

Az alkotmánybírósági törvény kommentárja

Szerkesztette:
ZAKARIÁS Kinga

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI TÖRVÉNY KOMMENTÁRJA

Szerkesztette:
ZAKARIÁS Kinga

PÁZMÁNY PRESS

Budapest

2022

Szakmai lektor:
KLICSU László

© Szerzők, szerkesztő 2022

© PPKE JÁK, 2022

ISBN 978-963-308-420-5
ISBN 978-963-308-421-2 (online, pdf)

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

Felelős kiadó: Dr. Szabó István dékán

Nyomdai előkészítés: Szakalné Szeder Andrea

Készült a Vareg Hungary Kft. nyomdájában.

TARTALOM

Előszó.....	11
-------------	----

I. RÉSZ BEVEZETÉS

HORVÁTH Attila

1. Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon.....	15
---	----

STUMPF István

2. Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben	27
--	----

CZINE Ágnes

3. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata, különös tekintettel a büntető bíróságokra	41
--	----

JUHÁSZ Imre

4. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata, különös tekintettel a polgári bíróságokra	59
--	----

HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó

5. Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata.....	79
---	----

SZABÓ Marcel

6. Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata.....	99
--	----

SULYOK Tamás – CSILLIK Kristóf – DELI Gergely

7. Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága kapcsolata.....	109
--	-----

II. RÉSZ KOMMENTÁR

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

I. fejezet

Általános rendelkezések, az Alkotmánybíróság jogállása és szervezete

1. Értelmező rendelkezések	127
1. § [Egyedi ügy, bíró] BERKES Lilla	127
2. Az Alkotmánybíróság jogállása	131
2. § [Jogállás] KURUNCZI Gábor – SCHANDA Balázs	131
3. § [Székhely] KURUNCZI Gábor	135
4. § [Költségvetés] KURUNCZI Gábor	136
3. Az Alkotmánybíróság tagjának jogállása	139
5. § [Jogállás] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes.....	139
6. § [Megválasztás feltételei, megbízatás ideje] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes	142
7. § [Jelölő bizottság] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes	146
8. § [Megválasztás] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes	148
9. § [Eskü] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes	149
10. § [Összeférhetetlenség] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes.....	151
10/A. § [Bíróvá történő kinevezésre irányuló kérelem] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes	155
11. § [Vagyonnyilatkozat] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes	156
12. § [Összeférhetetlenség megállapításának, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásának közvetlen jogkövetkezménye] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes.....	158
13. § [Díjazás, társadalombiztosítási ellátás, szabadság] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes.....	159
14. § [Mentelmi jog] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes.....	161
15. § [Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnése] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes	165
16. § [Egyes megszűnési okok] SALAMON László – TAHYNÉ Kovács Ágnes	167
4. Az Alkotmánybíróság elnöke és elnökhelyettese	173
17. § [Az elnök] NÉMETH Ágnes	173
18. § [Az elnöki megbízatás megszűnése] NÉMETH Ágnes	189
19. § [Az elnök juttatásai] NÉMETH Ágnes	191
20. § [Az Alkotmánybíróság volt elnöke] NÉMETH Ágnes.....	194
21. § [Elnökhelyettes] NÉMETH Ágnes.....	198

5. Az Alkotmánybíróság hivatali szervezete.....	201
22. § [Alkotmánybíróság Hivatala, főtitkár, köztisztviselők, SZMSZ] KLICSU László – ORBÁN Endre – ZAKARIÁS Kinga.....	201
5/A. Az Alkotmánybíróság által alapított ösztöndíj.....	217
22/A. § [Ösztöndíj alapítása] KLICSU László.....	217

II. fejezet

Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások és jogkövetkezmények

6. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll eljárás).....	221
23. § [Elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, nemzetközi szerződés, normatív határozat] KLICSU László	221
23/A. § [Az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes vizsgálata] KLICSU László.....	234
7. Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás).....	239
24. § [Utólagos normakontroll] CSINK Lóránt.....	239
24/A. § [Alaptörvény rendelkezéseinek vizsgálata] CSINK Lóránt.....	246
8. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt	251
25. § [Bírói kezdeményezés esetei, határidő] BERKES Lilla	251
9. Az alkotmányjogi panasz	265
26. § [Közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz] ZAKARIÁS Kinga.....	265
27. § [Bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz] VARGA Zs. András.....	314
28. § [Áttérési lehetőség a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz elbírálása során] VARGA Zs. András	339
29. § [A befogadás további tartalmi feltételei] ZAKARIÁS Kinga	342
30. § [Benyújtás és elbírálás határideje] ZAKARIÁS Kinga.....	362
31. § [Ítélt dolog] JUHÁSZ Dorina.....	377
10. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata.....	387
32. § [Kérelemre és hivatalból] LÁNCOS Petra Lea	387
11. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata	397
33. § [Indítványozásra jogosultak, határidő] KURUNCZI Gábor.....	397

12. Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény.....	405
34. § [Az indítványozásra jogosult, az indítvány tárgya] VARGA Ádám.....	405
12/A. A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény.....	411
34/A. § [Indítványozásra jogosultak, vizsgálat tárgya] SCHANDA Balázs	411
13. A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása.....	413
35. § [Indítvány benyújtásának feltételei, eljárás megszüntetése, érdemi vizsgálat] CSINK Lóránt	413
14. A hatásköri összeütközés feloldása.....	419
36. § [Indítványozásra jogosultak, érdemi döntés] KLICSU László	419
15. Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata.....	429
37. § [Önkormányzati rendelet érdemi vizsgálatának feltételei, speciális felülvizsgálati tárgyak] VARGA Ádám	429
16. Az Alaptörvény értelmezése.....	443
38. § [Indítványozásra jogosultak, érdemi döntés] KLICSU László	443
17. Az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei.....	451
39. § [Az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezményei] CSINK Lóránt	451
40. § [Nem hirdethető ki] KLICSU László.....	456
41. § [Jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása, megsemmisítés] CSINK Lóránt – KURUNCZI Gábor – ZAKARIÁS Kinga	460
42. § [Nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása, megsemmisítés, felhívás az ellentét feloldására] LÁNCOS Petra Lea.....	470
43. § [Bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása, megsemmisítés, eljárási jogkövetkezmények] BERKES Lilla – SZÍVÓS Mária – WIEDEMANN János – ZAKARIÁS Kinga	477
44. § [Határozatok közzététele] NÉMETH Ágnes	496
45. § [A megsemmisítés hatálya, alkalmazási tilalom, felülvizsgálat elrendelése] BERKES Lilla – CSINK Lóránt – WIEDEMANN János – ZAKARIÁS Kinga.....	504
46. § [Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség, alkotmányos követelmény] JUHÁSZ Dorina – ZAKARIÁS Kinga	519

III. fejezet

Az Alkotmánybíróság működési rendje és eljárási szabályok

18. Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei	553
47. § [Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei] Szívós Mária – WIEDEMANN János	553
48. § [A teljes ülés] Szívós Mária – WIEDEMANN János	557
49. § [A tanácsok száma, összetétele, eljárása] Szívós Mária – WIEDEMANN János	564
50. § [A teljes ülés és tanácsok közötti ügymegosztás] Szívós Mária – WIEDEMANN János	574
19. Az eljárás megindítása	583
51. § [Indítványozói jogosultság] CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna	583
52. § [Határozott kérelem, kérelemhez kötöttség] CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna	585
53. § [Indítvány benyújtása] CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna	591
54. § [Illetékmentesség, eljárási bírság] CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna	595
20. Az eljárás előkészítése és az indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálata	599
55. § [Főtitkári előkészítő eljárás, egyesbírói eljárás] CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna	599
56. § [Befogadási eljárás] ZAKARIÁS Kinga	614
21. Általános eljárási szabályok	629
57. § [Indítványhoz kötöttség, meghallgatás, szakértő kirendelése] SURI Noémi	629
58. § [Hiánypótlás, egyesítés, elkülönítés] BERKES Lilla	643
59. § [Eljárás megszüntetése] BERKES Lilla	648
60. § [Eljárás felfüggesztése] BERKES Lilla	654
61. § [Végrehajtás felfüggesztésére felhívás] BERKES Lilla	658
62. § [Kizárás] BERKES Lilla	667
22. Az Alkotmánybíróság döntései	675
63. § [Döntés fajtái, indokolási kötelezettség] ORBÁN Endre	675
64. § [Végzés] ORBÁN Endre	682
65. § [Határozat] ORBÁN Endre	687
66. § [Döntés közlése, különvélemény, párhuzamos indokolás, nyilvános hirdetés] ORBÁN Endre	691
23. Egyéb rendelkezések	703
67. § [Anyanyelvhasználat] NÉMETH Ágnes	703
68. § [Indítványok közzététele] NÉMETH Ágnes	706

IV. fejezet
Záró rendelkezések

69. § [Hatálybalépés, sarkalatossági záradék, az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó átmeneti rendelkezések] KLICSU László	713
70. § [Ügyrend, teljes ülési állásfoglalás] JUHÁSZ Dorina	717
71. § [Folyamatban lévő ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezések] JUHÁSZ Dorina	722
72. § [Önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll indítványok kezelése] VARGA Ádám.....	727
73. § [Egyéb átmeneti rendelkezések] VARGA Ádám	729
74. § [Alkotmányjogi panasz folyamatban lévő eljárások tekintetében] ZAKARIÁS Kinga.....	731
74/A. § [Megbízatus megszűnésére vonatkozó átmeneti szabály] KURUNCZI Gábor	732
75. § [Állami irányítás egyéb jogi eszköze, törvényerejű rendelet] JUHÁSZ Dorina	734
Szakirodalom.....	737
Rövidítések	765
Szerzőink	769

ELŐSZÓ

Az alkotmánybíróvási törvény kommentárjának célja az Abtv. rendelkezéseinek a tudományos igényvel megírt, ugyanakkor a joggyakorlatnak szóló magyarázata, és ezzel a kommentár műfaj¹ megteremtése az alkotmányjogi eljárásjog² területén.

Kétségtelenül helytálló az a megállapítás, hogy más jogágakkal ellentétben, az alkotmányjognak nincs konceptualizált eljárásjoga, amíg a büntető, polgári vagy közigazgatási anyagi és eljárásjog dogmatikailag és pozitív jogilag egyértelműen elkülöníthető, addig az alkotmányjog esetében nem merült fel ilyen duális megközelítés.³ Ez nem jelenti azonban azt, hogy ne lenne rá szükség. Ebből a felismerésből kiindulva a magyar szakirodalomban is felmerült az „alkotmányi eljárásjog”,⁴ „alkotmány eljárásjog”⁵ vagy „alkotmányjogi eljárásjog”⁶ mibenlétének meghatározására irányuló igény. Az alkotmánybíróvási törvény kommentárjának nem célja ennek a jogterületnek a pontos meghatározása, ugyanakkor az Abtv. rendelkezéseinek értelmezésével egy egységes fogalomrendszer kiépítésére törekszik, amely hozzájárulhat az alkotmányjogi eljárásjog vagy legalábbis az alkotmánybíróvási eljárásjog⁷ határainak körvonalazásához.

Az alkotmánybíróvási törvény kommentárjának mintájául a német Szövetségi Alkotmánybíróság tudományos munkatársai által készített kommentárok szolgálnak.⁸ Ennek megfelelően a kötet szerzőgárdája alapvetően a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar azon oktatói köréből kerül ki, akik a mindennapi gyakorlatban alkalmazzák az Abtv.-t, alkotmánybíróként vagy az alkotmánybírói törzskarok

¹ A kommentár műfaját a magyar alkotmányjog tudományban az Alkotmány kommentárja teremtetette meg. Ld. Jakab (szerk.) i. m.

² A német szakirodalom az alkotmányjogi eljárásjog fogalmán (*Verfassungsprozessrecht*) az Alkotmánybíróság hatáskörére és eljárására vonatkozó szabályokat és az azokhoz kapcsolódó alkotmánybíróvási gyakorlatot érti. Ugyanakkor az alkotmányjogi eljárásjog önálló jogterület jellege vitatott. Ld. SCHLAICH–KORIOTH i. m. 41–43. Hasonlóan: BENDA–KLEIN–KLEIN i. m. Ezzel szemben Häberle szerint az alkotmányjogi eljárásjog az Alkotmánybíróságra vonatkozó különálló jogterület. Előszőr: HÄBERLE (1973) i. m. 451. Összefoglalóan: HÄBERLE (2014) i. m.

³ CHRONOWSKI–PETRÉTEI i. m. 63.

⁴ Szalbot a német alkotmányjogi dogmatikából ismert alkotmányjogi eljárásjog fogalmát (*Verfassungsprozessrecht*) ülteti át alkotmányjogi eljárásjogként a magyar szakirodalomba. SZALBOT (2014) i. m. A Chronowski – Petrétei szerzőpáros az alkotmányjogi eljárásjog tág fogalmából indul ki azzal, amelyben az Alkotmánybíróság eljárása csupán egy eljárás az állami szervek döntéshozatali eljárásai között. CHRONOWSKI–PETRÉTEI i. m. 83.

⁵ Orbán szűk értelemben, a befogadási eljárásra használja az alkotmány eljárásjog fogalmát. ORBÁN (2015) i. m. 113, 119.

⁶ CSERVÁK (2019) i. m.

⁷ DELI i. m. 45.

⁸ UMBACH–CLEMENS–DOLLINGER (szerk.) i. m.; BARCZAK (szerk.) i. m.

érdemi munkatársaként. A bevezető tanulmányok megírását hivatalban lévő és korábbi alkotmánybírák vállalták, akik az ország különböző egyetemein oktatnak.

Az alkotmánybíróági törvény kommentárja két fő részből áll. Az első rész, a Bevezetés, az Alkotmánybíróság létrejöttével, szerepével és eljárásával kapcsolatos átfogó tanulmányokat tartalmaz. A második rész, a Kommentár – az Abtv. szerkezetéhez igazodva – négy fejezetre és huszonhárom címre tagolódik. Az egyes címeken belül az Abtv. minden szakaszának magyarázata – szögletes zárójelben a szakasz tárgyának megnevezését követően – az Abtv. szövegének és az Ügyrend kapcsolódó szabályainak közlésével kezdődik.

A Kommentár érdemi részét az egyes szakaszok magyarázata adja. A magyarázat dogmatikai jellegű, az Abtv. egyes fogalmainak külön-külön és egymásra tekintettel végzett (erre utalnak az Abtv. rendelkezéseire és a magyarázatokra mutató kereszthivatkozások), az Alkotmánybíróság gyakorlatán és a szakirodalom alapulól, az eltérő álláspontokat bemutató, kritikus értelmezésére épül. Az adott rendelkezés magyarázatának bevezető részében – az értelmezés segítésének céljával – kitér a rendelkezés szövegtörténetére is. A Kommentár az Abtv. adta jogi keretek kifejtésére vállalkozik ugyan, de nem hagyható figyelmen kívül, hogy az eljárási szabályok jelentős részének az alapjait a régi Abtv. vetette meg, és sok esetben a hozzá kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlat épült be az Abtv.-be. Ezért az egyes fogalmak meghatározása során a Kommentár beépíti a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatot is, ha az hozzájárul az Abtv. megértéséhez. Ugyanakkor rávilágít a változásokra is, és alapvetően az Abtv.-nek az ismert jogértelmezési módszerekkel történő értelmezésén és a kapcsolódó gyakorlaton, valamint az azt elemző szakirodalmon alapul. Az Abtv. adott rendelkezéseivel összefüggésben minden egyes szakasz magyarázata vizsgálja az Ügyrend kapcsolódó rendelkezését is, mivel ezek tartalmazzák az eljárására vonatkozó részletes szabályokat. Az egyes szakaszok magyarázatában más országok megoldásai csak abban az esetben jelennek meg, ha az összehasonlításból levont tanulságok az értelmezést segítik. Különösen akkor, ha az adott jogintézményt vagy érvényesülésének feltételeit a jogalkotó vagy az Alkotmánybíróság más ország jogrendjéből vette át. Az összehasonlító szempont azonban csupán kiegészítő jellegű.

A Kommentár a releváns alkotmánybíróági gyakorlat feldolgozásával, rendszerezésével, az indítványozók széles köre számára támpontot kíván nyújtani az Abtv. rendelkezéseinek alkalmazásához, a hatékony jogérvényesítéshez. Ezen túlmenően az alkotmánybíróági gyakorlat kritikai megközelítésű rekonstruálása hozzájárulhat az alkotmánybíróági gyakorlat egységességéhez és annak továbbfejlesztéséhez is.

A Kommentár megírására irányuló kutatás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Ereky István Közjogi Kutatóközpont (ereky.jak.ppke.hu) keretein belül valósult meg, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem támogatásával (Központi Alapok Program, KAP19-11001-1.1-JÁK). A könyv kiadásának finanszírozását a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar tette lehetővé.

Budapest, 2021. november

ZAKARIÁS Kinga

I. RÉSZ

BEVEZETÉS

1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS JOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI MAGYARORSZÁGON

HORVÁTH Attila

1. Az alkotmány védelmének előzményei

Az európai kontinensen az alkotmánybíróságok működése az 1920-ban létrehozott osztrák alkotmánybíróság eredményes működésének kedvező tapasztalatai folytán vette kezdetét, hiszen ezután alakultak sorra Nyugat-Európában a különböző alkotmánybíróságok.

Magyarországon csak az 1989-90-ben bekövetkezett rendszerváltozásnak köszönhetően kezdhetette meg a működését az Alkotmánybíróság. Teljesen új intézményként alkották meg, hiszen a szovjet típusú diktatúra idején nem alakulhatott ki valamilyen korábbi formája. Az alkotmányvédelem gondolata, azonban mindig is a történeti alkotmányunknak szerves része volt.

1.1. Az 1222. évi Aranybulla

Az Aranybulla¹ a magyar történeti alkotmány sarkalatos törvénye, amelyet I. (Nagy) Lajos 1351-ben, Mária királynő 1384-ben, I. Mátyás 1464-ben, Werbőczy István Hármaskönyvében és a királyi hitlevelekben is megerősítettek. Az alkotmányos hagyományok szimbólumaként is szolgál,² mivel deklarált egyes szabadságjogokat és első ízben korlátozta világi jogszabályokkal a király hatalmát.³ A király kötelezi magát, hogy a servienseket törvényes ítélet nélkül nem tartóztathatja le, deklarálja a tulajdonjogok

¹ Az oklevél lelőhelye, kelte, hitelessége: SZENTPÉTERY i. m. 125.; KRISTÓ i. m. 50.; ZSOLDOS i. m. 1.

² Ezért is választotta a magyar Alkotmánybíróság jelképül az Aranybulla függőpecsétjét, amelynek elő részén a trónon ülő király, baljában az ország almája, jobbkezében liliosmos jogar. A mezőben a király fejtől jobbra a nap, a hold, e fölött pedig csillag. A körirat: † ANDREAS • DEI • GR(ati)A VNG(ar)IE • DALm(acie) • CH(roac)IE • RAME • S(er)VIE • GALIC(ie) • LODOMERIE • QU(e) • REX. Azaz: Endre, Isten kegyelméből Magyarország, Dalmácia, Horvátország, Ráma, Szerbia, Galiczia és Lodóméria királya. Hátlapján a csúcsos pajzs-alakú magyar címer: kilenc pólya, melyek közül háromban egymással szembeállítva lépő oroszlánokat láthatunk, közbül hársfalevéllal; az utolsó pályában csak egy oroszlán van. A körirat: † SIGILLVM • SECVNDI • ANDREE • TERCII • BELE • REGIS • FILII. Azaz: II. Endre király, III. Béla király fiának pecsétje. A pecsét eredetije az esztergomi káptalan levéltárában a beregi egység megerősítő oklevélén. (1233.) Az arany bulla szintén ezzel a pecséttel volt ellátva.

³ BÓNIS i. m. 164–166., 169.

egy részét, és biztosítja számukra, hogy vélt vagy valós jogsérelmeik orvoslása érdekében bírósághoz fordulhassanak. A király ugyanis kötelezettséget vállalt arra, hogy minden évben Szent István napján Székesfehérvárott törvényt ül, és ott minden királyi szolga, aki csak akar, szabadon megjelenhet. Egy másik szakasz pedig azt mondja ki, amit modern nyelven úgy mondanánk, hogy senkit törvényes bírójától elvonni nem lehet. Ezért tartjuk az Aranybullát az alkotmányos alapjogok fundamentumának.

Mivel ezek a törvények a királyt is kötelezték, ennek biztosítékaként a nádor fokozatosan nem csak magánjogi, hanem közjogi bírói jogkört is kapott. Az 1485-ban kiadott ún. nádori cikkelyek 6. cikkelye a nádorra vonatkozóan ezt a jogkört így rögzítette: „A király és országlakosok között támadt viszályt ki kell egyenliteni.” Ugyanerről tanúskodik Werbőczy István Hármaskönyve is: „A királyi felség minden panaszossal és perlekedővel szemben az ország nádora előtt tartozik törvényt állani és ügyeinek igazgatója által felelni.” (HK II. R. 39. cikk.) A nádori tisztség függetlenségét azzal is biztosították, hogy az 1439. évi II. tc. óta az országgyűlés választhatta meg.

Az Aranybulla záradéka felhatalmazta az előkelőket együttesen és fejenként is az uralkodó intézkedéseivel szembeni ellenállásra (*jus resistendi*).⁴

Más országokban a hűbéri jogból eredő ellenállási jog szép lassan elenyészett,⁵ Magyarországon viszont Werbőczy István Hármaskönyvében nyert újólag megerősítést (HK I. R. 9. cikk. 6. §). Még a Hármaskönyv ellenében készített Négyeskönyv (*Quadripartitum*) is teljes terjedelmében tartalmazta az Aranybulla szövegét.⁶ Ezután a Habsburgok abszolutizmusra való törekvéseivel szemben a magyar rendek folyamatosan az ellenállási jogukra hivatkoztak. Bocskai István 1604-ben már kiterjesztő értelmezését adta az ellenállási jognak, mondván, hogy azt akkor is érvényesíteni kell, ha a király az ország jogait vagy szokásjogait megsérti.⁷ A magyar rendek 1605-ben Európa közvéleményéhez intézett kiáltványukban⁸ elítélik Rudolfot mert nem törődik a nemzet jólétével, semmibe veszi az isteni törvényeket és zsarnok módjára viselkedik. Az Aranybulla ellenállási záradékára ekkor hivatkoznak először a rendek a történelem folyamán.⁹

A Thököly Imre vezette szabadságharc bukása és Buda visszafoglalása után a Habsburgok fegyverrel meghódított tartományként tekintettek Magyarországra. Ezért az 1687. évi országgyűlésen a megfélemlített rendek lemondtak az ellenállási jogokról.¹⁰ A magyar közfelfogás azonban ezután is azt vallotta, hogy az ellenállási jog érvényben maradt, mivel a rendek csak kényszer hatására mondtak le róla.

⁴ „Azt is elrendeltük, hogy ha mi vagy utódaink közül valaki valamely időben ezen rendelkezéseink ellen akarna cselekedni, ennek az oklevélnek erejénél fogva mind a püspököknek, mint a többi jobbágynak és országunk nemeseinek, együttesen és külön-külön, a jelenben és a jövőben mindörökké szabadságukban álljon, hogy a hűtlenség minden vétke nélkül nekünk és a mi utódainknak ellenállhassanak és ellentmondhassanak.”

⁵ DEGRÉ i. m. 369.

⁶ ILLÉS i. m. 8.

⁷ ECKHART i. m. 133.

⁸ KÁROLYI i. m. 168.

⁹ BENDA i. m. 326.

¹⁰ BARTONIEK i. m. 98.

1.2. Tervezetek, javaslatok

Kossuth Lajos az alkotmány tervezettel megelőzte korát, demokratikus intézményeit tekintve még az Amerikai Egyesült Államok alkotmányán is túltett. Javasatainak legeredetibb része – amelyre Kukorelli István hívta fel a szakma figyelmét¹¹ – az Alkotmány védelme érdekében felállítandó Alkotmány Őrszék intézményének a bevezetése volt.¹²

Kossuth Irányi Dánielhez írt levelében még rövid kommentárt is írt az Alkotmány Őrszékéről szóló javaslatához: „Én az Alkotmány Őrszékben garantiát találok a legislativ Omnipotentia ellen, melytől szint úgy félek, mint az executiv omnipotentiától.”¹³

A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1868. évi IV. tc. országgyűlési vitája során Deák Ferenc javasolta¹⁴ az Állambíróság felállítását, amely bírói fórum nem csak a politikai bűntettek és vétségek felett ítélezett volna, hanem a közigazgatási hatóságok és a bíróság közötti vitákban is. Ennek révén az Állambíróság az alkotmánybíróság hatáskörének egy részét gyakorolhatta volna. Ilyen módon az Állambíróság kontrollálná a közigazgatás rendeleti jogalkotását és egyedi esetekben hozott aktusait. Az Állambíróság tagjainak felét a király nevezte volna ki, a másik felét pedig az országgyűlés választotta volna. A tagok maguk választottak volna elnököt. Stipta István hívta fel a figyelmet arra, hogy Deák Ferenc nem a francia Államtanács intézményét tekintette példának, hanem az 1848. évi III. tc.-ben körvonalazott Álladalmi Tanácsot.¹⁵ Azonban a kormány és a Deák-párt többsége nem támogatta Deák Ferencnek ezt a javaslatát.¹⁶ A kor-

¹¹ KUKORELLI (2016) i. m. 391. RÓNAY i. m. 41.

¹² „Az ekkint szerkeztendő országgyűlés, a népfelség organumát képezi mind azon ügyekre s érdekekre nézve, melyek az egyének, családok, községek s megyék önkormányzati alapjogaihoz nem tartoznak. Mert ezen jogok szint úgy sérthetlenség, örökösök s minden következő nemzedékek sajátját képezik; mint általában minden a mi a népfelség lényegéhez tartozik s azért az élő nemzedék azokról nem rendelkezhetik, azokat el nem idegenítheti.

Ezen jogok biztosítása tekintetéből egy alkotmány őr szék leszen felállítandó; – mely a törvények kihirdetése előtt azokat alkotmányos szempontból átnézi, s kijelenti alkotmányosak e vagy nem? Semmi törvény nem hirdethet ki a nélkül, hogy ezen magas bírói hatóság kijelentése, hogy semmi sincs benne a mi az alkotmánnyal ellenkezik. Az alkotmány ellenesnek ítélt törvény kihirdetés nélkül s az alkotmányellenes pont kijelölésével a törvényhozáshoz vissza küldetik. Ezen alkotmány őr szék tagjai a senatus által neveztetnek – a törvényhozás tagjai nem lehetnek – elmozdíthatlanok, – s még lemondás esetében is soha sem viselhetnek kormánykinevezéstől függő hivatalát.”

¹³ KOLTAY–KASTNER i. m. 67.

¹⁴ Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi napló. Pest, Légrédy testvérek, 1869. II. k. 381, 422.

¹⁵ Az 1848. évi III. tc. 19. §-a szerint az „[...] ország közügyei felett [...] tartandó ítélezés végett” Budapest egy „álladalmi tanács” felállítását rendelte el. A testületnek a magyar királyi udvari kancellária előadó tanácsosai lettek a tagjai. (1848. évi III. tc. 22. §) A kancelláriai főtisztviselők szerint a korábban is a hatáskörükbe tartozó semmisségi ügyek elbírálása révén közjogi bírói fórumként is fognak működni. Többen is úgy vélekedtek, hogy a jogalkotó szándéka szerint az Álladalmi Tanács döntött volna az állami szervek között felmerült jogviták esetén is. Ezt az álláspontot alátámasztja az is, hogy a Kiegyezés után többen is, köztük a legmarkánsabban Pulszky Ferenc javasolta, hogy a közigazgatási és közjogi jogvédelem érdekében az 1848. évi III. tc.-nek az Álladalmi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseit kell végrehajtani.

¹⁶ KÓNYI i. m. 219–222.; STIPTA (2015) 42.; STIPTA (2005) i. m. 91.

mánpárti képviselők valószínűleg azt gondolták, hogy Deák az osztrák *Reichgericht* intézményét szeretné Magyarországon is bevezetni.¹⁷

Deák Ferenc javaslata után néhány évvel jelent meg Kautz Gyulának A politikai tudomány kézikönyve című műve,¹⁸ amelyben a Jog- és Államtudományi Kar professzora levezeti, hogy a jogállam igazi biztosítéka, ha panaszt vagy vádat emelnek azon személyek és közigazgatási szervek ellen, amelyek a hatalmukkal visszaélve „önként és erőszakoskodás” révén az alkotmányt megsértik, vagy veszélyeztetik, akkor egy közjogi bírósághoz lehet fordulni.

A polihisztor tudós, az ókori történelem Európa szerte ismert történésze, Schvarcz Gyula, miután országgyűlési képviselővé választották, úgy döntött, hogy kedvenc tudománya területét egy időre elhagyva behatóbban kezd foglalkozni az államszervezet reformjával. Az 1872-es politikai programjában¹⁹ többek között javasolta az államhatalmak közti konfliktusok jogi útra terelésére egy államtörvényszék (alkotmánybíróság) felállítását.

Az erre vonatkozó javaslatát részletesen is kifejtette az Államintézményeink és a kor igényei című nagyszabású munkájában, amely 1871-től jelent meg 5 füzetben, majd 1879-ben teljes kötetben. Ebben a művében az államtörvényszék felállítását a jogállam nélkülözhetetlen intézményének tekintette.²⁰ Elképzelése szerint ez a bíróság alkotmánybírói, hatásköri és választási bírói funkciókat látott volna el, de ítelt volna a vád alá helyezett miniszterek ügyében is, s védelmezte volna az állampolgári jogokat. Az államtörvényszék tagjainak megválasztását elég bonyolult procedúrával akarta lebonyolítani. Eszerint az országgyűlés jelölne 5 személyt az elnöki és 36 személyt a bírói posztra, az összes törvényhatóság 36 bírót delegálna, az MTA, valamint a jogi karok pedig 12-t. Ezek közül a Királyi Kúria törölne 2 elnökjelöltet és 26 bírójelöltet, s a fennmaradók közül a király nevezné ki élethossziglan és elmozdíthatatlanul az elnököket és a 21 bírót.²¹

Schvarcz Gyula az Országgyűlés 1877. december 4-i ülésén interpellációt is intézett a kormányhoz az államtörvényszék felállítása érdekében.²²

Szivák Imre az ügyvédi kamara elnöke, aki már több korábbi törvény megalkotásában is közreműködött, az 1905-06-os alkotmányos válság után egy részletes indokolással kidolgozott törvényjavaslatot készített el az Állambíróságról, amelyet Az alkotmányjogi biztosítékokról (állambíróság stb.) Politikai és közjogi tanulmány címmel könyv formájában is kiadott.²³

Az Állambíróság elnökét és másodelnökét a király élethossziglan nevezi ki, akik egyben hivataluknál fogva a Főrendi Háznak is a tagjai lesznek. A 12 rendes és négy póttagot is a király nevezi ki, de hat rendes tagot és póttagot a Képviselő Ház, hat ren-

¹⁷ RUSZOLY i. m. 47.

¹⁸ KAUTZ i. m. 443.

¹⁹ SCHVARCZ Gyula programja Pest, 1872.

²⁰ SCHVARCZ i. m. 338–420.

²¹ SCHVARCZ i. m. XXII.

²² Az 1875. évi augusztus hó 28-ra hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. XIV. Budapest, Schlesinger és Wohlaue, 1877. 88.

²³ SZIVÁK i. m. 97.

des tagot és két póttagot a Főrendi Ház jelöl ki. Személyi és dologi költségvetésüket az állami költségvetés külön fejezetében kell megállapítani. Az Állambíróság hatáskörét a javaslat taxatív módon sorolta fel. Feladatai közé tartoznak a hatásköri összeütközések, amelyek a rendes- vagy a közigazgatási hatóságok, illetve a rendes- vagy közigazgatási bíróságok között merülnek fel, az országgyűlési képviselőválasztások, egyesek választójogának a kérdése, a kormány vagy annak hatósága és az önkormányzati testületek közötti jogviták, a kormány, vagy annak tagjai, kormánybiztosai intézkedései, ha azok az önkormányzati testületeknek, ezek alkalmazottjainak, vagy bármely állampolgár közjogát sértik, ha a törvényhatóság a kormány rendeletét törvénybe ütközőnek vagy célszerűtlennek tartja, ha a főispán kivételes hatáskörét túllépte, főispáni szék szabálytalan elfoglalása esetén, a törvényhatóságok költségvetésének törvénytelen elvonása, tartalékos katonák behívása jogszerűségének értelmezése, köztisztviselők nyugdíjazásának jogszerűsége, köztisztviselők fegyelmi ügyei, egyesülési és gyülekezési jog és a sajtószabadság védelme. Az Állambírósághoz az érdekeltek panasszal fordulhatnak bármelyik közhatóság intézkedése ellen, ha jogukat, vagy jogos érdeküket megsértették, ha a hatóság túllépte a hatáskörét, nem volt illetékessége az adott ügyre vonatkozóan, ha az ügyben hozott döntés már ítélt dolog volt, vagy alaki hibákat követtek el, a határozathozatalakor helytelenül értelmezték a törvényt.

2. Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei

2.1. Közjogi (alkotmányjogi) bíróság létrehozására tett javaslatok

Miután Hans Kelsen iránymutatásai alapján Ausztriában létrehozták az 1920. október 1-i alkotmánytörvénnyel az Alkotmánybíróságot *Verfassungsgerichtshof* névvel, a magyar közjogászok is intenzívebben kezdtek foglalkozni ezzel az alkotmányvédő intézménnyel. Tomcsányi Móric, a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának a magyar közjog és közigazgatási jog nyilvános rendes tanára által vezetett Közjogi és Közigazgatási Jogi Szemináriumban végzett kutatások során összegyűjtötték és összegezték az alkotmánybíráskodásra vonatkozó ismereteket. Tomcsányi mindezeknek az ismereteknek az összegzése után kijelentette: „A közjogi bíráskodást nem pótolhatja a miniszter parlamenti felelősségre vonásának eljárása, vagy más oldalról nézve a dolgot, a közjogi bíráskodásnak nem akadály a miniszterek parlamenti felelőssége.”²⁴

Tomcsányi kutatássemináriumában tevékenykedett Feketekuti Mankovics László egyetemi magántanár cáfolva az Alkotmánybíróság felállítását ellenzők állításait, kijelentette: „Az alkotmánybíróság ítélete egységesen dönti el valamely vitás törvény alkotmányosságának kérdését és megakadályozza azt, hogy a különben elkerülhetetlen ellenkező ítéletek a jogbizonytalanság érzetét keltsék. Megakadályozza továbbá azt, hogy egy aktust, amely tényleg semmis vagy alkotmányellenes, a bíróságok ítéletük alapjául használhassák.”²⁵ Véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak az alábbi feladata is lenne: ha az alkotmány által tiltott módon alkották meg a törvényt, akkor

²⁴ TOMCSÁNYI i. m. 551.

²⁵ FEKETEKUTI MANKOVICS i. m. 34–35.

úgy kell tekinteni a törvényre, mintha életbe sem lépett volna, ha az alkotmány anyagi jogi részével ellentétes, akkor pedig meg kell semmisíteni.²⁶

Egyed István a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán a közigazgatási jog nyilvános rendes tanára A mi alkotmányunk című művében²⁷ arról ír, hogy a jogállam kiépítése csak akkor lesz teljes mértékű, ha létrehozzák Magyarországon is a „közjogi (alkotmányjogi) bíraskodást.” Az Alkotmánybíróság hatáskörébe vonná az alkotmányellenes rendeletek megsemmisítését, az államhatalom egyes ágai és különösen a bírói és a közigazgatási hatóságok közt támadt hatásköri vitákat, a kormány és az önkormányzatok közötti hatásköri vitákat, az országgyűlési választási bíraskodást, az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének kérdésében való döntést, az államfő, a miniszterek és a legfőbb bírák ellen emelt vádak esetén való igazságszolgáltatást.

Hasonlóan vélekedett Csekey István az egykori kolozsvári, de időközben működését Szegeden folytató Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának nyilvános rendes tanára is, bár ő az alkotmányjogi monográfiájában ehhez nem fűzött indokolást.²⁸

2.2. A Közigazgatási Bíróság alkotmányvédő szerepe

A magyar bíróságok már az 1869. évi IV. tc. 19.§-a és a majd az 1896. évi XXV. tc. 134. §-a alapján jogosultak voltak a kormányrendeletek törvényessége felett ítéletet mondani, de ez mindig csak a konkrét ügyre vonatkozhatott, általános elvként nem határozhattak az ominózus jogszabályról.

A következő lépés az 1883. évi XLIII. tc. által felállított pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatalával történt, majd az 1896. évi XXVI. tc. által már általános Közigazgatási Bíróságot hoztak létre. A Közigazgatási Bíróság a jogállam egyik fontos garanciájaként a közigazgatási határozatokat, aktusokat a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének biztosítása érdekében felülbírálhatta, ha az törvénybe ütközött. A Közigazgatási Bíróság tehát a természetes és jogi személyek közjogi alanyi jogait és a tárgyi jogrendet egyaránt védelmezte.²⁹

A Közigazgatási Bíróság közel fél évszázados működése során komoly tekintélyre tett szert a hazai közéletben. Hatáskörét is ennek megfelelően fokozatosan bővítették. Jelentős szerepet töltött be a jogvédelem, de még az alkotmányvédelem terén is, amelynek révén történeti alkotmányunk szerves részévé vált.³⁰ Nem lett a mai értelemben vett Alkotmánybíróság, de többféle alkotmányvédő funkciót is ellátott.³¹ Alkotmányjogi bíróként járhat el a Közigazgatási Bíróság az Országgyűlés két házának szervezeti kérdéseiben. Határozatot hozhatott mind a felsőházi tagok mind az alsóházi képviselők választása ellen előterjesztett panaszok esetén. Ítélezhetett a választói névjegyzék el-

²⁶ Uo. 35.

²⁷ EGYED i. m. 191.

²⁸ CSEKEY i. m. 194.

²⁹ MAGYARY i. m. 624.; KMETY i. m. 204.

³⁰ STIPTA (2020) i. m. 51.

³¹ PATYI (2019) i. m. 60.

leni panaszok tárgyában, (1925. évi XXV. tc.) az önkormányzati testületek szervezeti kérdéseiben, a törvényhatósági és a községi választások ügyében. Panaszt lehetett a Közigazgatási Bírósághoz benyújtani, ha a kormány valamelyik törvényhatósági bizottságot feloszlatta. (1929. évi XXX. tc., 1930. évi XVIII. tc.) Megsemmisíthette a kormánynak vagy bármely közegeének a törvényhatósággal vagy más önkormányzati testülettel (Magyar Nemzeti Múzeum, Mérnöki és Orvosi Kamara stb.) szemben kibocsátott törvényellenes rendeletét. (1907. évi LX. tc.) Ifj. Andrássy Gyula belügyminiszter a törvény indokolásában hangsúlyozta: „[...] a törvényhatóságok jogainak biztosítója a nemzet szabadságának is egyik főbiztosítója a Parlamentarizmus mellett legerősebb pillére az alkotmánynak és az életerős önkormányzat előfeltétele.”³²

Magyarországot előbb a Náci Birodalom katonái, majd a szovjet hadsereg szállta meg. Ettől kezdve a Közigazgatási Bíróság szinte reménytelen harcot vívott az alkotmányos szabadság védelmében. A Magyar Kommunista Párt instrukciói alapján összeállított 1945. évi VIII. tc. elvonta a Közigazgatási Bíróság hatásköréből a választási bíráskodást. Közben a Közigazgatási Bíróság bírái nagy bátorságról téve tanúbizonyságot, minden jogi eszközt megragadtak. Amikor megalkották az 1946. évi I. tv.-t, akkor a Független Kisgazdapárt kikényszerítette, hogy a törvény preambulumban sorolják fel a legfontosabb emberi jogokat, amelyeket a Kommunista Párt leginkább veszélyeztetett.³³

Ezt a lehetőséget megragadva a Közigazgatási Bíróság 1947. február 17-én megtartott teljes ülésén deklarálta, hogy mindent megtesznek az 1946. évi I. tv. preambulumban felsorolt emberi jogok védelmében.³⁴ Az ezzel ellentétes jogszabályokat nem fogják alkalmazni, azok külön hatályon helyezés nélkül is érvényüket veszítik. Ezzel a Közigazgatási Bíróság valóságos alkotmánybírói jogkört vindikált magának.³⁵ Csorba János, a Közigazgatási Bíróság elnöke ünnepélyesen kijelentette: a Közigazgatási Bíróság „[...] mint alkotmánybíró elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett.”³⁶

3. A szocializmus időszaka (1949–1989)

3.1. Az alkotmánybíráskodás elutasítása

A magyar történeti alkotmány szerves fejlődését akasztotta meg, illetve terelte kényszerpályára az 1949. évi XX. tv. a Magyar Népköztársaság alkotmányáról, amely az 1936-os ún. sztálini alkotmányt tekintette példaképének (gyakorlatilag azt másolta), és nagyon hasonlított a többi európai szocialista ország alkotmányához, leginkább az

³² Az 1906. év május hó 19-ére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának Irományai. X. k. 515. szám 2-dik melléklet Budapest, Pesti Nyomda Részvény-társaság, 1908.

³³ HORVÁTH i. m. 132.

³⁴ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1947/2. 96–97.

³⁵ PATYI (2002) 62.

³⁶ CSORBA i. m. 3.

1952. július 22-i lengyel, az 1952. szeptember 24-i román és a Német Demokratikus Köztársaság 1968. április 6-i alaptörvényéhez.³⁷

A szocialista alkotmány és alkotmányjog az egységes államhatalom koncepciójából indult ki, s egyben tagadta a hatalmi ágak elválasztásának, illetve a „fékeknek és ellensúlyoknak” az elvét. Pedig Az Emberi és Polgári Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1789) óta szinte közhelynek számított az a követelmény, amely szerint: „Az a társadalom, amely nem biztosítja a jogok védelmét, sem a hatalmak elválasztásáról nem intézkedik, nem rendelkezik alkotmánnyal.” Nem foglalkoztak az egyéb, alkotmányt biztosító intézményekkel sem. Még a gondolatát is azzal az indokkal utasították el, hogy a „nép hatalmát” nem szükséges korlátozni.³⁸ Zlinszky János visszaemlékezéséből azt is tudhatjuk, hogy a rendes bíróságok előtt sem volt szokás az alkotmányra hivatkozni.³⁹

A szocialista rendszer hivatalos álláspontját az állam- és jogtudományi karok tanönyvében is deklarálták, évtizedekre meghatározva a fő irányvonalat.⁴⁰

A jogállamiság elvének teljes elvetésével a párthatározatok, felettes szervek döntései, utasításai a jogi normák fölé emelkedtek. Az államigazgatási apparátust nem kötötték a jogszabályok, nem kellett tiszteletben tartaniuk az államigazgatási jogviszonyokat és az állampolgárok alanyi jogait. Együttal megszüntették az államigazgatás ellenőrzésének vagy állampolgári kontrolljának még az elvi lehetőségét is. 1950-től kezdve például nem működhetett a Közigazgatási Bíróság sem (1949. évi II. tv., 4080/1949. Korm. sz. rendelet).⁴¹ Amennyiben az állampolgárt sújtó jogellenes határozat született, azt nem lehetett bíróság előtt megtámadni.⁴²

Később, talán a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya aláírásának hatására, tettek további engedményeket, hiszen annak 2. cikke 33. pontjában előírták a bírói jogorvoslathoz való jogot. Így született meg az 1981. évi I. tv., amely szerint az alapvető személyi, családi és vagyoni jogokat megvonó vagy korlátozó államigazgatási határozatot az ügyfél bíróság előtt megtámadhatta. (Jellemző a korra, hogy egy alacsonyabb rangú jogforrás, a 63/1981. (XII. 5.) MT sz. rendelet ezt a lehetőséget taxatív felsorolásával tovább szűkítette.)

A szovjet típusú diktatúrával összeegyeztethetetlen az alkotmánybíráskodás bármilyen formája. A szovjet típusú diktatúra egy olyan zárt rendszer, amelynek, ha csak egy elemét is megváltoztathatjuk, akkor az egész építmény meginoghat. Ezért is az Alkotmánybíráskodás felállításáról szóló javaslatot az 1956-os forradalom és szabadságharc eufórikus napjaiban lehetett csak megfogalmazni. Erre példa Bibó István 1956. október 30-31-én írt Alkotmány tervezete, amely a szabadságharc leverése miatt már nem jelenhetett meg.⁴³ Bibó István javaslata szerint a Legfelsőbb Bíróság keretein belül

³⁷ Rákosi Mátyásnak érdekes képzavart sikerült összehoznia az előadói beszédében: „Az Alkotmány új biztosítéka lesz annak, hogy a mi szavunkra építeni lehet, mint a kösziklára.” Vajon tudta-e, hogy ez a hasonlat honnan származik?

³⁸ KUKORELLI (2006) i. m. 128.

³⁹ ZLINSZKY i. m. 18.

⁴⁰ BEÉR i. m. 123.

⁴¹ A hivatalos álláspont szerint: A közigazgatási bíráskodás burzsoá intézmény, így a szocializmus viszonyai között nincs helye. Ld. RÁCZ (1990) i. m. 172.

⁴² STIPTA (1997) i. m. 166.

⁴³ BIBÓ i. m. 157.

1. Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon

szervezné meg az Alkotmánybíróságot,⁴⁴ amely francia, német és osztrák minta alapján választási bíróságként is működne.⁴⁵

Miután a Szovjetunióban és a többi szocialista országban deklarálták, hogy „lerakták a szocializmus alapjait,” ezt azzal is nyomatékosítani kívánták, hogy új vagy módosított alkotmányokat készítettek, amelyekkel egyúttal az elmúlt évtizedek politikai, társadalmi és gazdasági változásait is igazolni próbálták. Magyarországon végül is csak módosították 1972-ben az Alkotmányt (1972. évi I. tv.). Az Alkotmány védelmét a 19. § (1) bekezdésével, valamint a 30. § (2) bekezdésével vélték megoldottnak.⁴⁶

A Népköztársaság Elnöki Tanácsa még az alkotmánysértő egyedi aktusokat is megsemmisíthette volna. Valójában az egészet nem gondolták komolyan, hiszen nem hoztak létre olyan apparátust, amely ezt a feladatot ténylegesen ellátta volna. Így elvileg a „másodállású” országgyűlési képviselőknek kellett volna védeniük az Alkotmányt. Nem véletlen tehát, hogy az elkövetkezendő években nem éltek ezen jogukkal.⁴⁷

A jogászok, jogtudósok továbbra is az alkotmánybíráskodás bevezetése mellett érveltek. Rácz Attila egyetemi tanár az igazságszolgáltatás szervezetről írt monográfiájában már egyértelműen az Alkotmánybíróság mellett hozott fel érveket.⁴⁸ Követendő példaként hivatkozott a Jugoszláviában az 1963. évi Alkotmány által felállított alkotmánybíróságra⁴⁹ és az 1968-as Csehszlovák Alkotmánytörvényre.⁵⁰ Két évvel később Ádám Antal egyetemi tanár már akként érvelt, miszerint szükséges, hogy „az Alkotmány bármilyen sérelme feltárásban és – a mulasztásos alkotmánysértés pótlásban, a tevékenységgel előidézett sérelem pedig az alkotmányellenes aktus megsemmisítésével vagy megváltoztatásával – orvoslásban részesüljön.”⁵¹

A demokratikus ellenzék – akiknek tagjaival szemben a hatóságok sorozatos jog sértéseket követtek el, korlátozták őket alapjogaik gyakorlásában – is próbálkozott az alkotmánybíráskodás kérdésének felvetésével.⁵²

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata címmel kezdett el egy kutatási progra-

⁴⁴ Uo. 164.

⁴⁵ KUKORELLI (2016) i. m. 392.

⁴⁶ 19. § (1) A Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés. /) ellenőrzi az alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szerveknek alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését.

30. § (2) Az Elnöki Tanács őrökdi az alkotmány végrehajtásán. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetőleg megváltoztat.

⁴⁷ HOLLÓ (1993) i. m. 15.

⁴⁸ RÁ CZ (1972) i. m. 61–62.

⁴⁹ Ld. PIKLER i. m. 64.

⁵⁰ Uo. 197. A dolog szépséghibája, hogy miután a Varsói Szerződés csapatai megszállták Csehszlovákiát, az Alkotmánybíróság sem működhetett. TÉ GLÁSI–T. KOVÁ CS i. m. 98.

⁵¹ ÁDÁ M (1974) i. m. 334.

⁵² Mécs Imre levele a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa Elnökéhez, a Minisztertanács elnökéhez, a belügyminiszterhez, az igazságügyminiszterhez, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez és a legfőbb ügyészhez. Budapest 1980. szeptember. Idézi: B Á N i. m. 32. A megkeresettek közül érdemben csak az Igazságügyminisztérium Törvényelőkészítő Főosztályának vezetője válaszolt. A Igazságügyminisztérium Törvény-előkészítő Főosztály vezetőjének levele. Budapest, 1980. október. Idézi: Uo.

mot, amelynek egyik eredményeként született 1982-ben Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről címmel egy tanulmány kötet, amely tartalmazta Rác Attila A jogszabályok törvényességének utólagos ellenőrzése című tanulmányát,⁵³ amely valójában az Alkotmánybíróság bevezetését próbálta jogi érvekkel alátámasztani.⁵⁴

Végül is nem a jogi érvek, hanem teljesen más tényező hatására került sor egy lát-szatintézkedésre. Az 1980-as évek elején ugyanis a magyar gazdaság csödközelő állap-otba került, amiből egyre nagyobb összegű hitelfelvételekkel próbált kilábalni. Ezért egyrészt nagyobb teret engedtek a kisvállalkozásoknak, másrészt Ádám Antal ta-láló kifejezésével „jogállami látványossággént” az alkotmányjog terén is különböző reformokat hoztak.⁵⁵ Ilyen volt az 1983. évi III. tc.-vel, az országgyűlési választásoknál bevezetett kötelező többes jelölés intézménye és az 1983. évi II. tv.-nyel felállított Al-kothmányjogi Tanács, melynek részletes szabályozását az 1984. évi I. tv. végezte el.

3.2. Egy látszatzmegoldás: az Alkotmányjogi Tanács

Az Alkotmányjogi Tanács tizenegy-tizenhét tagból állt, akiknek megválasztására a Hazafias Népfrent Országos Tanácsa tett javaslatot. Valójában Kilényi Géza szerint az ún. hatásköri listának megfelelően a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bi-zottsága döntött a személyi kérdésekben is.⁵⁶ Az Alkotmányjogi Tanács tagjait az Or-szággyűlés az országgyűlési képviselők sorából, valamint más közéleti személyiségek közül választotta. Ez utóbbiak lettek a jogász tagok. Az Alkotmányjogi Tanács elnö-két, titkárát és tagjainak többségét az országgyűlési képviselők közül választotta. (Az Alkotmányjogi tanácsí tagsághoz nem is írtak elő jogi végzettséget, az országgyűlési képviselőként választott tagok túlnyomó többsége nem volt jogász.) Az Alkotmányjogi Tanács mindegyik tagja „másodállásban”⁵⁷ végezte ezt a munkát. A jogász tagok azt szerették volna elérni, hogy legalább az Alkotmányjogi Tanács titkára egy főállású, függetlenített személy legyen, hiszen neki kellett szervezni a tanácskozásokat, irányí-tani a hivatalt, szakértőket felkérni és a kidolgozni a határozatok tervezetét. Ehhez képest az Országgyűlési Iroda egyik nyugalmazott munkatársát bízták meg részmun-kaidőben e feladatok ellátásával. Nem biztosították a megfelelő irodahelyiséget sem. Összesen két szobát kaptak. Az egyik az elnöki dolgozószoba, a másik egy ablak nél-küli előszoba. Ez utóbbiban kellett tanácskozni (ügy, hogy nem mindenkinek jutott itt hely), itt működött az iroda és az irattár is.⁵⁸

Alkotmányjogi Tanács megbízatása az Országgyűlés időtartamára szólt, és akkor szűnt meg, amikor az Országgyűlés az új Alkotmányjogi Tanácsot megválasztotta. Alkotmányjogi Tanács ülésén részt vettek: az igazságügyminiszter, a Központi Népi

⁵³ RÁCZ (1982) i. m.

⁵⁴ Kilényi Géza bevezető tanulmánya In: HOLLÓ (1992) i. m. 5–6.

⁵⁵ Pozsgay Imre szerint: „A külföldi adósság elviselhetetlen terhei, az ország fizetőképességének és hi-telképességének megőrzése Kádárt ellenállhatatlan erővel a további liberalizálás irányába tolta.” Ld. POZSGAY i. m. 71.

⁵⁶ Kilényi Géza bevezető tanulmánya In: HOLLÓ (1992) i. m. 10.

⁵⁷ Az országgyűlési képviselők már a képviselői tisztséget is „másodállásban” látták el.

⁵⁸ Kilényi Géza bevezető tanulmánya In: HOLLÓ (1992) i. m. 9.

Ellenőrzési Bizottság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az Alkotmányjogi Tanács elnöke által esetenként meghívott más személyek is.⁵⁹

Az Alkotmányjogi Tanács a saját kezdeményezésére vagy az arra jogosultak indítványa alapján járt el. Az Alkotmányjogi Tanács eljárását indítványozhatta: az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács, az országgyűlési képviselő, a Minisztertanács tagja, az országos hatáskörű szerv vezetője, a Legfelsőbb Bíróság elnöke,⁶⁰ a legfőbb ügyész és az Alkotmányjogi Tanács tagja, a társadalmi szervezet országos vezető szerve, az állami gazdálkodó szervezeteknek és a szövetkezeteknek az országos érdekképviselői szervei, a Fővárosi Tanács és a megyei tanácsok. Természetes személyek tehát nem fordulhattak az Alkotmányjogi Tanácshoz.

Ha a bíróság, az államigazgatási vagy más jogalkalmazó szerv valamely jogszabály vagy jogi iránymutatás alkotmányellenességét észleli, az eljárását felfüggeszti, és feleltes (felügyeleti) szerve útján kezdeményezi az Alkotmányjogi Tanács eljárását.

Amennyiben az Alkotmányjogi Tanács a jogszabály, illetőleg a jogi iránymutatás alkotmányellenességét állapítja meg, akkor az alkotmányellenesség megszüntetése végett – határidő megjelölésével – a jogszabályt, illetőleg jogi iránymutatást kibocsátó szervhez fordulhat, illetve felfüggesztheti – az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabály, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése kivételével – a jogszabály, illetőleg a jogi iránymutatás alkotmányellenes rendelkezésének végrehajtását; a felfüggesztett rendelkezést újabb intézkedésig nem lehet alkalmazni.

Ha ez az intézkedés nem vezetett eredményre, az Alkotmányjogi Tanács az alkotmányértés megszüntetése végett a következő szervekhez fordulhatott: a tanácsok és szerveik által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetén – a fent említett kivétellel – a Fővárosi Tanács, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottságához, a Minisztertanács tagja, az országos hatáskörű szerv vezetője vagy a Fővárosi Tanács, illetőleg a megyei tanács vagy végrehajtó bizottságaik által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetén a Minisztertanácshoz, a Minisztertanács által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás, a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése, valamint a legfőbb ügyész által kibocsátott jogszabály és jogi iránymutatás esetén az Országgyűléshez. Az alkotmányellenesség kérdésében vita esetén végső soron az Országgyűlés dönt.

Ha az Alkotmányjogi Tanács az Országgyűlés, illetőleg az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályt tartja alkotmányellenesnek, az erről szóló véleményét tartalmazó határozatot a megfelelő intézkedés végett megküldi az Országgyűlés, illetőleg az Elnöki Tanács elnökének.⁶¹

Az országgyűlésnek elvileg beszámolási kötelezettsége is lett volna, de ezt a feladatot (sem) teljesítette.⁶²

⁵⁹ A jegyzőkönyvekből kiderül, hogy csak tanácskozási joggal rendelkeztek, szavazati joggal pedig nem, mégis befolyásolni tudták a végső döntéseket. HOLLÓ (1993) i. m. 16.

⁶⁰ A bíró csak jelezhetette alkotmányossági aggályait a bíróság elnökének. Ha az magáévá tette az indítványt az akkor került a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez, aki szintén dönthetett úgy, hogy azt nem továbbítja. HOLLÓ (1993) i. m. 17.

⁶¹ JUTASI i. m. 520.; MARKÓJA i. m. 481.; TAKÁCS (1985) i. m. 607.

⁶² HOLLÓ (1992) i. m. 10.

Az Alkotmányjogi Tanács 5 éves működése alatt 11 ülést tartott. Az érdemi napirendek száma eltekintve az „egyebektől,” 22 volt. Összesen 5 esetben állapítottak meg alkotmány sértést. Egy kivétellel a kormány alá tartozó hivatali apparátus működésénél találtak alkotmány sértő eseteket. Egyetlen egy olyan ügy sem volt, ahol a jogalkalmazó felfüggesztette volna az előtte folyó eljárást és az Alkotmányjogi Tanácshoz fordult.⁶³

A határozatok megfogalmazásánál Korom Mihály a testület elnöke figyelmeztette a tagokat, hogy az „alkotmány sértés” szót ne használják. Ezért kezdetben az „Alkotmánnyal való összhang hiányát” állapították meg. Csak 1988-ban merték leírni, hogy „alkotmány sértés.”⁶⁴

Arra hivatkozva, hogy az alkotmány sértésekről szóló határozatok ártanak a kormány és az állam tekintélyének ezért az Alkotmányjogi Tanácsot eltiltották attól is, hogy a sajtót tájékoztassák.⁶⁵

Mindezekből nyilvánvalóvá vált, hogy az Alkotmányjogi Tanács létrehozása csak egy látszatintézkedés volt. Ezért a jogász szakma továbbra is a valódi Alkotmánybíróság létrehozása mellett érvelt. Pokol Béla az összehasonlító alkotmányjogi tankönyvben egy külön fejezetben írt az Alkotmánybíróságról.⁶⁶ Majd egy külön tanulmányban is érvelt az alkotmánybíráskodás mellett.⁶⁷

A Kisényi Gáza vezette programiroda, az Állam-és Jogtudományi Intézetben tovább folytatta az alkotmánybíráskodásról szóló kutatásait. Ennek keretében két kötetben közzétették az európai alkotmánybíráóságokról szóló törvényeket, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy a döntéshozóknak bemutassák ezeknek az intézményeknek a fontosságát. A kiadvány bevezető tanulmánya elavultnak minősítette a hatalom egységéről szóló doktrínát. Egyúttal megállapította, hogy az Alkotmányjogi Tanácsnak milyen csekély jogkör jutott és utalt arra, hogy Magyarországon is egy valódi Alkotmánybíróságra lenne szükség.⁶⁸

A jogállamiság követelményének megfelelő Alkotmánybíróság létrehozására azonban csak a rendszerváltozás révén kerülhetett sor.⁶⁹

⁶³ Uo. 20.

⁶⁴ Uo. 19.

⁶⁵ Uo. 17.

⁶⁶ POKOL (1984) i. m. 59–72.

⁶⁷ POKOL (1986) i. m. 251.

⁶⁸ VARGA i. m. 83.

⁶⁹ KUKORELLI (2016) i. m. 398.; BÁN i. m. 32.; EGRI-KOVÁCS i. m.; HOLLÓ (1993) i. m.; KELEMEN R. i. m.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG A RÉGI ÉS AZ ÚJ ALKOTMÁNYOS ERŐTÉR BEN

STUMPF István

1. Az Alkotmánybíróság, mint az alkotmányos átmenet főszereplője

Harminc évvel ezelőtt, a rendszerváltoztatás első jogállami intézményeként jött létre a magyar Alkotmánybíróság. A demokratikus átalakulás „hungarikumát” – a tárgyalásos, kialakított jellege mellett – az Alkotmánybíróságnak az első szabad választásokat megelőző létrehozatala és az Alkotmánybíróság meghatározó szerepe a „jogállami forradalomban” jelentette. A rendkívül gazdag magyar közjogi hagyományból hiányzott az alkotmánybíráskodás, hiszen Magyarországnak 1949-ig nem volt írott alkotmánya. A rendszerváltozás főszereplői között voltak, akik idegenkedve fogadták az új intézmény létrehozásának ötletét, jobban örültek volna a kommunista hatalom által felszámolt közigazgatási bíráskodás visszaállításának. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon, amelyen kialakították a békés átmenet fogatókönyvét azonban azoknak a politikusoknak az elképzelése érvényesült, akik a német alkotmánybírósági modell követését támogatták.¹ Bár az alkotmánybíróság gyors felállítása nem tartozott az ellenzéki követelések prioritásai közé – tartottak attól, hogy az új Alkotmánybíróság a kommunista káderek átmentésének intézménye lehet – később mégis az Alkotmánybíróságban látta az Ellenzéki Kerekasztal azt a garanciális intézményt, amelyik egyik gátja lehet az esetleges pártállami visszarendeződésnek.² Az Ellenzéki Kerekasztal tevékenységébe 1989 nyarán bekapcsolódott Antall József, aki a magyar parlamentáris tradíció elkötelezett híve volt,³ az ő kompromisszumos javaslatainak segítségével sikerült eljutni a megállapodás aláírásáig.

¹ Roman Herczog, a német Szövetségi Alkotmánybíróság volt elnöke a spanyol és portugál alkotmánybíróságokat Karlsruhe leányainak, a rendszerváltások után alapított közép és kelet-európaiakat viszont a német bíróság unokáinak nevezte.

² „A Kerekasztalban egyesült ellenzék eredetileg semmiképpen nem kívánt alkotmányozni. [...] Magát az Alkotmányt csak annyiban óhajtotta érinteni, amennyiben törölni kívánta abból az államszocialista berendezkedés fundamentumait rögzítő, büntetőjogilag is védett alapértékeket, továbbá megteremteni remélte a politikai szabadságjogok valóságos rendszerét. A közjogi alapszerkezetről, a hatalommegosztás nagy intézményeiről még csak tárgyalni sem kívánt. Mindezek új alkotmányba való foglalását a szabadon választott Országgyűlés feladatának látta.” TÖLGYESSY i. m. 22.

³ ANTALL i. m.

Az 1989-es év a nagy politikai átrendeződések és törvénymódosítások éve volt. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel kihirdetésre került az 1949. évi Alkotmány, az Alkotmány módosítása; az alkotmányrevízió a régi Alkotmány csaknem 80 %-át érintette. A politikai rendszerváltozás átmeneti Alkotmánya három területen hozott fontos változásokat, úgymint az Alkotmány általános rendelkezései, az államszervezet átalakítására vonatkozó rész valamint az alapjogok szabályozása. Az Alkotmánybíróság szervezetére és működésére vonatkozó alapvető alkotmányos rendelkezéseket már az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény tartalmazta. Ezeknek a rendelkezéseknek a részletes végrehajtási szabályait foglalta össze a régi Abtv.

Tekintve, hogy kezdetben az ellenzék nem akart alkotmányozni és az Alkotmánybíróságban a kommunista hatalomátmentés „trójai lovát” látta, így komoly politikai vagy szakmai⁴ vita nem folyt arról, hogy milyen jellegű Alkotmánybíróságot állítsanak fel. Az ellenzék politikai stratégiaváltását az eredményezte, hogy garanciát látott az Alkotmánybíróságban az esetleges pártállami túlhatalommal szemben. A tárgyalások során sikerült elérnie, hogy az Alkotmánybíróság megkapta az alkotmányellenes törvények megsemmisítésének jogát (eredetileg csak szignalizáció lett volna), kiharcolta a bárki által kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás lehetőségét (*actio popularis*) és meg tudtak állapodni az alkotmánybírák kiválasztásának és az Alkotmánybíróság több lépcsőben történő feltöltésének szabályaiban. Az Alkotmánybíróság, mint a rendszerváltozás első jogállami intézménye 1990. január elsejével megkezdhette működését.

A rendszerváltozás hajnalán nem merült fel érdemben, hogy az új alkotmánybíráskodás melyik modellt kövesse, az amerikai decentralizált vagy a kelsen-i típusú, centralizált európai modellt. Nem volt ugyanis kérdés, hogy a magyar Alkotmánybíróság a kelsen-i hagyományokat folytatva, a német alkotmánybírósági modellt követi, amely szerint az alkotmány a legfőbb jogi norma és amelynek minden alacsonyabb rendű jogszabály meg kell, hogy feleljen. Az alkotmányossági felülvizsgálat pedig arra való, hogy az alkotmányellenes normát kiszűrje a jogrendszerből olyan módon, hogy az alkotmánybíróságot az alkotmány felruhazza a jogszabályok megsemmisítésnek hatalmával. Ezáltal az alkotmánybíróság, egyfajta „negatív jogalkotóként” beleszól a politikai célok megvalósításába úgy, hogy kijelöli a célok megvalósításának alkotmányos korlátait. Az alkotmánybíróság az alkotmányt, mint jogi dokumentumot értelmezi, olyan határozatokat hoz amelyek mindeki számára átláthatók és nyilvánosan indokoltak. Ebben a modellben az alkotmánybíróságok határozatai általános érvényűek és mindenkre kötelezők (*erga omnes*). A mindenkre kötelező erejű döntések miatt az alkotmánybíróságnak közvetlen hatása van az egész jogrendszerre és a közhatalom gyakorlására, de feladata és hatásköre jelentősen eltér a rendes bíróságok feladataitól. A rendszerváltozás során kialakult magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat szervesen illeszkedett az európai mainstream „*legal constitutionalism*”, jogi alkotmányossági modelljébe.⁵ Eszerint a felfogás szerint az alkotmánybíróság a döntései során jogi

⁴ A kormány oldalán, az Igazságügyi Minisztériumban, Kilényi Géza vezetésével régóta dolgoztak egy új Alkotmány szabályozási koncepcióján és egy olyan Alkotmánybírósági elképzelésen, amelyben az Alkotmánybíróságnak nem lett volna joga a törvények megsemmisítésére és nem lehetett volna bárkinek az alkotmánybírósághoz fordulni (*actio popularis*). KILÉNYI (1991) i. m.; ld. még: KILÉNYI (2004) i. m. 44–69.

⁵ SZENTE (2015) i. m. 18–19.

2. Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben

szempontokat kell, hogy érvényesítsen, mert jogértelmezése akkor is jogi tevékenység, ha mindezt politikailag befolyásolt környezetben teszi. Az alkotmánybíróság a törvényhozó és végrehajtó hatalom politikaalkotó tevékenységéhez képest alapvetően jogalkalmazást végez. Az alkotmánybíróság nem egyszerűen egy alkotmányos intézmény a politikai rendszerben, hanem általános felhatalmazással rendelkezik az alkotmány védelmére. A magyar Alkotmánybíróság a rendszerváltoztatás folyamatában az első szabadon választott parlament legerősebb ellensúlya lett annak ellenére, hogy az intézménynek nem voltak gyökerei a magyar közjogi hagyományokban.⁶

Az Alkotmánybíróság – amely az első szabad választások után újabb öt fővel bővült⁷ – nem egyszerűen az alkotmányvédelem új intézményeként kapcsolódott be a politikai folyamatokba, hanem nagyfokú önállósággal alakítva saját hatáskörét a rendszerváltoztatás meghatározó politikai szereplőjévé vált. A szabad választásokat követő eufóriának a „taxis blokádnak” hamar véget vetett. A megöröklött súlyos gazdasági nehézségek, a pártpolitikai ellentétek, a kormánykoalíció belső feszültségei, az új politikai elit tapasztalatlansága és felkészületlensége, a kölcsönös bizalmatlanság gyorsan erodálta a többpártrendszer iránti bizalmat. Ebben a politikai és bizalmi vákuumban vált kulcsszereplővé az Alkotmánybíróság a tudatosan vállalt jogállami forradalmár szerepével, aktivizmusával, arisztokratikus távolságtartásával és dogmatikus szakjogi nyelvezetével, kitöltve a kapkodóvá előkészített és ezáltal hézagos és ellentmondásos Abtv. és az új Alkotmány fehérfoltjait.⁸

Az 1990-es év még a pártpolitikai csatározások és a választások lázában telt el. Az Alkotmánybíróság valójában 1991-ben illetve azt követően hozott olyan horderejű döntéseket, amelyekkel jelentős mértékben befolyásolta a rendszerváltoztatás menetét. A jogállamiság alapjainak a lefektetését az Alkotmánybíróság az 1992-es határozataiban kezdte el, kifejtve azt a tételt, hogy a rendszerváltással egyfajta „jogállami forradalom” ment végbe.

„Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbiaktól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának. [...] Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítókkal együtt.”⁹

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában tehát a jog nyelvére lefordította a politikai rendszerváltást, kiindulva abból, hogy az egész jogrendszert összhangba kell

⁶ PÓCZA (2015) i. m. 159–183.

⁷ Az Országgyűlés 1989. november 23-án választotta meg az első 5 alkotmánybíró: Ádám Antalt, Kilényi Gézát, Solt Pált, Sólyom Lászlót és Zlinszky Jánost majd az első szabad választásokat követően, 1990. július 2-án Hercegh Gézát, Lábadý Tamást, Schmidt Pétert, Tersztyánszky Ödönt, Vörös Imrét és a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztott Solt Pál helyére július végén Szabó András.

⁸ Hasonlóan ld. ERDŐS–SMUK i. m. 142.

⁹ 11/1992. (III.5) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

hozni a jogállami Alkotmánnyal. A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság nem hagyott kétséget afelől, hogy a rendszerváltás a legalitás talaján zajlott le így nem tehető különbség az Alkotmány előtti és az Alkotmány utáni jog között, keletkezéstől függetlenül minden jogi normával szemben az a követelmény, hogy megfeleljen a hatályos Alkotmánynak. A rendszerváltás két kulcsfogalmának: a legalitásnak és a jogállamiságnak a viszonyáról a következőképpen érvelt az Alkotmánybíróság első elnöke:

„Az Alkotmánybíróság elhatárolja egymástól a legalitást és a legitimitást: a különböző korábbi rendszerek legitimitása értelmezhetetlen a jogi normák alkotmányossága szempontjából. Az Alkotmánybíróság ezzel a nézetével foglalt állást arról, hogy forradalom volt-e Magyarországon: a bíróság a Magyarországon lezajlott fordulatra a 'jogállami forradalom' paradox fogalmát alkotta meg. Ennek gyakorlati következménye a legalitás és jogfolytonosság elve melletti kiállítás lett, ami azonban egyáltalán nem került ellentétbe azzal, hogy az Alkotmánybíróság egyértelműen a rendszerváltás jövőorientált koncepcióját támogatta (ld. *novatio*) és szembefordult a restaurációs törekvésekkel.”¹⁰

Az Alkotmánybíróságot a jogfolytonosságon és a legalitáson alapuló felfogása miatt éles politikai kritika érte, hiszen a régi rendszer jogának megítélésekor a bíróság döntő mértékben a jogállamisággal kéz a kézben járó jogbiztonság elvét részesítette előnyben. A mezőgazdaság szövetkezetesítésével és az államosításokkal kapcsolatban is a jog kontinuitására és a lezárt jogviszonyok védelmére helyezte a hangsúlyt és nem tett különbséget aszerint, hogy miért és mikor lett az alapul fekvő jogszabály alkotmányellenes.

A formális jogbiztonság és az igazságosság viszonyával foglalkozó határozataiban fektette le azt az alaptézisét, hogy: „a jogállamiság deklarálása Magyarországon tehát kizárólag formális joguralomként értelmezhető.”¹¹ Az Alkotmánybíróság mindent megtett annak érdekében, hogy megakadályozza a természetjogi elvek térnyerését a rendszerváltás körüli politikai viták elrendezésében. Felfogása szerint „[j]ogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”, ezért a jogbiztonságot olyan alkotmányos értéknek kezelte, amelynek segítségével az alkotmánypozitívizmus előnyben részesíthető a természetjoggal szemben. Sólyom László az Alkotmánybíróság kezdeti működése során felmerült szakmai és morális kihívások kapcsán a következőket írja összefoglaló munkájában: „A rendszerváltás nagy, szimbolikus kérdéseit tekintve – de ezek között a büntetőjogi »igazságtétel« ügyében bizonyosan – a választás elkerülhetetlen volt. Németország tudvalevőleg az igazságosság alapján ítélkezett. A csehszlovák és a lengyel alkotmánybíróság is lehetségesnek tartotta, hogy – hangsúlyozottan kivételesen és egyszeri alkalommal – az alkotmány büntetőjogi garanciáit a törvényhozó figyelmen kívül hagyja. A magyar Alkotmánybíróság a másik utat választotta. Elvetette a büntethetőség elévülése szabályainak bármiféle visszaható hatályú megváltoztatását. A jogállamért nem kellett az igazságosságot feláldozni. Az Alkotmánybíróság megnyitotta a társadalomban legsúlyosabb sebeket hagyó büntettek – gyakorlatilag az

¹⁰ SÓLYOM (2001) i. m. 686–687.

¹¹ 31/1990.(XII.18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 141.

ötvenhatos forradalom alatti és utáni tömeggyilkosságok – üldözésének a lehetőségét a nemzetközi jog révén.”¹² Az Alkotmánybíróság az általa kifejlesztett rendszerváltási dogmatikának megfelelően többször is kifejtette, hogy Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. Igyekezett tompítani a történelmi körülményekből fakadó rendkívüliséget, döntéseit az elvi rendteremtés és az alkotmányos konszolidáció igényével hozta. Az Alkotmánybíróság folyamatosan demonstrálta, hogy a jog határt szab a politikának, magatartásával széles körben hihetővé akarta tenni a jog uralmát. A jogállamiság fogalmát kibontó határozataiban világossá tette, hogy az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét! Majd ezt követően „olvasztotta ki” a jogállam tartalmát képező önálló alkotmányossági mérceként funkcionáló elemeket, így: a normavilágosság és a kellő felkészülési idő követelményét, a jog és az intézmények kiszámítható működésének igényét, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, valamint a későbbiek során a közjogi érvénytelenség doktrínáját. Az Alkotmánybíróság többsége¹³ tisztában volt azzal, hogy olyan követelményeket vezetett be a jogállamiság tartalmaként, amelyek nem szerepeltek az Alkotmányban, nyíltan felvállalva a bíróság aktivizmusát.¹⁴ Széles körben elterjedt az a meggyőződés, hogy az alapjogi aktivizmus helyeselhető, míg a hatásköri, államszervezeti aktivizmus nem. Kukorelli István a következőképpen fogalmazott egyik tanulmányában: „Az aktivizmus nézőpontjából határozottan különválasztanék két normatípust: az alkotmány-nak a hatalomgyakorlásról és az államszervezetről (hatalmi ágakról) szóló normáinál kitenném a behajtani tilos táblát. A civil résznél (például az alapjogoknál) szabadabb a jogfejlesztő szerep.”¹⁵

Az Alkotmánybíróság a kilencvenes évek elején, rendkívül intenzív munkával, az elévüléssel kapcsolatos döntéseivel, az átvilágítási ügyekkel, a múlt sérelmeinek orvoslását igénylő beadványokra adott válaszaival doktrinálisan kidolgozta a jogállamiság tartalmát jelentő alapkategóriákat. A későbbiekben került sor a jogalkotással kapcsolatos követelmények részletes kifejtésére mintegy pótolva az Alkotmány jogalkotási fejezetének hiányát. A már említett normavilágosságon, felkészülési időn, és közjogi érvénytelenségen túl foglalkozott a közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimitációjával, a szerzett jogok védelmével, a minősített többséget igénylő törvényekkel, valamint az egyes szakjogi területek (büntetőhatalom, közigazgatás, polgári jog) jogállami követelményeivel. A jogállamiság elsősorban normatív tartalma miatt kapott az Alkotmánybíróság judikatúrájában kitüntetett szerepet. A „jogállami forradalom” időszakában nagy jelentősége volt annak, hogy bárki beadvánnyal fordulhatott az Alkotmánybírósághoz (*actio popularis*), és a bíróság az adott jogszabályt közvetlenül ütköztette a jogállami követelményekkel.

¹² SÓLYOM (2001) i. m. 699.

¹³ Kilényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre alkotmánybírák különvéleményüket fejezték ki ebben a kérdésben. pl. 48/1991.(IX.26) AB határozat, ABH 1991, 217, 239–241.

¹⁴ „A jogalkotás jogbiztonsági szabályai kézenfekvők, s éppúgy nem az Alkotmánybíróság találmányai, mint maga a jogbiztonság alapkövetelménye sem. Ezek az elvek alkotmányi rangú rendelkezések lennének – ha az alkotmányerejű törvény koncepciója fennmaradt volna, és ha a parlament a jogalkotás rendjéről szóló új törvényt még annak idején megalkotta volna.” SÓLYOM (2001) i. m. 708.

¹⁵ KUKORELLI (2006) i. m. 102.

„A rendszerváltás után Magyarországon a jog uralmába vetett hitet kellett megteremteni. Az Alkotmánybíróság történelmi feladata volt, hogy nyilvánvalóvá tegye: az új Alkotmány feltétlen érvényesülést követel.”¹⁶

A jogi alkotmányosság magyarországi zászlóshajója kétségtelenül az Alkotmánybíróság volt. Bevezette és döntésein keresztül intézményesítette a jogállam eszményét és gyakorlatát összekapcsolva a közös európai alkotmányos hagyományokkal.¹⁷

Az Alkotmánybíróság rendszerváltás-kori önértelmezése szerint tehát az aktivizmus az adott körülmények között bizonyos mértékig elkerülhetetlen volt. Az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom nem volt képes korrigálni az Alkotmány ellentmondásait vagy pótolni a hiányosságait, így az Alkotmánybíróság maradt az egyetlen olyan intézmény, amely kreatív jogértelmezéssel megoldhatta azokat a problémákat, amelyek a szükséges politikai egyetértés hiánya miatt más módon nem voltak megoldhatók. A rendszerváltoztatás forгатagában született és átmenetinek szánt alkotmány szövegét az Alkotmánybíróság tagjai közül többen kezdetben nem tartották egy olyan kiegészítő dokumentumnak, amelyen a testület jogászprofesszor tagjai ne tudnának javítani. Nem meglepő tehát az, hogy az alapító elnök egyik későbbi interjújában a következőket mondta: „A mi alkotmánybíráskodásunk a koherencia érdekében – éppen a »nehéz esetekben« – az alkotmányírás határán mozog, ezt soha nem tagadtam.”¹⁸

A 2010-es választásokat követően, az alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség közjogi aktivitását övező viták hátterében kimondva-kimondatlanul az a kérdés húzódik meg, hogy évtizedekkel a rendszerváltoztatás után eljött-e az ideje a túlzott hatalomra szert tett Alkotmánybíróság kompetenciája visszaszorításának. A probléma nem új keletű, a törvényhozással szorosan összefonódott végrehajtó hatalom a választásokon szerzett felhatalmazására hivatkozva rendszeresen kritizálta az Alkotmánybíróság aktivizmusát mondván, hogy korlátozza a népszuverenitás legfontosabb letéteményesének a működését. Az alkotmánybíráskodásnak, mint „többségellenes” (*counter-majoritarian*) tevékenységnek az alapkérdése, hogy milyen felhatalmazás alapján és milyen mértékben bírálhatja felül egy nem-népképviselői szerv a közvetlen legitimitációval rendelkező parlament döntéseit.¹⁹

A hatalommegosztás elve kifejezetten nem szerepelt az 1989-es Alkotmányban, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában az államhatalmi ágak elválasztásának elvét, mint a jogállamiság szerves részét következetesen érvényesítette.²⁰ Szemben a jogállami-

¹⁶ PACZOLAY (2013) i. m. 13.

¹⁷ Az Európa Tanács Velencei Bizottsága a következőképpen határozta meg a jogállamiság tartalmi elemeit: 1. a törvényesség és az átlátható, számon kérhető, demokratikus jogalkotás biztosítása, 2. a jogbiztonság érvényesítése, 3. az önkényesség tilalma, 4. a független és pártatlan bírói szervekhez fordulás joga, 5. az emberi jogok tisztelete, 6. a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve. In: CDL-AD(2011) 003rev Report on rule of law- Adopted by Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)

¹⁸ TÓTH (1997) i. m. 37.

¹⁹ DORSEN i. m. 108–109.

²⁰ A korábban hatályos jogrendszerben az államhatalmi ágak elválasztásának elvét egyedül a régi Abtv. preambuluma említi. Az Alaptörvény C cikk (1) bekezdése viszont kifejezetten szól a hatalommegosztásról: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

ság alaposan kidolgozott rendszerével a hatalommegosztásról az Alkotmánybíróság nem adott átfogó kifejtést, sokkal inkább egy-egy konkrét határozattal összefüggésben fejtette ki álláspontját. Így már az ítékezés korai szakaszában saját közjogi státuszának meghatározásakor elvi éllal mondta ki, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseire irányuló hatáskör gyakorlásánál „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.”²¹ Az Alkotmánybíróság következetesen elzárkózott attól, hogy az előzetes alkotmányossági vizsgálatok révén magára húzza a kormányzati, illetve törvényhozói felelősséget. Az Alkotmánybíróság elfogadta a hatalmi ágak hagyományos hármas felosztását, de ezt sokkal inkább praktikus semmint teoretikus megfontolásból tette, egyértelműsítve, hogy nem hajlandó követni azokat a divatirányzatokat, amelyek újabb és újabb hatalmi ágakat véltek felfedezni (média, helyi önkormányzatok, érdek-képviselők).

Az Alkotmánybíróság alapító generációjának távozásakor számos értékelés született a bíróság tevékenységéről. Az értékelések mindegyike kiemeli az aktivista felfogású bíraskodást és a „láthatatlan alkotmány” metaforáját.²² Bár az Alkotmánybíróság saját szerepfelfogását illetően a kezdetektől fogva megosztott volt, a többség úgy ítélte meg, hogy a kialakult történelmi helyzetben a bíróságnak aktivistának kell lennie. A halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozathoz csatolt párhuzamos indoklásában fejt ki Sólyom László a „láthatatlan alkotmány” felfogását:

„Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál: s ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.”²³

Minden bizonnyal példa nélkülinek mondható, hogy egy párhuzamos indoklásban felemlített „doktrína” ilyen hihetetlen karriert fusson be. Maga a szerző is úgy vélte, hogy sokan félreértették a gondolat lényegét, hiszen a „láthatatlan alkotmány” metaforája nem az „örökkévalósági klauzula” szinonimája, amelyre támaszkodva akár az írott alkotmányszöveg is kritikai revízió alá vethető. Sokkal inkább arra akart rámutatni, hogy az alkotmány magasabb rendű: nemcsak technikai szabályoknak, hanem az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett elveknek a szigorú rendje. A bíróság ítéleteiben ezt az elvrendszert kell, hogy kifejtse, láthatóvá tegye és a koherens rendszerré fejlesztve alkalmazza. Az Alkotmánybíróság, a németekhez hasonlóan az Alkotmányt logikailag zárt rendszerként fogta fel és valójában ezt jelenítette meg a „láthatatlan al-

²¹ 31/1990.(XII.18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137.

²² Halmai Gábor az alapjogi bíraskodás első kilenc évet bemutató kötet bevezetőjében a következőképpen összegzi véleményét: „Nem is lehet kétséges, hogy a magyar Alkotmánybíróság Sólyom-korszaka a Warren-Court típusához hasonlítható, amelynek elnöke alapvetően liberális, és mind az alkotmány, mind pedig a hatáskörök értelmezését illetően aktivista irányba igyekezett vezetni a magyarországi alkotmányvédelmet”. HALMAI (2000) i. m. 12.

²³ 23/1990. (X.31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 89.

alkotmány” koncepciója. Rendkívül tanulságos, hogy a későbbiekben a testület kerülte a hivatkozást a metaforára, figyeltek arra, hogy döntéseik hozzákötethetők legyenek az alkotmány egyes rendelkezéseihez, kerültek azt is, hogy értelmezéseik az írott alkotmány felülvizsgálatának tűnjenek. Mégis a közjogi kultúrában és bűvópatak-szerűen az alkotmánybíróvási gyakorlatban is tovább élt a „láthatatlan alkotmány” szellemisége.²⁴

Az alkotmánybíróvási aktivizmusnak nincs egységes meghatározása.

”[L]egtöbbször rosszallást jelez: a bíróság elszakad az alkotmány szövegétől, figyelmen kívül hagyta a precedenst, elfogadhatatlan értelmezési módszert alkalmazott, behatolt a törvényhozás területére, vagy egyszerűen csak olyan döntést hozott, amellyel a bíráló politikai okból nem értett egyet. Az alkotmánybíráskodás néhány ellenzője magát az intézményt, a törvények alkotmányossági felülvizsgálatát is aktivizmusnak tartja.”²⁵

A viták az elmúlt években újabb lendületet kaptak többek között a politikai és jogi alkotmányosság híveinek publikációin keresztül.²⁶

Az Alkotmánybíróház tevékenysége nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi érdeklődésnek is a középpontjába került. Itthon és külföldön egyaránt úgy tartották, hogy a Sólyom László vezette Alkotmánybíróház „a legtöbb hatalommal rendelkező s talán a legaktívabb is bármely alkotmánybíróház közül a világon”.²⁷ A testület legnagyobb visszhangot kiváltott döntései (halálbüntetés megszüntetése, kárpótlással és az igazságtétellel kapcsolatos határozatok, a köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom jogkörei közötti határvonal kijelölése) olykor rendkívül erős politikai reakciókat, sőt indulatokat gerjesztettek. A bírálatok szerint az Alkotmánybíróház kezdetben kizárólag a Nyugat általi elismerést és legitimációt hajszolta, megközelíthetetlen elefántcsonttornyából semmiféle érzékenységet nem tanúsított a mindennapok realitása iránt.

Az Alkotmánybíróház egyik legradikálisabb kritikusa szerint: „az alkotmánybíróház rátelepedett az egész politikai folyamatra, nem egy tekintetben meghatározva annak irányát, azaz önhatalmúlag maga emelte filozófiák, nézőpontok, társadalom- és ember-szemlélet s a mindezzel úgymond együtt járó kötelmek és tilalomfák alá teperte az egész társadalmat, politikai osztályát, pártjait, s velük a nemzetet megtestesítő törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmat, vagyis végső fokon az eredetileg rendszerváltó – a múltat érdemben meghaladni kívánó s egy új nemzetépítésbe bocsátkozó – szándék esélyeit”.²⁸ Állítása szerint a professzori karakterű alkotmánybíróház a döntéseiben

²⁴ Varga Zs András könyvében élesen kritizálja a bírói aktivizmust és a jogállamiság fogalmának alkotmánybíróvási „szabad kártya”-ként való használatát. VARGA ZS. (2015) i. m. 16–19., 109–111.

²⁵ TÓTH (2009) i. m. 17.

²⁶ Valójában az egész alkotmánybíráskodás legitimációját és hatékonyságát kérdőjelezi meg a University College London professzora, Richard Bellamy a könyvével (BELLAMY i. m.) A *German Law Journal* egy teljes különszámot szentel a politikai konstitutionalizmus által gerjesztett alkotmányjogi vitának (*German Law Journal. Special Issue- Political Constitution*. 2013. December 1.) A magyar szerzők közül mások mellett Pócza Kálmán [PÓCZA (2012)], valamint Antall Attila (ANTALL A. i. m.) foglalkozott részletesen a kérdéssel.

²⁷ BRUNNER i. m. 539.

²⁸ VARGA CS. (2006) i. m. 540.

megmutatkozó „pusztító liberális doktrinerizmusával” megbéklyózta a rendszerváltást. Idegen jogra építve, merő absztrakcióból láthatatlan alkotmányt teremtett. Azzal, hogy maga hozta létre a mércét, amelyre hivatkozva megsemmisítette a szuverén akaratát „alkotmányellenes alkotmányvédelmet” valósított meg. A pártállam jogi nihilizmusával szemben fetisizálta a jogot és az új katekizmus középpontjába a jogállamiságot állította. Az Alkotmánybíróság döntései alkotmányi erővel, visszavonhatatlanul épültek be a jogrendszerbe. Az alapjogi aktivizmus egyik korai szakmai alapú kritikusa öt pontban foglalta össze bírálta,²⁹ amelyben arra hívta fel a figyelmet, hogy az aktivizmus túlzottan átviszi a társadalmat érintő döntések súlyát a parlamentről az Alkotmánybíróságra és ezzel kikezdi a választásokon és a parlamenten alapuló parlamentáris demokrácia alapjait. Figyelmeztetett arra is, hogy ezek a konfliktusok akár az Alkotmánybíróság szerepkörének radikális visszametszését is eredményezhetik.

A frontális támadások mellett jól kivehető volt a baráti kritikát gyakorlók köre is, akiknek többsége az alapjogi aktivizmust elfogadhatónak, sőt kifejezetten támogatandónak tartotta, míg a hatásköri, államszervezeti kérdések esetében az alkotmány írott szövegéhez való ragaszkodást tekintette elsődlegesnek.³⁰

Az Alkotmánybíróság a maga szerepfelfogását, komoly belső vitákat követően úgy alakította ki, hogy az Alkotmánybíróság a többségi uralom valóságos ellensúlyaként kell, hogy működjön. Elismerte maga fölött az alkotmányt, mint abszolút mércét, amelynek a megalkotása a parlament kezében van. Az Alkotmánybíróság többsége egészen 2011-ig kitartott amellett, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi szempontból történő vizsgálatára nem tart igényt, bár – hangzott a halk ellenérv – „elvileg meg lehetne indokolni”. 1994 és 1998 között nem az alkotmányellenes alkotmánymódosítás értelmezése, hanem a Bokros csomag alkotmányos vétőjének kezelése illetve egy új alkotmány elkészítése tartotta lázban a kormányzó erőket. Már ebben az időszakban is élénk viták folytak arról, hogy a népképviselői elvre épülő parlamenti szupremácia vagy az alapjogok védelmét biztosító alkotmányos kontroll legyen a meghatározó rendező elve a közjogi viszonyoknak. Ezek a viták éleződtek ki 2010-től – s különösen az alaptörvény-módosítások felülvizsgálatának problémája körül csúcsosodtak ki.³¹

Az Alaptörvény elfogadása és annak módosításai azt mutatják, hogy a kormánytöbbség kihasználta az „alkotmányozási pillanatot”,³² számos ponton az alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos kritikákra építve a rendszerváltoztatást követő időszak legnagyobb mértékű átalakítását hajtotta végre a magyar jogrendszer tartalmában és struktúrájában. Pontosan egy évvel a 2010-es parlamenti választásokat követően elfogadott Alaptörvény – már nevében is – a régi elit paktumaira épült rendszerrel való

²⁹ POKOL (1992) i. m. 154.

³⁰ Tóth Gábor Attila jól foglalja össze könyvének első részében az aktivizmussal kapcsolatos szakmai álláspontokat, kiemelve Györfi Tamás, Pokol Béla, Kis János, Halmai Gábor kritikái észrevételeit. TÓTH (2009) i. m. 15–30.

³¹ ERDŐS (2015) i. m. 317–348.

³² Bruce Ackerman így nevezte el azt az alkotmányozási szituációt, amikor egy politikai erő egymagában rendelkezik az alkotmányozáshoz szükséges többséggel, és semmilyen vétőszereplő nem képes megakadályozni abban, hogy a politikai játékszabályokat saját elképzelése szerint átalakítsa. ACKERMAN i. m. 17.

szakítást akarta szimbolizálni. Az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti Hitvallás fejezi ki leginkább a szakítást a korábbi, politikai neutralitásra törekvő alkotmányos identitással.³³ A politikai alkotmányosság térnyerése szempontjából értelmezhetjük úgy is az Alaptörvény bevezető fejezetét, hogy ez hivatott szimbolizálni a „láthatatlan alkotmány” trónfosztását és a történeti alkotmány rehabilitálását. Egyfajta visszatérést mutat a tradicionális államisághoz azzal, hogy nem tesz említést a jogállamról, helyette a következő szerepel: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.” A Nemzeti Hitvallás nem pusztán érzelmileg igyekszik megalapozni az új alkotmányos identitást, hanem az alkotmányszöveg értelmezésben is kulcsszerephez juthat. Az Alapvetés R) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” A kötelező alkotmányértelmezési triász üzenete – különösen, ha összekapcsoljuk a negyedik alkotmánymódosítással – egyértelműen az alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló „láthatatlan alkotmány” leváltása.

Ha számba vesszük a korábbi alkotmányt ért kritikákat, akkor jól látható, hogy az Alaptörvénybe bekerültek a kritikusok által legfontosabbnak tartott hiányosságok. Az alapjogi charta katalógusa mellé beépült a közösségközpontú szabályozás, a jogosultságok mellett megjelentek a polgárok kötelezettségei is, a bíróságok értelmezési kritériumai között ott szerepel a közjónak és a józan észnek való megfelelés valamint az erkölcsös és gazdaságos cél szolgálatának mércéje (28. cikk). Az állam szerepének megerősítése mellett a nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai valamint a – sokat vitatott – köztelherviselési és nyugdíj szabályok is az Alaptörvény részei lettek.

Az alkotmánybíróági aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló (*super majority*), parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. Az alkotmányozó többség, még a választások évében – az Alaptörvény előkészítésével párhuzamosan – kilenc alkalommal módosította az Alkotmányt, radikálisan átalakítva a magyar államberendezkedés szerkezetét.³⁴ A módosítások hatalmpolitikai és szimbolikus célokat szolgáltak, erőteljes hangsúlyeltolódást idéztek elő a hatalommegosztás rendszerében és delegitimálták az 1989-es Alkotmányt.

A hatalommegosztás új rendszerében a legélesebb konfliktusok az Alkotmánybíró-ság és az alkotmányozó hatalom mezében fellépő, a törvényhozó hatalommal szorosan

³³ Szigeti Péter egyik tanulmányában komoly aggodalmát fejezi ki ezzel a gondolati alappal kapcsolatban. SZIGETI i. m. 533., 535.

³⁴ A módosítások lényegi elemei: az első módosítás az országgyűlési képviselők számának radikális csökkentését irányozta elő, bevezette a miniszterelnök-helyettes intézményét, és megeremtetette a kormánytisztviselői státuszt. A második lehetővé tette, hogy önkormányzati képviselői státusszal nem rendelkező személyt is alpolgármesterré választthassanak. A harmadik megváltoztatta az alkotmánybírákat jelölő testület összetételét. A negyedik a közzolgálati média rendszerét alakította át. Az ötödik a bírósági titkárok döntési hatáskörrel való felruházást tette lehetővé. A hatodik a nagy politikai vihart kavart végkielégítések visszamenőleges megadóztatásának a feltételeit teremtette meg. A hetedik a jogalkotási törvény megsemmisítése okán szükségessé vált változtatások végrehajtását szolgálta, többek között az ügyész-ségi törvényt is átalakítva. A hetedik beemelte a PSZÁF felügyeletét valamint a kormány-megbizotti intézményt az alkotmányba. A nyolcadik az Alkotmánybíró-ság jogköreit korlátozta a gazdasági tárgyú törvények tekintetében. A kilencedik beépítette az Alkotmány szövegébe az NMHH intézményét, melynek elnökét kilenc évre a miniszterelnök nevezi ki.

összenőtt kormányzati főhatalom között alakultak ki.³⁵ Az alkotmányjogász szakma szakmai konferenciák és tudományos kutatási projektek segítségével igyekezett feldolgozni³⁶ a változásokat.

2. Kontinuitás vagy paradigmaváltás, erős vagy gyenge alkotmányos kontroll az Alaptörvényben?

Az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényének 2011. április 18-i elfogadásával döntött az alkotmányos szervezet részleges átalakításáról, a parlamentáris demokrácia alapszerkezete nem változott, a változások legnagyobb mértékben az Alkotmánybíróságot érintették. Az átmeneti Alkotmány alapján elfogadott régi Abtv. az Alkotmánybíróság meghatározó karakterjegyévé az absztrakt, konkrét ügyektől elvonatkoztatott utólagos normakontrollt tette. A rendszerváltoztató ellenzéki erők nyomására bevezetett *actio popularis* intézménye révén vált alkalmassá arra, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlatban is az Alkotmány védelmének a legfőbb – önálló hatalmi ágként viselkedő – szerveként funkcionáljon.

Az új Alaptörvénnyel és az új Abtv.-vel megváltozott az alkotmánybíráskodás karaktere Magyarországon, az *actio popularis*ra épült utólagos absztrakt normakontroll helyét a német mintájú alkotmányjogi panasz vette át. A megváltozott Alkotmánybíróság – az önálló hatalmi ág jellemzőit nagyrészt megőrizve – a bírói hatalmi ág irányába mozdult el annak következtében, hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás gyakorlati működését – korábbi szerepéből adódóan – csupán érintőlegesen vizsgáló testület helyett az alapjogok gyakorlati érvényesülését biztosító alkotmányos intézménnyé vált. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, valamint ezzel párhuzamosan az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének erőteljes szűkítése ugyanis azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság döntései a bírói hatalmi ág szűrőjén keresztül, illetve annak közreműködésével hatnak a jogrendszerre és jogalkalmazás valamennyi résztvevőjére. Az Alaptörvény által megváltoztatott karakter ugyanakkor az alkotmánybírósági törvény újraalkotását is szükségképpen magával hozta, különös figyelmet fordítva arra, hogy az új törvényben biztosítva legyenek az Alkotmánybíróság bíróságszerűbb működésének a feltételei.

Az Alaptörvény és az Abtv. nem szakított radikálisan az alkotmánybíráskodás korábbi modelljével. Az Alkotmány az Alkotmánybíróság számára a jogszabályok vonatkozásában biztosított alkotmányossági felülvizsgálati hatáskört; egyedi ügyben hozott bírósági ítéletet csak arra hivatkozással lehetett alkotmányjogi panasszal (áttételesen) megtámadni, hogy ha az adott ügyben alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak. Az Alaptörvény kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörét a bírósági ítélezés tekintetében: egyrészt, előírta, hogy „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik” (28. cikk). Másrészt, hatáskört adott az Alkotmánybíróságnak, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja – immár nem csak a bíró által alkalmazott jogszabálynak, hanem

³⁵ Ld. STUMPF i. m. 5–30.

³⁶ Ld. ERDŐS (2011) i. m. 290–291.; SMUK i. m. 202–203.

magának – a bírói döntésnek (tehát a jogértelmezésnek) az Alaptörvénnyel való összhangját. A két szabály szorosan összefügg és egymást erősíti.³⁷

A jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezésének előkérdése, hogy hogyan értelmezhető megfelelően maga az Alaptörvény. A dokumentum maga ír elő értelmezési szabályokat két külön cikkében, amelyek közül az első csak az Alaptörvényre, a másik a többi jogszabályra is vonatkozik: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”, továbbá „[a]z Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak” [R] cikk (3) bekezdés, 28. cikk]

A „történeti alkotmányunk vívmányaira” való hivatkozás némiképp problematikus, ugyanis a „történeti alkotmány” kifejezés hagyományosan jelentősebb törvények, alkotmányos szokások és jogi elméletek tárházára utal Magyarország elmúlt bő ezer éves történeti időszakából.³⁸ Arra nézve pedig még ennyire általánosan elfogadott elmélet vagy egyértelmű joggyakorlat sincs, hogy mi tekinthető a történeti alkotmány „vívmányának”. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság mindezidáig ritkán alkalmazta ezt az értelmezési módszert, és amikor pedig segítségül hívta, akkor a „történeti alkotmány” egyes elemeire történő hivatkozást leginkább csak más – önállóan is alkalmazható – érvek alátámasztására használta. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat például a Bjt. 90. § ha) pontját, valamint 230. §-át az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével (bírák függetlensége, illetve elmozdíthatatlansága) való ellentét miatt semmisítette meg, de az indokolásban visszanyúlt az 1869:IV. és az 1871:IX. tc.-ekhez is:

„A bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkre kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell.”

Ez – a látszólag feleslegesen dupla vagy díszítő érvelést alkalmazó – indokolás ugyanakkor mintegy mellékesen rávilágít a történeti alkotmány „vívmányai” fogalomnak egy lehetséges és logikus megközelítési módjára: ebben az értelemben a történeti alkotmány írott és íratlan jogi szabályainak tömegéből az minősíthető vívmánynak, amit a mércéül szolgáló demokratikus, jogállami utókor – az ideiglenes Alkotmány, az elmúlt két évtized alkotmánybírói joggyakorlata, továbbá az ezekre ráépülő Alaptörvény – is igazol. Ami a történeti alkotmányra való hivatkozás alkalmazási módjánál számomra sokkalta meglepőbb, hogy az Alaptörvényben található világos parancs ellenére a testület még nem hangolta rá magát, hogy komolyan megfontolja azokat az érveket, amelyek az Alaptörvény és az Abtv. alkalmazása során az azokban lévő rendelkezések céljuk szerinti és a józan ésszel összhangban álló értelmezését sürgetik.

³⁷ Ld. CSINK–FRÖHLICH i. m. 136.

³⁸ A kifejezés tartalmát, illetve értelmét Rixer Ádám részletesen kibontja könyvében. RIXER i. m. 63–77.

Ehelyett az Alkotmányra és a régi Abtv.-re alapított korábbi alkotmánybíróági joggyakorlat fél-automatikus átvétele és az Abtv. szigorú nyelvtani értelmezése dominált.³⁹ A textualizmusról és az originalizmusról szóló amerikai alkotmányjogi vita az Abtv. elfogadása illetve az Alaptörvény szakmai vitájában még nem szerepelt viszonyítási pontként, de a későbbiek során része lett az alkotmánybírószágon belüli vitáknak. Antonin Scalia, közelmúltban elhunyt amerikai legfelsőbb bírósági bíró hatással volt a magyar alkotmányjogi gondolkodásra is.⁴⁰

Európa és benne Magyarország soha nem látott kihívásokkal kell, hogy megbirkózzon, a politikai viták gyakran alkotmányos köntösben jelennek meg. A magyar Alkotmánybírószágra az a feladat vár, hogy egyensúlyt teremtsen a múlt aktivista öröksége és az Alaptörvény közösségelvű és alkotmányos identitást konstituáló kihívásai között, megvédje nemzeti szuverenitásunk alkotmányos fundamentumait. Mindehhez szükséges, de nem elégséges az alkotmánybírószági hatáskörök és eljárások részletesen szabályozása. Az Abtv. alkalmazásával kialakult – és bizonyos elemeiben alakuló – alkotmánybírószági gyakorlat következetessége szintén elengedhetetlen az alkotmánybíráskodás tekintélyének és alkotmányos rendszerbeli súlyának megőrzéséhez.

³⁹ Vö. a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez fűzött különvélemény.

⁴⁰ Szavai ma is megfontolást érdemelnek: „[a] text should not be construed strictly, and it should not be construed leniently; it should be construed *reasonably*, to contain all that it fairly means.” SCALIA i. m. 23. [Kiemelés tőlem.] Még bővebben ld. SCALIA–GARNER i. m.

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A RENDES BÍRÓSÁGOK KAPCSOLATA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BÜNTETŐ BÍRÓSÁGOKRA

CZINE Ágnes

1. Bevezetés

Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén hangsúlyozta, hogy

„[a]z államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül, eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteleességének [...]. Az államnak kötelessége az alanyi alapjogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igényektől függetlenül is – biztosítsák.”¹

Az Alkotmánybíróság értelmezésében „[e]z a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá.”² A jogállamiság megvalósulásának alapvető feltétele az alkotmány rendelkezéseinek feltétlen hatályosulása. Az alanyi alapjogok védelmében a bíróságoknak és az Alkotmánybíróságnak jelentős szerep jut. Közreműködésük a jogállami követelmények teljesítésében nélkülözhetetlen. Egymással való kapcsolatuk pedig alapvetően meghatározza közreműködésük hatékonyságát és sikerét. Érdemes ezért ezen kapcsolat megismerésének időt szentelnünk.

A bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatrendszerének sarokpontjait először is érdemes történeti nézőpontból szemlélni. A fejlődési folyamatokat feltárva érthető meg az összefüggések aktuális rendszere, és határozhatók meg annak legfőbb sajátosságai. Ily módon tárható fel az alkotmányos rendelkezések szerepe a bíróságok gyakorlatában, valamint azonosíthatók a bírói jogértelmezés alkotmányos keretei. Jelen fejezet célja, hogy a bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatát mindezen szempontok alapján értékelje, és ezáltal arról áttekintő képet adjon.

¹ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 209.

² 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

2. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata az Abtv. hatálybalépése előtt

Az Abtv. hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az absztrakt utólagos normakontroll, az ún. *actio popularis* volt, amelynek keretében bármely jogszabály alkotmányossági vizsgálatát bárki jogi érdekeltségre hivatkozás nélkül kezdeményezhette.³ A testület működése első húsz évének a tapasztalatai azt mutatták, hogy „az utólagos normakontroll-hatáskör kvázi-panaszként érvényesült, mivel – egyes politikai ügyeket leszámítva – az indítványozók személyes érdekeltség miatt kezdeményezték az alkotmányossági felülvizsgálatot.”⁴ Ennek ellenére nem volt szó konkrét normakontrollról, hiszen az alkotmányellenesség – főszabály szerint – nem hatott ki az indítványozóra. Az Alkotmány és a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság tehát jellemzően absztrakt normakontrollt eljárást folytathatott, amelynek keretében a jogalkalmazás alkotmány-ellenességét közvetlenül nem vizsgálhatta. Nem volt lehetősége arra, hogy egyedi ügyekben meghozott bírói döntéseknek vagy a bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának az alkotmányosságát értékelje.⁵

Az Alkotmánybíróság számos döntésében kifejezetten utalt rá, hogy elsősorban a jogalkotó felelőssége azoknak a feltételeknek a kialakítása, amelyek a jogállamiság megvalósításához, így az alapjogok érvényesüléséhez szükségesek. Kifejtette, hogy „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”⁶

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor már működésének kezdetén szembesült azzal, hogy a bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő hatásköri szabályok hiánya nehézségeket okoz az alapjogok hatékony védelmének a biztosításában. Az Alkotmánybíróság ezért már korai gyakorlatában kereste annak lehetőségét, hogy az alapjogi jogvédelmet a jogalkalmazásra is kiterjessze.⁷ Az Alkotmánybíróság ha-

³ ORBÁN i. m. 105.

⁴ BERKES–CSINK i. m. 325.

⁵ Ezt egy esetben tette meg: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. Ez a döntés ugyanakkor – ahogyan Orbán Endre fogalmaz – „zárvány maradt a hazai alkotmánybíráskodás történetében, amely értelmezhető akként is, mint egy korai kiáltás” az utóbb bevezetett hatáskörért. ORBÁN i. m. 108.

⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁷ Az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban leszögezte: „A megfelelő törvényi szabályozás hiánya [...] nem annyit jelent, hogy nincs lehetőség az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásából eredő jogsérelem orvoslására. Az alkotmányjogi panasz – mint az utólagos normakontrolltól különböző jogintézmény – létjogosultságát ugyanis éppen az adja, hogy az Alkotmánybíróság a [rég] Abtv. 43. § (4) bekezdésében biztosított jogkörével élve az indítványozót ért jogsérelmet akkor is orvosolni tudja, ha egyébként a sérelmezett rendelkezést az alkotmánybírósági határozat közzétételének napjával, vagy a jövőre nézve semmisíti meg. Mindaddig azonban, amíg a törvényalkotó ennek eljárásjogi módozatait nem szabályozza, az egyes ügyekben a jogsérelem orvoslásának módját magának az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia. Mivel az adott esetben az alkotmányos jogsérelem alkotmányellenes jogszabálynak jogerőre emelkedett bírósági ítéletekben történt alkalmazásával következett be, és mivel ezeknek az ítéleteknek a felülvizsgálatára a bírósági eljárás keretében sem rendes, sem rendkívüli jogorvoslati eljárás útján lehetőség nincs, az Alkotmánybíróság a támadott bírósági ítéleteket – az alkotmányellenes jogszabályt alkalmazó részükben – megsemmisítette, és elrendelte a jogsérelmet okozó

táskörei ugyanakkor ennek rendkívül szűk keretet biztosítottak.⁸ Ezen kereteket szem előtt tartva dolgozta ki végül az „élő jog” elvét, amely idővel lehetőséget teremtett arra, hogy a hatáskörét a normatív jellegű bírósági döntéseken keresztül kiterjessze a jogalkalmazásra.⁹ Az „élő jog” koncepció lényege szerint az Alkotmánybíróság a bírói gyakorlatot a konkrét ügyön túlmutató, egységes és állandó, vagyis normává szilárdult jellegén keresztül vizsgálta. Ezen megközelítés értelmében „a vizsgált normát nem mint »élettelen« normatartalmat, hanem »értelmezett és alkalmazott tartalmával együtt kell érteni«.”¹⁰ Hangsúlyozta ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az „élő jog” vizsgálata sem teremt hatáskört arra, hogy a jogalkalmazás törvényességét felülvizsgálja.¹¹

Ezen koncepció jegyében folytatott vizsgálataiban az Alkotmánybíróság kezdetben „[c]gyenlőségelet tett az »élő jog« és a jogegységi határozat közé”.¹² Nem állapította meg általános jelleggel, hogy a jogegységi határozat normatív hatályú, ugyanakkor megengedte, hogy „[a]z Alkotmánybíróság esetről esetre bírálja el, hogy a vizsgálni kért rendelkezés normatív tartalmú-e.”¹³ Rögzítette az Alkotmánybíróság azt is, hogy a jogegységi határozatok között különbséget kell tenni aszerint, hogy jogértelmező vagy az értelmezett jogi normától önálló jogszabályi tartalommal eloldódott jogegységi határozatról van-e szó. Az alkotmányossági felülvizsgálat terjedelme ugyanis ezen különbségtételhez igazodott és a két kategóriában eltérően alakult. A jogértelmező jogegységi határozatot az Alkotmánybíróság a bírói hatalom „quasi normaalkotó tevékenysége” részének tekintette, amelyek a bíróságok önálló jogszabály-értelmezését volt hivatott megjeleníteni. Ezért a jogértelmező jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatára csak rendkívül szűk körben látott lehetőséget, jellemzően akkor, ha nem állt összhangban az értelmezett norma alkotmányos tartalmával. Ezzel szemben az értelmezett jogi normától önálló jogszabályi tartalommal eloldódott jogegységi határozat felülvizsgálatra az Alkotmánybíróság szélesebb körben látott lehetőséget. Ez esetben ugyanis a jogegységi határozatba foglalt „értelmezés” eltért a törvény lehetséges értelmezési tartományától,¹⁴ és önmagában ez a tény felvetette az alkotmányellenesség lehetőségét, valamint indokolta az arra irányuló vizsgálat szükségességét.

Az Alkotmánybíróság a 70/2006. (XII. 13.) AB határozatban¹⁵ rögzítette kifejezetten, hogy a jogegységi határozat „egy sajátos jogi norma”, amely nem

ítéletekkel megváltoztatott anyakönyvi bejegyzés eredeti állapotban történő visszaállítását. Csak ezen az úton érhető ugyanis el, hogy e konkrét ügyben az alkotmányjogi panasz – a panasznak az Abtv. alapján egyedül létjogosultságot adó – jogorvoslati funkcióját betöltse [...]”

⁸ VINCZE (2009) i. m. 1142–1143.

⁹ Találónan jegyezte meg Lenkovics Barnabás, hogy a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság működésének kétségek nélkül vannak közös határvonalai, átfedései. Ilyennek számított az „élő jog” doktrína kifejtese. Ld. részletesebben: LENKOVICS i. m. 86–87.

¹⁰ 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 60.; ld. még: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 63., 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 380., 826/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 662, 664., 994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675, 677.

¹¹ Pl. 829/B/1997. AB határozat.

¹² ZAKARIÁS–POTJE i. m. 484.

¹³ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 511.

¹⁴ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 512–514.

¹⁵ ABH 2006, 786, 801.

tagozódik be a pozitív jogforrási rendszerbe. Azt ugyanakkor ebben a döntésében sem tette egyértelművé, hogy a jogegységi határozatnak – mint sajátos normának – mi a jogi természete. Ehelyett továbbra is fenntartotta azon korábbi – a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban foglalt – megállapítását, hogy „hatáskörébe tartozik valamennyi norma alkotmányossági vizsgálata”, és ha a jogegységi határozatban foglalt értelmezés eltér „a törvény egyéb lehetséges értelmezési tartományától”, és ezért alkotmányosértő, akkor annak megállapítására a hatásköre kiterjed.¹⁶

A régi Abtv.-n alapuló alkotmánybíróági hatáskörök tehát az „élő jog” koncepció kidolgozásával együtt is csupán szűk körben tették lehetővé a bírói jogalkalmazás alkotmányos felülvizsgálatát, és ez nem csupán az alapjogvédelem hatékonyságát, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatát is korlátok közé szorította. A jogegységi határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos alkotmánybíróági határozatokban rögzített alkotmányos indokok, köztük különösen a bírói jogértelmezésre vonatkozó szempontok megfogalmazásával ugyanakkor az Alkotmánybíróság olyan új lehetőségekre mutatott rá, amelyek idővel a jogalkotás figyelmét is felkeltették. Ezáltal pedig meghatározó szerepet játszottak a jogvédelem rendszerének és a két szerv közötti kapcsolatnak a későbbi alakításában.

3. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata az Abtv. hatálybalépését követően

Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépésével az Alkotmánybíróság hatáskörére irányadó szabályozás jelentősen átalakult, új alapokra helyezve egyúttal a bíróságok és az Alkotmánybíróság viszonyrendszerét is. Az alkotmánybíráskodás a normakontroll területén a korábbi absztrakttól a konkrét irányba tolódott, a testület jellegadó hatáskörévé pedig az érintettséghez kötött alkotmányjogi panasz vált.¹⁷ A módosítások az alapjogvédelem új korszakát nyitották meg azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás keretében – az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatán túl – lehetővé tették az egyedi ügyben hozott bírói döntés Alaptörvénybe ütközésének a vizsgálatát és adott esetben annak megállapítását. Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához írt indokolás hangsúlyozza, hogy „[e]z a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára.”¹⁸

A jogvédelem új eszközei mellett ugyanakkor az Alkotmánybíróság a normakontroll-jellegű hatáskörei jelentős részét is megőrizte. Ennek indoka, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás – mind az eljárást, mind pedig eredményét tekintve – az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.”¹⁹ Az Alaptörvény ezért olyan hatásköröket állapít meg az Alkotmánybíróság számára, amelyek „lehetővé teszik egyrészt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalé-

¹⁶ 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, 2006, 786, 794.

¹⁷ ORBÁN i. m. 107.

¹⁸ Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához írt indokolás.

¹⁹ Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához írt indokolás.

pésének megelőzését, másrészt a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem kiküszöbölését.”²⁰

A bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatát ezen újonnan kialakított eszköz-készletnek alapvetően három eleme határozza meg. Az egyik az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontján alapuló felhatalmazása arra, hogy bírói kezdeményezésre – soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül – felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. A második meghatározó elem a rendelkezés ezt követő, *c)* pontja értelmében az, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Végül harmadikként a 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja értelmében az, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.

Ezen három rendelkezés együttes hatásaként a bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti kapcsolat az előzményekhez képest új alapokra helyeződött és jóval összetettebbé vált. Az Alkotmánybíróság ugyanis a normakontroll jellegű megközelítés mellett – amely még az „élő jog” elvének kidolgozását és érvényesítését követően sem veszítette el ezen jellegét – egy merően eltérő, új megközelítés alkalmazására is felhatalmazást kapott. Ez pedig nem más, mint az egyedi bírósági döntések alkotmányos szempontú felülbírálta. Igaz ez annak ellenére, hogy az Alaptörvény R) cikke, valamint 28. cikke is „ráerősít arra, hogy az alapjogi bíráskodás Magyarországon a rendes bíróságok kezében van”.²¹ Ilyen módon lehetővé vált a bírósági jogalkalmazás közvetlen alkotmányos kontrollja.

Az Alkotmánybíróság a bírósági döntések felülbírálatára jogosultságot biztosító hatásköre birtokában ugyanakkor jelenleg is hangsúlyozza, hogy a bírói jogértelmezést csak szűk körben vizsgálhatja, függetlenül attól, hogy az jogegységi határozatban vagy egyedi határozatban (ítéletben, végzésben) jelenik meg. Erre jellemzően akkor kerül sor, „ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával.”²² Az Alkotmánybíróságnak tehát a hatályos szabályozás alapján sincs „törvényértelmezési”²³ hatásköre, mert azzal a bíróságok,²⁴ végső soron a Kúria rendelkezik.²⁵

²⁰ Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához írt indokolás.

²¹ GÁRDOS-OROSZ (2019) i. m. 12.

²² 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53].

²³ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt egyik határozatában sem tette egyértelművé, hogy mit takar a „törvényértelmezés”. A 41/1993. (VI. 30) AB határozatában annyit állapított meg, hogy a jogértelmezés nem vezethet az értelmezett jogszabály tartalmának módosításával új szabály meghatározására (ABH 1993, 292, 294.). Ebből következően az alkotmányossági vizsgálat lehetősége ott áll fenn, ahol a jogértelmezés a jogszabály tartalmát oly mértékben „módosítja”, hogy valójában új szabályt hoz létre.

²⁴ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

²⁵ Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés.

3.1. Az alkotmányos rendelkezések szerepe a bíróságok gyakorlatában és a bírói jogértelmezés alkotmányos keretei

Az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában hangsúlyozta, hogy egy demokratikus jogállamban alapvető elvárás, hogy a bíróságoknak jogalkalmazásuk során az alkotmányos rendelkezésekre tekintettel kell eljárniuk. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában ugyanis az „Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.”²⁶

Ez az alkotmányos kötelesség pedig magában foglalja, hogy a bíróságoknak az Alaptörvény rendelkezéseit ítélezésük során érvényre kell juttatniuk. A bíróságok jogalkalmazásában ezért kiemelt kérdés, hogy miként kell eljárniuk akkor, ha a konkrét ügyben olyan jogszabály alkalmazása válik szükségessé, amelynek alaptörvényellenességét észleli az eljáró bíró.

A kérdés természetesen nem újkeletű. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés jogintézményét elemezve már a 152/B/2009. AB határozatában rögzítette, hogy minden bírónak „joga van alkotmánybíróági eljárást kezdeményezni az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály tekintetében, ha álláspontja szerint a jogszabály alkotmányosértő.”²⁷ A döntés rámutat, hogy a bírói kezdeményezés voltaképpen kettős természetű, mivel részben eljárási szabály, részben pedig a konkrét normakontroll egyik formáját rögzítő hatásköri szabály. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy a bírák értelemszerűen – alkotmányossági aggály megfogalmazása és az alkotmánybíróági vizsgálat lefolytatásának eredményeként – csak az Alkotmánnyal összhangban lévő törvényeknek vannak alárendelve. „Épp ennek garanciája az utólagos normakontroll keretében meglévő bírói kezdeményezés.”²⁸

A bíróságok és az Alkotmánybíróság viszonyrendszerét meghatározó konkrét követelményeket az Alkotmánybíróság a két szerv kapcsolatát vizsgálva – és több mint két évtized tapasztalatait összefoglalva – a 35/2011. (V. 6.) AB határozatban nevesítette. Eszerint alkotmányos követelmény, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján döntse el. Amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli – az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában – köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. A határozat indokolása értelmében valamely jogszabályi rendelkezés perbeli alkalmazhatóságára vonatkozó döntés célja kettős: egyrészt megakadályozza, hogy alkotmányellenes jogszabály alapján lehessen igényt érvényesíteni, másrészt viszont megteremti a lehetőséget annak, hogy az igényérvényesítő peres fél eljusson törvényes bírójához és a megközelítőleg azonos időben és körülmények között létrejött jogviszonyokból származó jogviták állam általi (bírói) megítélésére azonos jogi

²⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

²⁷ 152/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 1974, 1980.

²⁸ 152/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 1974, 1981.

3. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata...

környezetben kerüljön sor. „E célnak alárendelten köteles az Alkotmánybíróság és a bíró az együttműködésre.”²⁹

Az Alkotmánybíróság döntésében azt is hangsúlyozta, hogy „alkotmányos rendeltetése az Alkotmány értelmezésén keresztül annak védelme, az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása, akár egyedi jogvitákban is. Alkotmányos és ezért alkalmazandó jogszabály az, amely összhangban van az Alkotmány rendelkezéseivel, tartalmával.”³⁰ Az alkotmányos szabályok alkalmazása ugyanakkor az egyedi ügyekben eljáró bíróságok feladata. Az Alkotmánybíróság által meghatározott értelmezés a bírák közvetítésével, a bírák jogalkalmazó tevékenysége útján érvényesülhet a konkrét jogviszonyokban. Az Alkotmánybíróság ezért hangsúlyozta, hogy az egyedi jogvita eldöntésére hivatott bíró alkotmányos

„kötelezettsége, hogy az alkotmányos rend mellett védje a természetes és a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit. A bíró az alkalmazandó jog alkotmányos értelmezése alapján köteles a határozathozatalra. A jogértelmezéssel feloldhatatlan alkotmányellenesség esetén azonban, a jog félre tételére vonatkozó hatáskör hiányában szükségképpen és törvényi kötelezettsége alapján működik együtt az Alkotmánybírósággal. Másképpen megfogalmazva a jogértelmezéssel feloldhatatlan alkotmányellenesség esetén a peres fél törvényes bíróhoz való joga csak az alkotmánybírói eljárás során érvényesülhet.”³¹

Ilyen esetekben tehát az eljáró bíró feladata az, hogy bírói indítvány előterjesztésével az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze. Az Alkotmánybíróság ezen kölcsönös kötelezettségek és felelősség jegyében fogalmazta meg a 35/2011. (V. 6.) AB határozatban a „bíróságok közötti párbeszédet rögzítő alkotmányos követelményt.”

A bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatrendszerére nem sokkal ezt követően az alkotmányozó hatalom döntése alapján, az Alaptörvény 28. cikkében a bíróságoknak címzett értelmezési szabály előírásával lépett új szintre. A rendelkezés 2012. január 1-jén a következő szöveggel lépett hatályba:

„[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”³²

²⁹ 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205, 217.

³⁰ 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205, 215.

³¹ 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205, 216.

³² Az Alaptörvény 28. cikkének 2019. január 1-jétől hatályos szövege: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Alapvető és a két szerv kapcsolatrendszerét is meghatározó kérdés, hogy hol húzódnak a bíróságoktól elvárt értelmezés határai. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos álláspontját elsőként a 3151/2013. (VII. 24.) AB határozatban fejtette ki. A döntés értelmében

„az Alaptörvény 28. cikke a bíróságokkal szemben követelményként fogalmazza meg a jogszabályoknak az adott jogszabály céljával és az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezését és alkalmazását. A jogszabályok értelmezése tehát az Alaptörvényből fakadóan a bíróságok feladata, míg az Alkotmánybíróság hatásköre a jogszabályok, illetve – az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban – a bírói ítéletekben megjelenő jogértelmezés alkotmányosságának vizsgálatára terjed ki.”³³

Ezt a gondolatmenetet vitte tovább a testület a 28/2013. (X. 9.) AB határozat megállapításaiban. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint

„a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró számára nem csak jog, hanem kifejezett kötelesség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja a fentiekből következően – az Alaptörvény 28. cikkével összhangban – úgy értelmezendő, hogy az egyedi ügyben eljáró bíró elsősorban köteles az alkalmazandó jogszabály normatartalmát értelmezés útján az Alaptörvénnyel összhangba hozni, és csak ennek hiányában, másodsorban, tehát ha a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése kizárt, akkor jogosult – és egyben köteles – az Alkotmánybíróságnál a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását (illetve, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alaptörvény-ellenességét már megállapította, alkalmazásának kizárását) kezdeményezni. A fenti alaptörvény-értelmezésnek megfelelően rendelkezik az Abtv. 25. §-a is, amely abban az esetben jogosítja fel a bírót az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére (illetve írja azt elő), ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kellene alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.”³⁴

Az Alkotmánybíróság eljárásának így voltaképpen előfeltétele, hogy a bíró egyrészről megállapítsa az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket, másrészről azokat értelmezze.

„Ha az értelmezési folyamat során arra a következtetésre jut, hogy az alkalmazandó jogszabály normatartalma feloldhatatlan ellentétben áll az Alaptörvénnyel, akkor kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítvány indo-

³³ Indokolás [21].

³⁴ 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]–[31].

3. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata...

kolásának – ebből következően is – az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentétet kell határozottan állítania és alátámasztania, amely ellentét azonban nem merülhet ki egy esetleges értelmezési nehézségben.”³⁵

Az Alaptörvény 28. cikkében a bíróságok számára előírt értelmezési szabály sok kihívást rejt magában, és a tapasztalatok azt mutatják, hogy a bíróságok gyakorlatában nem minden nehézség nélkül nyeri el végleges szerepét.³⁶ Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a bíróságok az Alaptörvény 28. cikkéből kiindulva tudnak az egyedi ügyekben helyes álláspontot kialakítani arról, hogy az alkalmazandó norma alaptörvény-ellenessége fennáll-e, így arról is, hogy bírói indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz kell-e fordulniuk.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából tisztán kiolvasható együttműködési kötelezettség így már, mint látható, alaptörvényi szintű megerősítést is nyert. A szabályozás és a gyakorlat együttesen és egymással összhangban határozza meg a két szerv kapcsolatát.

A hivatkozott határozatok arra engednek következtetni, hogy a kölcsönös együttműködés legfontosabb kapcsolódási pontja a bírói kezdeményezés, amely minden esetben a bíróság saját elhatározásán alapul. Az Alkotmánybíróság a bíróságok együttműködését

„– a meghozott bírói döntés felülvizsgálata vagy a perben alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességének a vizsgálata révén – ki is tudja kényszeríteni. Ez pedig még hangsúlyosabbá teszi azt az elvárást a bíróságokkal szemben, hogy az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel legyenek, és az eljárás során mindvégig vizsgálják az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét, illetve azt, hogy az irányadó jogszabályok alapján meghozott döntésük az Alaptörvénnyel összhangban áll-e.”³⁷

Épp ezért az Alkotmánybíróság határozataiban igyekszik felhívni a bíróságok figyelmét a bírói indítvány mellett az alkotmányjogi panasznak az alkotmányos jogvédelem rendszerében betöltött, és a két szerv kapcsolata szempontjából meghatározó szerepére. Döntéseiben ezért következetesen rámutat:

„[a]z Alaptörvény 28. cikke azt a követelményt támasztja a bíróságokkal szemben, hogy azok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [...]. Ennek alapján, bár az Alkotmánybíróság nem rendes jogorvoslati fórum, amely előtt a jogerős bírói döntés jogszerűsége tovább vitatható, a testület feladatkörébe

³⁵ 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [35].

³⁶ Ezt jól mutatja az imént idézett 2/2016. (II. 8.) AB határozat, amelynek rendelkező részében az Alkotmánybíróság megsemmisítette a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény szabályainak – a 2011. évi CLVI. törvénnyel történő módosítását megelőző – az ingó vagyontárgy átruházásából származó jövedelem adózása szabályai egységes értelmezéséről szóló 3/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozatot.

³⁷ LUKÁCS–VILLÁM i. m. 39.

tartozik az Alaptörvénnyel konform bírósági jogértelmezés kialakítása, melynek egyik eszköze az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz.”³⁸

Végezetül érdemes áttekinteni az elmúlt évek statisztikai adatait arról, hogy egyrészt bírói indítványok, másrészt alkotmányjogi panasz indítványok alapján milyen nagyságrendben folytatott az Alkotmánybíróság vizsgálatot, és annak eredményeként hány esetben hozott egyedi döntést megsemmisítő, vagyis a bíróságokkal fennálló kapcsolatrendszer a leginkább közvetlenül érintő határozatot.

A 2018. évben³⁹ 44 bírói kezdeményezés érkezett az Alkotmánybíróságra. Ebben az évben az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján 38, míg az Abtv. 27. §-a alapján 288 panaszt vett a testület nyilvántartásba. Bírósági vagy hatósági döntés megsemmisítésére az adott évben 16 esetben került sor. Ehhez képest 2019. évben⁴⁰ 37 bírói kezdeményezés érkezett az Alkotmánybíróságra, és az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján 32, míg az Abtv. 27. §-a alapján 460 panaszt vett a testület nyilvántartásba. Bírósági vagy hatósági döntés megsemmisítésére az adott évben 26 esetben került sor. Végül 2020. évben⁴¹ 25 bírói kezdeményezés érkezett az Alkotmánybíróságra, továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján 44, míg az Abtv. 27. §-a alapján 419 panaszt vett a testület nyilvántartásba. Bírósági vagy hatósági döntés megsemmisítésére az adott évben 25 esetben került sor. Láthatjuk, hogy az elmúlt években kezdeményezett vizsgálatok körében számukat tekintve egyértelműen az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszok dominálnak, amely mögött messze elmaradnak az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszok és a bírói kezdeményezések egyaránt. Ezek a mutatók ugyanakkor kiegyensúlyozottságról is tanúságot tesznek, mivel az egyes évek közötti eltérés nem szignifikáns. Ugyanez állapítható meg a megsemmisített bírósági vagy hatósági határozatok számát illetően, amely éves viszonylatban az említett beadványok számának mindössze töredéke.

3.2. A bírói jogértelmezés alkotmányos keretei büntetőeljárásokban és szabálysértési eljárásokban

Büntetőjogi tárgyú döntéseiben az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozza, hogy a bűncselekménnyé nyilvánításnál és a büntetési rendszer kialakításánál a törvényhozó szabadsága széles körben érvényesül.⁴² A terheltek bizonyos csoportjainak eltérő kezelése, súlyosabb megbüntetésük elvi lehetőségének biztosítása vagy számukra kedvezmények nyújtása a büntetőpolitika körébe tartozó kérdés.

³⁸ 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [51].

³⁹ Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2018., 1. és 4. táblázat, https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/01/2018_12_31_ab_ugyforgalom.pdf

⁴⁰ Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2019., 1. és 4. táblázat, https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/12/2019_12_31_ab_ugyforgalom.pdf

⁴¹ Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2020., 1. és 4. táblázat, https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2021/01/2020_12_31_ab_ugyforgalom.pdf

⁴² CZINE i. m.153.

„Az Alkotmánybíróságnak nincs jogosítványa a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság csak a normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat. [...] Az Alkotmánybíróságnak tehát arra van jogosítványa, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira.”⁴³

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében

„[a] büntetőjog alaptörvényi korlátainak egyik legfontosabb eleme, hogy az egyén védelmet élvez a büntetőjogi eszközök állam általi önkényes felhasználásával szemben. A büntetőjogi szankciók alkalmazhatósága alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz (Alaptörvény II. cikk), a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk), másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek a tilalma (Alaptörvény III. cikk) jelöli ki.”⁴⁴

A büntető igazságszolgáltatás alkotmányos garanciarendszerét továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikke rögzíti.⁴⁵ Ezek az alaptörvényi rendelkezések jelölik ki jellemzően a büntetőügyek alapjogi relevanciáját, amelyre a konkrét ügyekben eljáró bíróságnak az Alaptörvény 28. cikke alapján figyelemmel kell lennie.

Megállapítható tehát, hogy a büntetőjog zárt és kötött szabályrendszere vizsgálatának nem csupán a döntések büntetőpolitikai jellege, hanem a bíróságok értelmezési kötelezettsége is keretet szab.⁴⁶ Jó példa erre az Alkotmánybíróság 16/2014. (V. 22.) AB határozatában lefolytatott vizsgálat. A döntés alapjául szolgált bírói kezdeményezések előterjesztői azt sérelmezték, hogy a módosított hatásköri szabályok szerint a büntetések elévülésének megállapítása már nem a járásbíróság, hanem a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik. Ez azzal jár, hogy a büntetés-végrehajtási bírónak bizonyos esetekben intézkednie kell a büntetések elévülését megállapító járásbírósági döntések hatályon kívül helyezéséről. Az ehhez szükséges hatáskört azonban a jogszabály nem biztosítja. A hivatkozott indítványozói érvelésre reagálva az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „a jogalkalmazás folyamán válaszolhatóak meg és nem igénylik az Alaptörvény értelmezését azok a kérdések, amelyek nem haladják meg a jogalkalmazók megengedett jogértelmezési lehetőségeit és az alkotmányosan is elfogadott rendszerképző jogértelmezés határait.”⁴⁷ Az Alkotmánybíróság megítélése szerint

⁴³ 1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 573, 574.; lásd még: 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [33].

⁴⁴ 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [56].

⁴⁵ CZINE i. m. 155.

⁴⁶ CZINE i. m. 153.

⁴⁷ Indokolás [52].

a konkrét ügyben feltett azon kérdéseknek az eldöntése, hogy a büntetés végrehajthatóságának az elévülését megállapító bírói döntéshez kapcsolódik-e kötőerő vagy jogerő, illetve az utóbb tévesnek bizonyult ilyen bírói döntést hatályon kívül kell-e helyezni, és ha igen, akkor mely bíróság hatáskörébe tartozik a döntés hatályon kívül helyezése, nem haladja meg a jogértelmezők megengedett jogértelmezési lehetőségeit. Így azok a jogszabályok értelmezését és jogalkalmazói döntést igénylő kérdéseknek tekinthetők, amelyek alkotmányossági kérdéseket nem vetnek fel.

Az Alkotmánybíróság által hangsúlyozott szempontok alapulvételével a bíróságok gyakorlatában egyre gyakoribb az alapjogi szempontú jogértelmezés, és a bíróságok az alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket az ügy alapjogi relevanciájára tekintettel értelmezik.

A BH2014. 128. számú eseti döntésben a Kúria a védelemhez való jog gyakorlásával összefüggő kérdések vizsgálatakor figyelemmel volt az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményekre. Döntésében utalt rá, hogy maga is rendkívül lényeges kérdésnek tekinti, miként lehet megvonni a védő büntető eljárásbeli közreműködésének a kereteit: azt, hogy a terhelt védelmében a védő mit tehet meg a jogosítványaiából fakadóan, és melyek azok a határok, amelyeket már nem léphet át büntetőjogi következmények nélkül. A kérdés egyúttal közvetlenül kapcsolódik annak meghatározásához is, hogy miként határozhatók meg a büntetőeljárás alá vont személy, azaz a terhelt alapvető jogának, a védekezéshez való jognak a keretei. A Kúria a döntésben rögzítette, hogy a büntetőeljárásban a védő önálló szereplő, akinek fellépése az igazságszolgáltatás rendeltetésszerű működésének és egyben a védelemhez való jog érvényesülésének is nélkülözhetetlen előfeltétele.

„Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez és a védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt [ld. XXVIII. cikk (3) bekezdésében]. Az Alaptörvényben biztosított alapjogok érvényesülésének a kereteit egyéb törvények vonják meg. A védelem jogához kapcsolódóan e körben a büntetőeljárásról szóló törvény rendelkezései az irányadók.”⁴⁸

A konkrét felülvizsgálati eljárásban a Kúria mindezen szempontokat szem előtt tartva foglalt állást abban a kérdésben, hogy az irányadó tényállás alapján a terhelt bűnösségének a megállapítására a büntető anyagi jog szabályainak megtartásával vagy megsértésével került-e sor.

3.2.1. Büntetőeljárásokban

Az Alkotmánybíróság volt elnöke, Paczolay Péter fogalmazta meg az Alkotmánybíróság szerepét elemző egyik írásában, hogy „[a] polgárok szabadságának védelmét illetően mindig és mindenhol különösen fontos területe az alkotmánybíráskodásnak a büntetőjog

⁴⁸ BH2014. 128.

és ahhoz kapcsolódóan a büntetőeljárás-jog.⁴⁹ Büntetőügyekben különös jelentősége van annak, hogy az Alaptörvény és a Be. több rendelkezése is közvetlenül kapcsolódik egymáshoz azáltal, hogy közel vagy szó szerint azonos előírást, követelményt tartalmaznak. A Be. ezen szabályait a jogalkotó a törvény Első részében, az Alapvető rendelkezése között helyezte el. Ilyen kapcsolódó rendelkezések: a Be. 1. §-a szerinti az ártatlanság védelme és az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése; a Be. 2. §-ában az alapvető jogok védelme és az Alaptörvény II. cikke, IV. cikke, valamint I. cikk (3) bekezdése; a Be. 3. §-ában a védelemhez való jog és az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése; a Btk. 1. §-ában törvényesség elveként nevesített *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* jogelvek és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése.

A Be. Alapvető rendelkezéseinek jelentőségére az Alkotmánybíróság legutóbb a 20/2020. (VIII. 4.) AB határozatban mutatott rá a Be. 164. § (3) bekezdése alaptörvényellenességét érintően elvégzett vizsgálatában. A testület kiemelte, hogy

„[a] Be. Alapvető rendelkezések részében tárgyalt alapelvek természetesen hatják át az egész büntetőeljárást és az egyes büntetőeljárásai rendelkezések alkalmazását. Ezért az alapelvek tiszteletben tartásáról a bíróságoknak a bizonyítás, így a hivatalból folytatott bizonyítás során is gondoskodniuk kell. Ezen felül a jogalkotónak a normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban megfogalmazott szándéka is egyértelmű arra vonatkozóan, hogy a Be. 164. § alkalmazásának az alapvető rendelkezések is kiemelt szempontjai.”⁵⁰

Hangsúlyos kapcsolódási pontként nevesíthetők a büntetőbíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatában ezen felül az Alaptörvény XXVIII. cikkének egyéb bírósági eljárási garanciákat rögzítő rendelkezései, így az (1) bekezdés szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, a (6) bekezdésben foglalt *ne bis in idem* elve vagy a (7) bekezdésben deklarált jogorvoslathoz való jog.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a büntetőhatalom jogállami gyakorlásának ismérve az is, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás egészére – a büntethetőség feltételeitől kezdve a büntetés végrehajtására vonatkozó szabályokig – ugyanazok az alkotmányos követelmények érvényesek. A büntető anyagi jog büntetéssel fenyeget, a bíróság a szankciót a törvényben szabályozott eljárás során kiszabja, az állam pedig a végrehajtó szervek eljárása útján végrehajtja: így áll össze a büntető igazságszolgáltatás komplex, összefüggő szabály- és intézményrendszere. A büntetőjog alkotmányos garanciarendszere által szabott korlátok pedig ezen büntetőjogi felelősségi rendszer valamennyi elemére és intézményére irányadók.

Ezen következetes gyakorlatát szem előtt tartva végezte el az Alkotmánybíróság a büntetőjogi felelősségre vonás végpontjának is tekinthető összbüntetés jogintézménye egyes aspektusainak alkotmányos szempontú vizsgálatát. A kapcsolódó – részben bírói kezdeményezésen, részben alkotmányjogi panaszon alapuló – határozatok szemléletes képet festenek a büntetőbíróságok és az Alkotmánybíróság összetett kapcsolatrendszeréről is.

⁴⁹ PACZOLAY (2014) i. m. 109.

⁵⁰ Indokolás [87].

A 10/2018. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt – *ex nunc* hatállyal – megsemmisítette. A megsemmisített rendelkezés előírta, hogy „[h]a az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Btk. hatálybalépését követően emelkedett jogerőre, a Btk. 93–96. §-át kell alkalmazni.” Az Alkotmánybíróság döntésében részletes indokolását adta annak, miért és miként jutott arra a megállapításra, hogy a Btkátm. 3. §-a kívül esik a korlátozott és kivételes esetek azon körén, amelyen belül a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás az Alkotmánybíróság gyakorlata és a jogállamiság alkotmányos garanciarendszere alapján általában megengedett. Ennek lényege szerint a jogbiztonság alkotmányos követelményéből fakadó elvek, így különösen a kiszámíthatóság és az előre láthatóság elvei azt kívánják meg, hogy az új vagy módosított jogszabályi rendelkezések alkalmazása – lehetőség szerint – a jövőre nézve legyen kötelező, és a szabály a keletkezését megelőzően létrejött tényeket és jogviszonyokat, valamint azok jogkövetkezményeit az érintettekre nézve hátrányosan ne szabályozhassa. Garanciát nyújtanak továbbá arra, hogy ezen főszabálytól csak indokolt esetben, módon és mértékben lehessen eltérni, tehát a visszaható hatályú szabályokat csak meghatározott keretek között engedik érvényesülni. Az összbüntetés módosított szabályainak a bevezetését a jogalkotó nem bízta a jogalkalmazásra, hanem arról a Btkátm. 3. §-ával rendelkezett. Az Alkotmánybíróság vizsgálatában a Btkátm. 3. §-át érintően ugyanakkor nem csupán azt állapította meg, hogy az az érintett elítéltekre nézve hátrányos tartalmú, helyzetüket elnehezítő szabály, hanem azt is, hogy a rendelkezés alkalmazásáról a jogalkotó visszamenőleges hatállyal rendelkezett. Ezek összehatásaként pedig a Btkátm. 3. § a visszaható hatály tilalmával ellentétes szabályt rögzített, így helye volt az alaptörvény-ellenessége megállapításának.⁵¹ A 3360/2018. (XI. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az 10/2018. (VII. 18.) AB határozat rendelkező részében és indokolásában tett megállapításokat konkrét alkotmányjogi panasz eljárásban alkalmazta és tekintette irányadónak.

Röviddel ezt követően a Kúria meghozta az összbüntetési eljárás során alkalmazandó büntető anyagi jogi szabályokról szóló 2/2019. Büntető jogegységi határozatot, amelyet 2019. június 25-én hirdettek ki. A BJE rendelkezése értelmében az összbüntetési eljárás során alkalmazandó büntetőtörvény meghatározásakor az alapítéletekkel elbírált bűncselekmények elkövetési ideje közömbös; annak van jelentősége, hogy az összbüntetésbe foglalás lehetősége mikor nyílt meg. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján a BJE a rendes bíróságok számára kötelező szabályokat alkotott.

A fenti előzményeket követően az 1/2020. (I. 2.) AB határozatban bírói indítvány alapján végezte el a testület a BJE Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a BJE a jogalanyokra nézve szigorúbb, a jogalanyok helyzetét elnehezítő Btk.-szabályozás alkalmazását írja elő az összbüntetési eljárásokban a Btk. hatálybalépését megelőzően elítéltek esetében is, ezért nem áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, konkrétan pedig a jogbiztonság követelményrendszerébe tartozó kiszámíthatóság garanciájával, és sérti a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát. Az alkotmánybíróági vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a BJE sérti mind az Alaptörvény

⁵¹ 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [63]–[67].

B) cikk (1) bekezdéséből, mind pedig az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeket. A döntés tanúsága szerint a BJE rendelkező része az Alkotmánybíróság által az összbüntetés jogintézménye és a visszaható hatály tilalma kapcsán kifejtett szempontokkal ellentétes irányutatót tartalmazott a jogalkalmazás számára, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértéséhez vezetett. Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a BJE meghozatalakor a Kúria túllépte a jogegység biztosítására vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás kereteit, és elvonta a törvényhozói hatalmi ág jogkörét, ami az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének a sérelmét eredményezte.

A BJE alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése óta az Alkotmánybíróság több alkotmányjogi panasz eljárásban is alkalmazta a fenti döntésekben kifejtett elveket és foglalt állást bírósági határozat Alaptörvénnyel való összhangjáról, valamint indokolt esetben határozott megsemmisítéséről.

A fenti példa jól szemlélteti, hogy az Alkotmánybíróság tevékenységének a bíróságok értelmezési kötelezettsége is kereteket szab. Igazolja ugyanakkor azt is, hogy mindkét szerv közös érdeke, hogy olyan kapcsolatot alakítsanak ki, amelyben együttesen garantálják az Alaptörvényből és a büntetőjogi szabályozásból fakadó követelmények érvényesítését. Segítségükre van ebben az a stabil alkotmányos követelményrendszer, amely a büntetőjogi garanciarendszer értelmezése és alkalmazása mögött húzódik.⁵² A kettő együtt érvényesülve, egymás hatását erősítve határozza meg a büntetőbíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatát.

3.2.2. Szabálysértési eljárásokban

Az Alkotmánybíróság és a büntetőbíróságok kapcsolatának a feltárásakor nem hagyhatjuk figyelmen kívül a testület azon gyakorlatát, amely a büntetőjog alkotmányos garanciarendszerének a szabálysértési jog területén is érvényt szerez. A 31/2015. (XI. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egy szabálysértési tényállás vizsgálata kapcsán értékelte a büntetőjog alkotmányos követelményrendszerének a szabálysértési jog területén kifejtett hatásait. A testület abból indult ki, hogy a szabálysértési felelősségre vonás erős száakkal kötődik a büntető igazságszolgáltatáshoz, és „[a] szabálysértési felelősség – legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek – alapvetően »bűnfelelősség«, azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba”.

Ezt a gondolatmenetet elsőként a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban rögzítette az Alkotmánybíróság,⁵³ majd a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatban vitte tovább azzal, hogy a szabálysértési jogban a jogellenes cselekmények két fajtája különböztethető meg: az ún. közigazgatás-ellenes cselekmények és a kriminális cselekmények. „Akár közigazgatás-ellenes, akár kriminális cselekményről van szó, a szabálysértés a büntető

⁵² CZINE i. m. 155.

⁵³ ABH 1997, 365, 371.

anyagi jog talaján áll, s a felelősségi szabályok terén a büntetőeljárás egyes elemeiből építkezik.”⁵⁴

Ezt követően átfogó elemzését végezte el a 2012 áprilisában hatályba lépett szabálysértési szabályozásnak az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban. Rámutatott, hogy „[a] Szabs. tv. alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben.”⁵⁵ A Szabs. tv. a döntés szerint kizárólag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy

„[a] Szabs.tv. mind felelősségi dogmatikájában, mind az eljárás szabályozásában büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmaz. (Pl.: a Szabs. tv. 29. §-a kimondja, hogy a szándékosság és a gondatlanság, a kísérlet, a felbújtó, a bűnsegéd, a hozzátartozó, a csoportos elkövetés, a nagy nyilvánosság fogalmára, valamint a büntethetőséget kizáró okokra a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény által meghatározottakat a szabálysértésekre is alkalmazni kell. De ebbe a körbe tartozónak lehet tekinteni a halmazati büntetésre, az ismételt elkövetésre vonatkozó szabályozást, vagy a szabálysértési nyilvántartás szabályait is.) Azáltal pedig, hogy a szabálysértéseket kriminális cselekményként értékeli, a Szabs. tv. az új szabályozást a „bagatell” büntetőjog irányába mozdította el.”⁵⁶

Mindezen előzményekre figyelemmel a 31/2015. (XI. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: a szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározása azért különös jelentőségű, mert irányt mutat az Alkotmánybíróság számára arra vonatkozóan, hogy valamely szabálysértési rendelkezés alkotmányossági vizsgálata során mennyiben alkalmazandók az alkotmányos büntetőjogból, azaz a büntetőjog alaptörvényi garanciáiból származó követelmények. A szabálysértési jog és a büntetőjog szoros összefüggésére, továbbá a szabálysértések és a szabálysértési eljárás kriminális jellegére tekintettel az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a szabálysértési kódex egyes rendelkezéseinek a felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság alkalmazza a büntetőjog Alaptörvényben rögzített garanciáiból fakadó követelményeket.⁵⁷

Következetes továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata a tekintetben, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt, egyes büntető anyagi jogi, illetve eljárásjogi gyökerről alkotmányos alapelvek érvényesülési körét nem szűkíti le a szorosan vett büntetőjog területére, hanem esetről esetre mérlegeli, hogy a konkrét ügyben vizsgált jogszabályok a széles értelemben vett jogi felelősségi rendszer olyan elemei-e, amelyek alkalmazásakor érvényesülnie kell ezen alapelveknek. Az Alkotmánybíróság az értékelés során tehát nem a formális természetű jogági besorolást tekinti döntőnek, hanem az érintett jogszabály tartalmából, funkciójából indul ki. Ennek megfelelően az Alkot-

⁵⁴ ABH 2011, 622, 625.

⁵⁵ ABH 2012, 185, 194.

⁵⁶ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2012, 185, 194–196.

⁵⁷ 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [48].

mánybíróság álláspontja szerint a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak [ld. különösen: 19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 152–154, 157.]. Ebbéli álláspontját foglalta össze és erősítette meg az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint az ártatlanság védelme tekintetében, megállapítva, hogy az említett rendelkezések által felölelt alkotmányos garanciarendszer nem csupán a szoros értelemben vett büntetőjog (*hard core of criminal law*) területére terjedhet ki, hanem például a szabálysértési, fegyelmi vagy versenyfelügyeleti (közigazgatási) eljárásokra is.⁵⁸

⁵⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [48]–[63].

4. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A RENDES BÍRÓSÁGOK KAPCSOLATA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A POLGÁRI BÍRÓSÁGOKRA

JUHÁSZ Imre

1. Alapvetés

Formális értelemben az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata számos tételes jogi szabály ismertetésével és az Alkotmánybíróság döntéseinek elemzésével írható le leginkább. Mindez azonban egyrészt abból következik, hogy Magyarországon a jogrendszer az alapjogok védelmének egyik erős bástyájaként pozicionálja az Alkotmánybíróságot. Másrészt a hatályos szabályok széles körben, de szigorú keretek között adnak lehetőséget a bíróságok számára (hivatalból) az Alkotmánybírósághoz való fordulásra, azaz az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére, illetve általában a jogkeresőknek – legyenek akár természetes, akár jogi személyek – saját elhatározásukból (kérelemre) biztosítják az Alkotmánybírósághoz való fordulás jogát.

Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy egy ilyen jól kodifikált és alkotmányosan értelmezett kapcsolatrendszer sohasem definiálható csak és kizárólag e két összetevő eredőjeként. Jogtudományi alaptétel, hogy megfelelő eljárásjogi szabályozás nélkül a szubsztanciális (anyagi) jogok nem biztosíthatóak, és ez igaz az emberi alkotmányos alapjogokra is.

Az alapjogok érvényesülését lehetővé tévő eljárásjogi szabályozás kidolgozása összetett feladat. Nem elég csupán azt rögzíteni, hogy a jogalanyok milyen módon, mely eljárásokban kezdeményezhetik vélt vagy valós (jogi eredetű) sérelmeik orvoslását, illetve azt, hogy az ilyen sérelmekkel kapcsolatos panaszukat a közigazgatási, az igazságszolgáltatási és más állami döntéshozók milyen eljárásban bírálják el. Szükség van azon alapjogi, illetve jogszabályi kollíziók kezelésének szabályozására is, melyek a konkrét esetek kapcsán az alapvető jogok között keletkezhetnek, mivel az alkotmányos alapjogok ütközése esetén ezek nem mindig oldhatóak meg e jogok valamelyikének sérülése nélkül. Mindebből következik, hogy a gyakorlatban (optimális esetben) jól alkalmazható, megfelelően operatív jogszabályok határozzák meg a döntéshozók (a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a társadalombiztosítás, a helyi önkormányzati szervek stb.) eljárását, illetve, hogy az utóbbiak valóban ezen szabályok megfelelő alkalmazásával hozzák meg döntéseiket. A tisztességes eljáráshoz való jog, mint alkotmányos alapjog követelménye ezt hivatott biztosítani, s ezért nem véletlen, hogy

a – szubsztanciális emberi jogok elengedhetetlen kiegészítéseként – szintén alapvető emberi jogként vehető számításba.¹

Az ún. rendes bíróságok² és az Alkotmánybíróság fentiek szerinti viszonyrendszerében mindenképp tisztáznunk kell azt az előkérdést, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában mely szervezetek minősülnek bíróságnak. A kérdésfeltevés gyökere egészen addig vezet vissza, hogy a bíróság fogalma nem volt teljesen egyértelmű az elmúlt évtizedekben. Ebben szerepet játszott az is, hogy a régi Alkotmány lényegében csak az általa felsorolt bíróságokat ismerte el vitarendező fórumként és ez minden további – esetleg kiterjesztő – értelmezést megnehezített.

Az Alaptörvény 25. cikke már más alapon áll. Az Alaptörvényen nyugvó bírósági szervezetrendszer – melynek élén az Alaptörvényben rögzítetten a Kúria áll – „építőelemei” (járásbíróságok, törvényszékek, ítéltáblák) megkérdőjelezhetetlenül bíróságnak minősülnek. Ugyanakkor a 25. cikk (7) bekezdése lehetővé teszi, hogy egyes jogvitákban más szervek járjanak el és hozzanak döntést. Az azonban már más kérdés, hogy vajon ezek a szervezetek is bíróságnak minősülnek-e és kiterjednek-e rájuk az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései, valamint a bíróságokkal összefüggő – természetesen már csak az Alaptörvényen alapuló – alkotmánybírósági gyakorlat.

Az Alkotmánybíróság 2014-ben – talán nem túlzás ezt állítani – szűrőként egy többes feltételrendszert dolgozott ki. E szerint bíróságnak tekinthető az a szerv, amelyet törvény hoz létre, igazságszolgáltatási tevékenységet végez, amelynek keretében jogszabályokat alkalmaz, eljárását törvény szabályozza, a végrehajtó hatalomtól független, eljárása nem titkos, határozata kötelező érvényű {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [36]}.³

Megjegyezzük, hogy e feltételrendszer szempontjai nem jelentenek „zárt taxációt” ugyanis azokat később több ponton bővítette az Alkotmánybíróság. Arra azonban alkalmas volt a 2014-es alkotmánybírósági határozat, hogy a fenti zsinórmérték alapján megindulhasson a munka az esetleg vitatható státusú szervezetek bírósági besorolásának hosszútávra kiható módon történő rendezése érdekében.

Így bíróságnak tekintette az Alkotmánybíróság a közjegyzők fegyelmi bíróságát,⁴ illetve a bírák fegyelmi ügyeiben eljáró szolgálati bíróságot is.⁵ Ugyanakkor a

¹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 8. cikk, 10. cikk; A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 2. cikk (3) bekezdés; Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk; Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk.; Alaptörvény XXVIII. cikk.

² A rendes bíróság jelzős szerkezet mindössze azt hivatott jelezni, hogy jogrendszerünkben általában jelen vannak sajátos hatáskörrel bíró ún. külön bíróságok. Ez egészen a közelmúltig jellemezte bírósági szervezetünket. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszüntetésével azonban jelenleg nincs a magyar bíróságok között külön bíróság, így a rendes bíróság megjelölés is ártértelemző.

³ Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében felhasználta a 32/2002. (VII. 4.) AB határozat megállapításait is. E határozatban az Alkotmánybíróság a közjegyzők fegyelmi eljárásának egyes rendelkezéseit vizsgálva állapította meg, hogy a közjegyzők fegyelmi bírósága az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti (törvényes és pártatlan) bíróságnak minősül (ABH 2002, 153, 159–160.).

⁴ 32/2002. (VII. 4.) AB határozat, 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [33].

⁵ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.

választottbíróóságok⁶ és a kvázi ítélkező tevékenységet végző szervezetek⁷ esetében nem látta megvalósulni a bírósági feltételrendszer elemeit. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis a választottbíróóságok azért nem tartoznak az állami bíróságok által alkotott igazságszolgáltatási szervezetrendszerbe, mert a választottbíróósági eljárás kikötésével a felek – szerződési szabadságukkal élve – lemondanak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében megfogalmazott bírósághoz forduláshoz, illetve jogorvoslathoz való jogukról.⁸ Ezzel pedig a jogvitát elvonják az állami bíróságoktól és magánbíróósági útra terelik annak elbírálását.⁹

A fenti megállapítások fontos következményekkel járnak, így a bíróságnak nem minősülő szervezetek határozatai ellen nincs helye alkotmányjogi panasznak, illetve a bírói kezdeményezés joga sem illeti meg őket.

Álláspontunk szerint a bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolódási pontjai részben a hatáskörökből (azok részleges átfedéséből), részben az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi feladatából adódnak. E feladatának az Alkotmánybíróság – véleményünk szerint – az utólagos normakontroll, az alkotmányjogi panasz, a bírói kezdeményezés, a jogegységi határozatok felülvizsgálhatósága útján tud érvényt szerezni. Az alábbiakban ezen hatáskörök rövid ismertetésével kívánjuk bemutatni a bírósági szervezetrendszer és az Alkotmánybíróság tevékenységének kölcsönhatását.

2. Az utólagos absztrakt normakontroll

A régi Abtv. kétségkívül legnagyobb hatású jogintézménye az absztrakt utólagos normakontroll volt. Az Alkotmány 32/A. §-a, valamint a régi Abtv. 1. § b) pontja és 37. §-a alapján bárki indítványozhatta jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozónak tehát nem kellett igazolnia személyes érintett-

⁶ 1282/B/1993. AB határozat (ABH 1994, 675, 679-680., {megegerősítette: 3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [11]; 3263/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [15]; 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [17]; 3174/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3265/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [32]; 3385/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [11]}).

⁷ Jog- és társadalomtörténeti érdekesség, valamint példának is figyelemre méltó, hogy a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Kormánya között, a Magyar Népköztársaság területén ideiglenesen tartózkodó szovjet csapatok helyzete tárgyában Budapesten 1957. május 27-én aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 54. tvr. alapján nem a magyar bíróság, hanem a Magyar-Szovjet Vegyesbizottság döntött a Magyarországon ideiglenesen állomásozó szovjet csapatok tagjai által szolgálati kötelezettségük teljesítése közben okozott károk ügyében. Ez a bizottság nyilvánvalóan nem merítette ki a bíróság kritériumait, működése pedig még nyomokban sem tartalmazott igazságszolgáltatásra emlékeztető jegyeket (pl. a bizottság a saját maga által megállapított eljárásrend alapján járt el, tagjainál nem volt feltétel a jogi végzettség).

⁸ 3118/2013. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [6].

⁹ A 3116/2015. (VII. 2.) AB végzés szerint a választottbíróóságok bírái azért sem minősülnek az Alaptörvény szerinti bírának, mivel: „[a]z Alaptörvény 25-26. cikkeiben foglaltak szerint a bírák egyértelműen az állami igazságszolgáltatási rendszer szereplői. A bírói státus elnyerése, a bírókénti működés, a bírói önkormányzatiság alapvető szabályai (többek között az, hogy a bírák nem lehetnek tagjai pártnak, illetve az OBH illetve a Kúria elnöke közülük kerül megválasztásra) azt támasztják alá, hogy a bírákra vonatkozó sajátos jogi szabályozás nem vonatkoztatható más, jogvitákban döntési jogosítvánnyal rendelkező személyekre, mint amilyenek a választottbírák. Ellenkező esetben, a választottbírák pártkötődését is vizsgálni kellene, illetve ők maguk is választhatóak lennének a legfőbb bírói posztokra” (Indokolás [9]).

séget, azt, hogy a jogszabály révén valamely alapjoga vagy az alkotmányban biztosított joga sérült. E normakontroll absztraktsága azt jelentette, hogy az alkotmánybírósági vizsgálat csak arra szorítkozott, hogy a támadott norma sérti-e az alkotmány felhívott rendelkezését, míg az egyéni (szubjektív) jogsérelem vizsgálata nem képezhette a vizsgálat tárgyát.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja és az Abtv. 24. §-a jelenleg is biztosítja az utólagos normakontroll lehetőségét, igaz, hogy a korábbi szabályozáshoz képest korlátozottabban, így az indítványozási jogosultság nem illet meg bárkit, csak egy privilegizált személyi kört, illetve az Alkotmánybíróság – miután az Alaptörvény egyelőre fenntartotta az erre vonatkozó alkotmányos korlátozást – a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányosságát átmenetileg csak bizonyos alapjogok sérelme, vagy közjogi érvénytelenség kétélye esetén vizsgálhatja.

Az alaptörvény-ellenesnek talált normát az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. §-a alapján főszabály szerint megsemmisíti. Ha a támadott jogszabályi rendelkezés már nincs hatályban, de azt még alkalmazni kellene az indítványozó ügyében, akkor megsemmisítésnek már nincs helye, ilyenkor a norma alaptörvény-ellenességét állapíthatja csak meg az Alkotmánybíróság.

Az alaptörvény-ellenesség megállapításának következményei természetesen hatással vannak a rendes bíróságokra is, hiszen jogalkalmazóként számukra sem közömbös, hogy a megsemmisítés milyen hatállyal történik, illetve az alaptörvény-ellenesnek talált norma alkalmazásának kizárása általános-e vagy sem.

Az Abtv. 45. §-ában foglalt főszabály szerint a megsemmisítés *ex nunc* hatályú, azaz a megsemmisítést tartalmazó határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenését követő naptól veszti hatályát a norma, és így nem alkalmazható. Ugyanakkor a hatályvesztés nem érinti a megsemmisítést megelőzően létrejött jogviszonyokat, az azokból származó jogokat és kötelezettségeket. Ez a bíróságok nyelvére lefordítva annyit jelent, hogy az így megsemmisített jogszabályt a folyamatban lévő ügyekben – a hatályvesztés napjáig – alkalmazniuk kell, az abból fakadó jogokat és kötelezettségeket pedig nem hagyhatják figyelmen kívül.

A főszabálytól azonban eltérést enged az Abtv. 45. § (4) bekezdése, amelynek alapján az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal, illetve jövőbeni hatállyal is megsemmisítheti a jogszabályt. Az *ex tunc* hatályú megsemmisítés esetében a normát a hatálybalépésére visszamenőleges hatállyal semmisíti meg az Alkotmánybíróság, ezzel mintegy kiradírozva azt a jogrendszerből. Az így megsemmisített norma egyszerűen nem létezik, olyan, mintha létre sem jött volna, ebből következően a bíróságok nem alkalmazhatják azt, sem a folyamatban lévő ügyekben, sem a jövőben indult perekben.

A *pro futuro* megsemmisítés esetén a norma a hatályvesztése napjáig alkalmazható, abból továbbra is jogok és kötelezettségek fakadnak, azaz a bíróságoknak az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályt mindaddig alkalmazniuk kell, míg az hatályát nem veszti.

3. Az alkotmányjogi panasz

3.1. Az Abtv. 26. §-a szerinti panasz

A normakontroll alapú panaszokra – Abtv. 26. § (1)–(2) bekezdése – lényegében irányadóak az utólagos normakontrollnál kifejtettek, azzal a jelentős különbséggel, hogy itt konkrét normakontrollról van szó, ahol az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály alkalmazása okozta az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisíti a támadott jogszabályt, akkor az az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében az alapügyben nem alkalmazható.

Külön kiemelendő, hogy csak az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz esetében kívánja meg az Abtv. a bírói döntés létét, ezzel szemben a 26. § (2) bekezdése szerinti (közvetlen) panasznak pont az az egyik sajátossága, hogy akkor is előterjeszthető, ha a jogsérelem bírói döntés nélkül következett be. A közvetlen panasz esetében a jogsérelemet ugyanis a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása okozza közvetlenül, bírói döntés nélkül.

3.2. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz

A bírói döntés ellen irányuló, valódi (tényleges) alkotmányjogi panasznak is nevezett hatáskör különlegessége, hogy annak keretében az Alkotmánybíróság a bírói döntést vizsgálhatja és – az alaptörvény-ellenesség megállapítása okán – meg is semmisítheti. Különleges alatt azt értjük, hogy ugyan a valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye számos európai ország jogrendszerének része, de Magyarországon sokáig tabunak számított. Olyannyira, hogy amikor az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozattal megsemmisített egy bírósági ítéletet, az hatalmas felzúdulást keltett bírósági berkekben. Igaz, a régi Abtv. erre nem adott hatáskört, de később nem volt példa nélküli, hogy az Alkotmánybíróság maga bővítette hatáskörét. Így a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a jogegységi határozatokra is kiterjesztette hatáskörét.¹⁰

Az Alaptörvény és az Abtv. azonban jelentős változást hozott az alkotmánybíráskodás területén, lényegében átpozícionálta a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatát.¹¹

A szabályozásból fakadhat egyfajta rivalizálás a bíróságok (elsősorban a Kúria) és az Alkotmánybíróság között, másrészt azonban növelheti e szervek egymásrataltságát is. Álláspontunk szerint a számok azt bizonyítják, hogy az Alkotmánybíróság nem

¹⁰ Megjegyzendő, később maga az ügy előadó bírása – Lábady Tamás – hívta fel a figyelmet arra, hogy a kritikusok átsiklottak a felett, hogy az inkriminált határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy nincs hatásköre a bírói, jogalkalmazói gyakorlat helyességének alkotmányossági vizsgálatára. LÁBADY (2011) i. m. 49. Paczolay Péter annyival egészítette ki ezt, hogy az alkotmányossági problémától független önálló jogszabály-értelmezés és az egységes jogalkalmazás kialakítására irányuló értelmező döntés meghozatala sem alkotmánybírói hatáskör a határozat szerint. PACZOLAY (2011) i. m. 11.

¹¹ SULYOK (2017) i. m. 96.

vette át a Kúria szerepét, nem vált szuperbíróssággá,¹² ugyanakkor az eljárási szabályokból fakadó közös munka közelebb hozta a bíróságokat az Alkotmánybírósághoz.

Az egymásrautaltságon – álláspontunk szerint – az kell értenünk, hogy egyrészt már az alkotmányjogi panaszok előterjesztése [az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz kivételével] is az első fokon eljáró bíróságokon történik és e bíróságok továbbítják az Alkotmánybíróságnak.¹³ Másrészt az Alkotmánybíróság állapítja meg egy adott bírói döntés alaptörvény-ellenességét, de ennek (eljárási) következményeit a bíróságok vonják le. Harmadrészt az Alkotmánybíróság határozatának értelmezése a rendes bíróságok feladata.

A bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti. Ha ezt nem tette meg, akkor pedig a panasz benyújtását követően, erre az Alkotmánybíróság is felhívhatja a bíróságot. Ennek több oka lehet: egyrészt az alkotmánybírói eljárás várható (idő)tartama, másrészt a döntés várható tartalma, harmadrészt súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, negyedrészt más fontos ok felmerülése.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont és az Abtv. 27. §-a szerint a bírói döntések ellen alkotmányjogi panasznak van helye. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetében csak az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés támadható, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz esetében azonban ilyen megkötés nincs, a törvény alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az egyedi ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására került sor. Az első probléma az, hogy az eljárásjogi kódexeink nem ismerik, nem önállósítják és nem teszik támadhatóvá perorvoslatokkal a bírósági döntést, csak a bírósági határozatot (amely lehet ítélet vagy végzés, polgári eljárásban még a meghagyás is ide sorolandó),¹⁴ azaz dogmatikailag eltérő kifejezéseket használnak. Ebből fakad a második kérdés, ti., hogy mi minősül az ügy érdemében hozott döntésnek és mi a bírósági eljárást befejező döntésnek. Erre az Alkotmánybíróság a Be. tekintetében mankót adott a jogkeresők számára, amikor a Be. szabályainak összevetésével és értelmezésével megállapította, hogy

„az Abtv. 27. § első fordulata szerinti érdemi döntés, így alkotmányjogi panasz tárgya lehet a büntetőeljárásban hozott döntések közül a vád tartalmi elbírálásáról, illetve a büntetőjogi felelősségről szóló határozat, azaz az ügydöntő határozatok közül a bűnösséget megállapító és a felmentő ítélet. Az ügydöntő végzések – a tárgyalás mellőzésével hozott végzés és az eljárást megszüntető végzés – nem tekinthetők az Abtv. szerinti érdemi döntésnek, azonban ezek a határozatok is vizsgálhatók alkotmányjogi panasz keretében, mert megfe-

¹² 2012 és 2020 között összesen 2598 valódi alkotmányjogi panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz, ebből 295 esetben született érdemi döntés és 132 esetben került sor a támadott bírói döntés (ítélet vagy végzés) megsemmisítésére. (forrás: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok>)

¹³ A szabályozás érdekessége, hogy amíg a Pp. parallel módon szabályozza az alkotmányjogi panasz előterjesztésének szabályait (425. §), addig a Be. kifejezetten tartózkodik ettől (565. §). A törvényjavaslat-hoz fűzött indokolás szerint ennek oka a párhuzamos szabályozás elkerülése.

¹⁴ OSZTOVITS I. M. 107.

leltethetők az Abtv. 27. § második fordulatának, a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek.”¹⁵

A polgári perben, nemperes eljárásban hozott határozatok vonatkozásában sajnos mindmáig adós az Alkotmánybíróság ilyen egyértelmű sorvezetővel. Kétségtelen ugyan, hogy az ügy érdemében hozott jogerős bírósági határozatok alkotmányjogi panasz tárgyai lehetnek, de bizonytalan, hogy mi tekinthető az eljárást befejező egyéb döntésnek, ezért esetről-esetre dönt az Alkotmánybíróság a kérdésben.¹⁶ Ennek során pedig fennáll a veszély, hogy ez a módszer a következetesség és a jogági dogmatika rovására megy.

3.3. A megsemmisítés jogkövetkezményeinek érvényesítése

Az Alkotmánybíróság szempontjából a legfontosabb kérdés az, hogy sikerül-e érvényt szerezni a határozataiban foglaltaknak, tulajdonképpen az értelmezett Alaptörvénynek. Az Abtv. szabályai, az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményei azonban csak akkor tudnak maradéktalanul érvényesülni, ha az eljárásjogi kódexek megfelelő módon egészítik ki azokat. Az együttműködési kényszer tehát adott az Alkotmánybíróság és a Kúria között, mert míg az előbbi feladata megáll a norma és/vagy a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításánál és az alkalmazási tilalom kimondásánál, addig az utóbbi feladata az, hogy levonja azokat a konzekvenciákat, amelyek az alkotmánybírósági döntés révén a rendes bíróságokra hárulnak.

3.3.1. A norma megsemmisítésének jogkövetkezményei

A hatályos jogszabályi környezetet megvizsgálva megállapítható, hogy a Pp. és – a rá visszautaló – Kp. kimerítően szabályozzák az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárást. Ennek jegyében a Pp. éles különbséget tesz a követendő eljárások között a szerint, hogy normát vagy bírói döntést semmisít meg az Alkotmánybíróság.

Indokolt a törvényi különbségtétel a megsemmisített jogszabály jellege szerint is (anyagi vagy eljárásjogi szabályról van-e szó).¹⁷ Ha anyagi szabályt semmisít meg az

¹⁵ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [21]–[22].

¹⁶ Jól jellemzi a problémát pl. a végrehajtási eljárásban hozott határozatok megtámadhatóságának kérdése. Abban az esetben, amikor a végrehajtást kérő terjesztett elő alkotmányjogi panaszt a végrehajtási kifogás tárgyában, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogerős végzést a bíróság nem az ügy érdemében, de nem is a végrehajtási eljárás befejezése tárgyában, hanem a végrehajtási eljárás során hozta meg, ezért a döntés ellen alkotmányjogi panasznak nincs helye {3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [9]}. Ugyanakkor abban az esetben, amikor a végrehajtási kifogást a végrehajtó terjesztette elő, az Alkotmánybíróság ugyan visszautasította az indítványt, de nem azért, mert nem tekintette ügydöntőnek, vagy az eljárást befejező döntésnek a sérelmezett végzést. A végrehajtó szempontjából ugyanis épp az minősült egyedi ügynek, hogy a végrehajtás során – szerinte jogszabálysértő módon – „sújtotta pénzbírsággal” a bíróság. Az Abtv. 1. § szerint pedig egyedi ügynek minősül a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és az Abtv. 27. § (1) bekezdése pedig szintén egyedi ügyben hozott bírósági döntésekről rendelkezik.

¹⁷ Pp. 427. § (2) bekezdés a)–b) pontja.

Alkotmánybíróság, akkor a Kúria értesíti az indítványozót, hogy perújítási kérelmet terjeszthet elő, amelyre 30 nap áll rendelkezésére. Eljárási szabály megsemmisítése esetén a Kúria megállapítja az Alkotmánybíróság határozatából következő eljárási jog gyakorolhatóságát – a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával –, és szükség esetén az eljárás azon szakaszának újbóli lefolytatását rendeli el – az azt befejező határozat egyidejű hatályon kívül helyezésével –, amelynek kimenetelére az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása hatással lehetett. Fontos kiemelni, hogy a Kúria nemperes eljárásban és soron kívül dönt, nyilván az eljárás gyorsítása érdekében. Az eljárás során indokolt esetben az alkotmányjogi panasz indítványozóját, illetve az Alkotmánybíróság határozatában megjelölt ügyben lefolytatott eljárásban részt vevő ellenérdekű felet meghallgatja.¹⁸

Ezzel szemben a Be. és a Szabs. tv. csak az anyagi jogszabály megsemmisítése esetén biztosít lehetőséget felülvizsgálati kérelem előterjesztésére,¹⁹ illetve perújítási eljárás megindítására.²⁰ Egészen pontosan ez csak az Abtv. 45. § (6)-(7) bekezdéseinek és a Be. 649. § (3) bekezdésének²¹ együttes értelmezéséből, illetve a vonatkozó bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatból állapítható meg. Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság akkor rendeli el a büntetőeljárás/szabálysértési eljárás felülvizsgálatát, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

A rendes bíróságok értelmezése szerint a büntetés, intézkedés mellőzésére, a büntetés csökkentésére csak anyagi jogszabály megsemmisítése vezethet, így eljárási szabály megsemmisítése esetén felülvizsgálatnak nincs helye. Ennek gyökere a 20/2005. (V. 26.) AB határozatban, illetve a Legfelsőbb Bíróságnak a határozattal kapcsolatos értelmezésében lelhető fel.²² Az Alkotmánybíróság fenti határozatával megsemmisítette a régi Be. azon rendelkezését, amely szerint a fellebbezést tanácsülésen is el lehetett bírálni.²³ A Legfelsőbb Bíróság az alkotmánybírósági határozat nyomán a legfőbb ügyész által benyújtott felülvizsgálati kérelmet a jogszabályi környezet elemzése után azzal utasította el, hogy a büntetőeljárásban alkalmazott jogszabályok alkotmányellenességének megállapításával összefüggő felülvizsgálati okok csak a büntető anyagi jogi okok lehetnek, ezért csak büntető anyagi jogszabály alkotmányellenessége esetén van jogi lehetőség a már jogerősen lezárt ügyek felülvizsgálatára. Ezt az értelmezést aztán az Alkotmánybíróság is magáévá tette²⁴ és többször megerősítette.²⁵

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság – úgy tűnt – fenntartja ezt a gyakorlatot, mivel több esetben semmisített meg büntetőeljárási szabályt, de

¹⁸ Pp. 428. §.

¹⁹ Be. 649. § (3) bekezdés.

²⁰ Szabs. tv. 133. § (1) és (3) bekezdés.

²¹ „Be. 649. § (3) Az Alkotmánybíróság határozata alapján felülvizsgálati indítvány terjeszthető elő, ha az Alkotmánybíróság a jogerős ügydöntő határozattal befejezett büntetőeljárás felülvizsgálatát rendelte el.”

²² EBH2005. 1299.

²³ 1998. évi XIX. törvény 360. § (1) bekezdés.

²⁴ 72/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1567, 1582.

²⁵ 476/B/2003. AB határozat, ABH 2010, 2604., 599/B/2004. AB határozat, ABH 2010, 2619.

egyik esetben sem rendelte el a már lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát.²⁶ A 6/2020. (III. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azonban eltért a korábbi gyakorlatától, amikor a Be. egyik rendelkezésének²⁷ mozaikos megsemmisítése mellett elrendelte a konkrét ügyben a büntetőeljárás felülvizsgálatát. Ugyanakkor a jogszabályi háttér nem változott, ezért további kérdés, hogy a bírósági gyakorlat követi-e majd az alkotmánybírósági döntés irányát, azaz megengedhetőnek látja-e a felülvizsgálatot.²⁸ Mindettől függetlenül – *de lege ferenda* – véleményünk szerint a Be.-ben meg kellene teremteni annak lehetőségét, hogy eljárási szabály megsemmisítése esetén is lehetőség legyen felülvizsgálati kérelem előterjesztésére. Ennek hiányában ugyanis egy nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes szabály alkalmazása esetén sem lehet orvosolni a terhelteket ért alapjogsérelmet.

3.3.2. A bírói döntés megsemmisítésének jogkövetkezményei

Ha az Alkotmánybíróság bírósági döntést semmisít meg, akkor a Pp.²⁹ szerint a Kúria – az Alkotmánybíróság határozatából következően – az első- vagy a másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el.³⁰

A Be. a bírósági határozat megsemmisítése – csakúgy, mint a hatályon kívül helyezése – esetén a megismételt eljárás szabályait rendeli alkalmazni.³¹ A megismételt eljárásban a bíróságnak figyelembe kell vennie az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata okait és indokait.

3.4. Alkotmányos követelmény

Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

E jogkövetkezményt akkor alkalmazza az Alkotmánybíróság, ha a normaszöveg önmagában nem alaptörvény-ellenes, hanem csak annak jogalkalmazói értelmezése

²⁶ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, 15/2016. (IX. 21.) AB határozat.

²⁷ Be. 870. § (3) bekezdés „fellebbezés” szövegrésze.

²⁸ Az előadó alkotmánybíró a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy az Abtv. által használt felülvizsgálat kifejezés nem feleltethető meg automatikusan az eljárásjogi kódexekben szereplő felülvizsgálat jogintézményével. Mint írja: „Ez azt jelenti, hogy a Kúriának az indítványozó esetleges kérelme és az eljárási törvény (Be.) keretei között kell megtalálnia azt a megoldást, amely alkalmas az Alkotmánybíróság által elrendelt (az Abtv. szerint értelmezett) felülvizsgálatra. Ha pedig ez semmiképpen nem lehetséges, akkor a Kúriának lehetősége van az Alkotmánybírósághoz fordulni.” 6/2020. (III. 3.) AB határozat, (Indokolás [125]).

²⁹ Pp. 427. § (2) bekezdés c) pontja.

³⁰ A Pp. 427. § (2) bekezdés d) pontja azt a különleges esetkört kezeli, amikor az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel felülvizsgált hatósági döntést is megsemmisíti. Ekkor a Kúria – az Alkotmánybíróság határozatának egyidejű megküldése mellett – értesíti a megsemmisített döntést hozó hatóságot a szükséges intézkedések megtétele érdekében, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja.

³¹ Be. 632. §

sérti az Alaptörvényt. Alkotmányos követelmény megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a hatályos jog kímélete kapcsán tehát – annak megsemmisítése helyett – csak az adott normaszöveg alkotmányos értelmezését adja meg. Így a jogalkotónak jogalkotási kötelezettsége nem keletkezik, lényegében nem kerül „megbélyegzésre” amiatt, hogy nem sikerült az Alaptörvénynek megfelelő jogszabályt alkotnia. Ugyanakkor a jogalkotó (az általános szabályok szerint meglévő jogalkotási jogosítványai és ezek indokrendszere mellé) nem is kap plusz lehetőséget a korrigálásra, hiszen az Alkotmánybíróság közvetlenül – mintegy átnyúlva a jogalkotó feje fölé – a jogalkalmazóknak – jellemző módon a bíróságoknak – címzi határozatát, megállapítva, hogy egy-egy jogszabályi rendelkezést hogyan kell érteni, értelmezni és alkalmazni, mind a folyamatban lévő eljárásokban, mind a jövőre nézvést.

A követelmény természeténél fogva általános jellegű, azaz nem a konkrét adott ügyre vonatkozik. Kivételt képez e szabály alól, ha az Alkotmánybíróság az adott ügyben részlegesen megsemmisíti azt a jogszabályi rendelkezést, amelyhez egyébként alkotmányos követelményt is fűzött³² és egyúttal alkalmazási tilalmat is megállapít. Ebben az esetben a megismételt eljárásban egyrészt a megsemmisített szabály nem alkalmazható, másrészt a hatályban maradt normaszöveg csak az alkotmányos követelmény keretei között kerülhet alkalmazásra. További kivétel, ha a bírói döntés megsemmisítésekor állapítja meg az Alkotmánybíróság, hogy a megismételt eljárásban a normaszöveget milyen alkotmányos tartalommal kell a bíróságnak alkalmaznia.³³

4. A bírói kezdeményezés

A jogintézmény célja, hogy a bírónak ne kelljen alkotmányellenes jogszabályra alapítania a döntését,³⁴ ezért ha azt észleli az előtte folyamatban lévő eljárásban, hogy olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, vagy ő maga úgy ítéli meg, hogy a norma alaptörvény-ellenes, akkor – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság „összjátéka” talán e hatáskörnél látható a legjobban, hiszen itt – szemben az alkotmányjogi panasszal vagy a normakontrollal – nem az Alkotmánybíróság kényszeríti ki az alaptörvény-ellenes norma félretételét, hanem egy, a bírósággal közös gondolkodás keretében, egymásra épülő eljárás során kerülnek el az alaptörvény-ellenes helyzetek.

Ugyanakkor ez nem hozza privilegizált helyzetbe a bíróságokat, az általuk előterjesztett kezdeményezéseknek is meg kell felelniük a határozott kérelem Abtv.-ben rögzített feltételeinek.³⁵ E körben kiemelt fontosságú a bíró saját meggyőződése a norma

³² Pl. 25/2019. (VII. 23.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont.

³³ 16/2019. (V. 14.) AB határozat.

³⁴ LUKÁCS–VILLÁM i. m. 27.

³⁵ A 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a bírói kezdeményezésben is határozott kérelmet kell előterjeszteni az alaptörvény-ellenesnek ítélt norma megsemmisítésére, és/

alaptörvény-ellenességét illetően, ami azt jelenti, hogy bár hivataltól vagy a felek kérelme alapján is fordulhat az Alkotmánybírósághoz,³⁶ de ez utóbbi esetben sem csak „postásként” működik. A bírónak ekkor is indokolási kötelezettsége van, neki magának kell indítványoznia a norma alaptörvény-ellenességének megállapítását és ezt érvekkel kell alátámasztania.³⁷

Az Alkotmánybíróság továbbá szigorúan veszi azon feltétel teljesülését, amely szerint csak olyan jogszabályi rendelkezés támadható bírói kezdeményezés keretében, amelyet az adott egyedi ügyben a bíróságnak alkalmaznia kellene.³⁸

A hatáskör további érdekessége, hogy az alaptörvény-ellenességet nem csak Alaptörvényben biztosított jog, hanem bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmére lehet alapítani (szemben az alkotmányjogi panasszal).³⁹ Továbbá a bíró – nem csak a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, alaptörvény-ellenesség megállapítását, hanem – önálló alkalmazási tilalom kimondását is kérheti, ha az Alkotmánybíróság a norma alaptörvény-ellenességének megállapításakor annak alkalmazását csak a konkrét ügyben zárta ki.⁴⁰

5. A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrollja

A jogegységi határozatokat azért kell külön is kiemelni, mert alkotmánybírósági felülvizsgálatuk sokáig különösen neuralgikus pont volt a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatában.⁴¹ A jogegységi határozat jogintézménye jelenlegi formájában 1997-ben került be a modern magyar jogrendszerbe, célja – *nomen est omen* – a bírósági joggyakorlat egységének megteremtése.

Az Alkotmánybíróság évekig nem nyúlt az jogegységi határozatokhoz, mígnem a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban megsemmisítette a Legfelsőbb Bíróság 3/2004.

vagy az alkalmazási tilalom kizárására, nem elegendő tehát az Abtv. 25. §-ára hivatkozni. A bírónak az alaptörvény-ellenességet is meg kell indokolnia, nem elég pusztán azt állítani.

³⁶ Pp. 131. §-a, Be. 489. §-a, Szabs. tv. 82. § (2) bekezdése.

³⁷ A 2/2016. (II. 8.) AB határozatban (Indokolás [26]–[28]) az Alkotmánybíróság kifejezetten eltért a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben foglaltaktól abban a tekintetben, hogy a bírói kezdeményezésben a megsemmisítés mellett nem kell hivatkozni az alkalmazási tilalom kimondására is. Ennek oka a határozat szerint az, hogy az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, akkor a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Az alkalmazási tilalom, mint jogkövetkezmény tehát akkor is beáll, ha azt nem indítványozzák, ebből következően nem utasítható vissza a kezdeményezés azon az alapon, hogy az alkalmazási tilalom kimondására irányuló kérelem hiánya esetén nem határozott az indítvány.

³⁸ 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7].

³⁹ Így pl. a jogbiztonság sérelmére is, amelyre – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint – alkotmányjogi panasz keretében csak a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának megsértése és a kellő felkészülési idő hiánya okán van lehetőség.

⁴⁰ A bírói kezdeményezéssel kapcsolatos problémákat (pl. egyedi vagy általános alkalmazási tilalom kimondásának lehetősége, a bírói kezdeményezés kötelező volta) a 35/2011. (V. 6.) AB határozat foglalta össze és adott rájuk megoldást. Az Alaptörvényben és az Abtv.-ben az alkotmányozó hatalom ugyan rendezte ezeket a kérdéseket, ennek ellenére az Alkotmánybíróság az Abtv. értelmezésére – az önálló alkalmazási tilalom megállapíthatósága kérdésében – felhasználta a 35/2011. (V. 6.) AB határozat megállapításait is.

⁴¹ DARÁK i. m. 83.

büntető jogegységi határozatát. Az ügy pikantériáját az adja, hogy – miként arra már utaltunk a korábbiakban – a régi Abtv. nem adott hatáskört a jogegységi határozatok alkotmányossági kontrolljára. Az Alkotmánybíróság ezt úgy hidalta át, hogy az adott ügyben azt vizsgálta: a támadott BJE bír-e normatív tartalommal, ennek megállapítását követően egyszerűen normaként tekintett rá és ekként is vizsgálta annak alkotmányosságát. A határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy nem tekinti *ab ovo* normának a jogegységi határozatokat, hanem esetről-esetre fogja vizsgálni, hogy az elé került jogegységi határozat normának tekinthető-e avagy sem. Ezt az álláspontot azonban csak a 70/2006. (XII. 13.) AB határozat elfogadásáig tartotta fenn az Alkotmánybíróság, amely határozatban a testület már egyértelműen normaként kezelte a jogegységi határozatokat, elvetve a normativitás esetről-esetre való vizsgálatát.⁴² Ezt követően a jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság elvégezte, az más kérdés, hogy viszonylag kisszámú ilyen tartalmú indítvány érdemi elbírálására került sor, megsemmisítéssel pedig csak elvétve találkozunk. A „nyitott” kérdést végül az Abtv. 37. § (2) bekezdése zárta le, megadva a jogegységi határozatok felülvizsgálhatóságát az Alkotmánybíróság számára.

6. A bírói függetlenség védelme

A fentiekben kibontott eszköztár csak akkor működőképes, ha megvalósul a rendes bíróságokkal való kapcsolat sajátos területeként is pozicionálható bírói függetlenségvédelem. Ezzel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség alapjait a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban fektette le oly módon, hogy a bírának nem csak a két másik hatalmi ágától (törvényhozás, végrehajtó hatalom) kell függetlennek lennie, hanem a többi bírótól is.

Ezt a gyakorlatát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta.⁴³ Ez önmagában nem tekinthető különlegesnek (épp az ellenkezője okozna meglepetést), de nem mehetünk el azon jelenség mellett, hogy a bírói függetlenséget garantáló alaptörvényi rendelkezés [26. § (1) bekezdés] szinte új életet kezdett élni, nem utolsósorban a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszban rejlő lehetőségek okán. A 4/2014. (I. 30.) AB határozatban⁴⁴ az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja. Ugyanakkor nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is.⁴⁵ Az Abtv. 27. §-a szerint pedig nemcsak alapjogi sérelem, hanem Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén is előterjeszthető alkotmányjogi

⁴² 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 786, 795.

⁴³ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [117]; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [115]; 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [130].

⁴⁴ A tárgyi ügyben az indítványozó bíró ellen büntetőeljárás indult, melynek során előzetes letartóztatását is elrendelték és a kényszerintézkedés idejére illetmény nem illette meg őt a Kúria álláspontja szerint. Az Alkotmánybíróság döntése szerint a Kúria ítéletével kiüresítette a bírói függetlenséget (az azt biztosító javadalmazás elvonása révén), ezért megsemmisítette az ítéletet. A testület megosztottságát jelzi, hogy az alkotmánybírósági határozathoz hat alkotmánybíró fűzött különvéleményt.

⁴⁵ 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43].

panasz. A fenti határozattal az Alkotmánybíróság lényegében egy sajátos privilegizált indítványozói kört hozott létre, hiszen az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozva csak és kizárólag a bírák terjeszthetnek elő alkotmányjogi panaszt. Függetlenül attól, hogy az adott ügyben valóban megvalósult-e a bírói függetlenség sérelme,⁴⁶ a határozat egyértelmű kiállás a független bíróságok mellett, a 21/2014. (VII. 15.) AB határozat pedig – mintegy aprópénzre váltva ezt – biztosítja az egyes bírák bírói szervezetrendszeren belüli függetlenségét.⁴⁷

Tanulmányunk zárásaképpen a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz felülvizsgálatára térünk ki, különös tekintettel a polgári bíróságok döntéseinek alkotmányos felülvizsgálata során felmerülő elméleti kérdésfelvetésekre.

7. A polgári bíróságok döntéseinek alkotmányos felülvizsgálata a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszban

Mint láttuk, a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz révén megnyílt a lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja a bírósági döntések alkotmányosságát. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz bevezetése azonban számos olyan problémával szembesítette az Alkotmánybíróságot, amelyek korábban azért sem merülhettek fel, mivel az Alkotmánybíróságnak – hatásköreiből fakadóan – nem volt közvetlen ráhatása a rendes bíróságok működésére.

Az alábbiakban két olyan esetkört emelünk ki, amelyek jellemzően a polgári bíróságok eljárásával, döntéseivel kapcsolatban merültek fel. Az első, egy vitathatatlanul fontos elvi jelentőségű kérdés, amely alapjaiban érinti az alkotmánybíráskodást, ti. az, hogy mellérendelt jogalanyok jogvitáiban lehet-e közvetlenül az Alaptörvényre hivatkozva alapjogi védelmet igényelni. A második egy gyakori és gyakorlati probléma, az ún. perelhúzóadás alapjogi vonatkozása, azaz annak kérdése, hogy az észszerű ügyintézési határidő elvének megsértése esetén milyen lehetőségei vannak az alapjogsérelem orvoslására az Alkotmánybíróságnak.

7.1. Az alapjogok horizontális hatálya (*Drittwirkung*)

Az alkotmányjog egyik alaptézise, hogy az alapvető jogok védelme elsősorban az állammal (az állami túlhatalommal) szembeni védelmet jelent a polgárok számára.⁴⁸

⁴⁶ A határozathoz hat különvéleményt fűztek: egyes alkotmánybírák egyáltalán nem ismerték el az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését Alaptörvényben biztosított jognak (Balsai István, Pokol Béla), volt, aki azt vitatta, hogy a bírói javadalmasítás a bírói függetlenség részét képezi-e (Salamon László), míg mások (Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre és Lenkovich Barnabás) azt rótták fel a határozatnak, hogy az nem tett különbséget a bíróság mint intézményrendszer, és az egyes bírák függetlensége között.

⁴⁷ Az ügy tárgya egy bírói fegyelmi ügye volt, amelynek során az eljáró Szolgálati Bíróságok számos eljárási szabálysértést követtek el, amelyet az Alkotmánybíróság úgy értékelt, hogy azok összességükben elérték az alaptörvény-ellenesség szintjét, ezért megsemmisítette a bírósági döntéseket. A határozat jelentősége szerintem abban áll, hogy világossá tette, az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az egyes bírák függetlenségének megsértését is, ami lényegében annak megerősítése, hogy a bírácoknak a többi bírótól is függetlennek kell maradniuk. Azaz a bírói függetlenség bíróságokon belüli megsértése is okozhatja az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének a sérelmét.

⁴⁸ ZAKARIÁS (2019a) i. m. 47.

Ugyanakkor a II. világháborút követően felmerült annak igénye, hogy az alapjogi jogvédelmet a magánjogi jogalanyok egymással szemben érvényesítsék. Az elvet a német jogirodalom *Drittwirkung* néven ismeri és az 1950-es évektől határozza meg a magánjogba besűrűdő (átsugárzó) alapjogi elvek alkalmazhatóságáról szóló vitát.⁴⁹ A közvetett horizontális hatály elvének (*mittelbare Drittwirkung*) legfontosabb tétele,⁵⁰ hogy egy magánjogi jogvitában felmerülő alapjogok ütközése esetén a konfliktus feloldására (lényegében annak mérlegelése, hogy melyik alapjognak kell érvényesülnie) a magánjog rendszerében kerül sor.⁵¹ Ezzel szemben a közvetlen horizontális hatály⁵² (*unmittelbare Drittwirkung*) leegyszerűsítve azt jelenti, hogy az Alaptörvényre közvetlenül lehet hivatkozni az alapjogok érvényesítésekor.⁵³

A közvetett horizontális hatály elvének Dürigtől eredeztethető felfogását a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lüth-ítéletben akképp érvényesítette, hogy rögzítette: az Alaptörvényben biztosított jogok a magánszemélyek számára alanyi jogot keletkeztetnek, és ha a rendes bíróság nem alkalmazza az Alaptörvény vonatkozó rendelkezését, akkor nemcsak az Alaptörvényt sérti meg, hanem a magánszemély alanyi jogát is.⁵⁴ A témánk szempontjából a Lüth-ítélet másik fontos megállapítása, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok csak a magánjog klauzuláin keresztül – tehát közvetetten – képesek besűrűdni a magánjog rendszerébe.⁵⁵

A fentiekből következően nem kerülhetjük meg annak vizsgálatát, hogy a közvetett horizontális hatály elve az alkotmánybírói gyakorlatban hogyan jelenik meg és mennyire tekinthető elfogadottnak. Ezt a 14/2017. (VI. 30.) AB határozattal kívánom szemléltetni, amelynek előzménye egy munkaügyi jogvita volt, amelyben az a kérdés merült fel, hogy magánjogi jogviszonyban vajon érvényesíthetőek-e az Alaptörvényben biztosított jogok. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitában a munkavállaló indítványozó a rendes felmondás jogszerűtlenségét arra hivatkozva állította,

⁴⁹ KISS i. m. 251–252.

⁵⁰ GÁRDOS-OROSZ (2011) i. m. 47.

⁵¹ Érdekességgént megjegyzendő, hogy a közvetlen hatály (*unmittelbare Drittwirkung*) elvét Hans Carl Nipperdey munkássága nyomán a német munkaügyi bíróságok kezdték el alkalmazni, azaz a német alaptörvény rendelkezéseit közvetlenül hivatkozták és alkalmazták munkaügyi perekben. (ld. bővebben: GÁRDOS-OROSZ (2011) i. m. 46.)

⁵² A közvetlen hatály tana (*unmittelbare Drittwirkung*) értelmében a magánszemélyek az alapjogok kötelezettjeinek minősülnek és az alapjogok bíróság előtt közvetlenül érvényesíthetőek. (ld. bővebben: ZAKARIÁS (2019a) i. m. 49.)

⁵³ Megjegyezzük, hogy az Alkotmány 70/K. §-a szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, illetve a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások, bíróság előtt érvényesíthetőek voltak. De az Alkotmánynak ez a rendelkezése a gyakorlatban nem érvényesült akként, hogy konkrét alapjogi sérelmek közvetlenül az Alkotmányra hivatkozással peresíthetőek lettek volna. A 46/1994. (X. 21.) AB határozat szerint: „Ez nem jelenti azt, hogy minden, állampolgári köteletség teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntés elleni kifogás közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt érvényesíthető, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések, és annak melyek az alkotmányos korlátai.” (ABH 1994, 267–268.) Egyesek szerint: „az Alkotmány nem azt mondja ki, hogy az alapjogok megsértése miatt bírósághoz lehet fordulni, hanem azt, hogy az alapjogok megsértéséből keletkezett igények érvényesíthetőek bíróság előtt.” BÁN (1992) i. m. 6–7., 9. Az alapjogok közvetlen bírósági érvényesíthetőségét a valódi (tényleges) alkotmányjogi panasz hozta el az Alaptörvény hatálybalépésével.

⁵⁴ KISS i. m. 256.

⁵⁵ GÁRDOS-OROSZ (2011) i. m. 50.

hogy a munkáltatója megsértette az ő véleménynyilvánításhoz való jogát. A határozat rámutatott, hogy bár az alapvető jogok eredendően a közhatalommal szemben nyújtanak védelmet, azonban előfordulhat, hogy a magánszféra szereplői tanúsítanak egymással szemben alkotmányosan meg nem engedhető magatartást.⁵⁶ Az Alaptörvény hatálybalépését követően pedig azt hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a magánjogi jogviszonyokban az Alaptörvényből fakadó alapjogi követelmények a magánjogi generálklauzulákon keresztül érvényesülhetnek.⁵⁷

Lényegében ez azt jelenti – tette világossá a határozat –, hogy a bíróságoknak a jogviták elbírálása során a szerződéses és más magánjogi jogviszonyok megítélésekor is figyelemmel kell lenniük az Alaptörvényben biztosított jogokra. Az Alkotmánybíróság szerint ez a fajta jogvédelem kiemelt jelentőséghez jut a munkajogi jogviszonyokban, amelyek – annak ellenére, hogy alapvetően a magánjog térrénumába tartoznak – aszimmetrikus természetűek. Az alapjogi védelem az adott esetben nem az állammal, hanem egy másik – *de facto*⁵⁸ – mellérendelt joggal szemben illette meg az indítványozót. Az már más kérdés, hogy az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben úgy ítélte meg, nem terjed ki a véleménynyilvánítás szabadsága az indítványozó nyilvános közlésére, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

A 3312/2017. (XI. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elé került ügyben az indítványozó azt állította, hogy a bíróságok egy gyermekelhelyezési perben megsértették a magántitokhoz való jogát, amikor bizonyítékként elfogadták a volt férje tényállításait és figyelmen kívül hagyták, hogy a kérdéses információkhoz a levéltitok megsértésével jutott hozzá. A határozat szembeállította az indítványozó levéltitokhoz és a gyermekeknek az Alaptörvény XV. cikkében biztosított jogait, megállapítva, hogy az előbbi korlátozása szükséges és arányos volt. Bár a határozat *expressis verbis* nem szól a közvetett horizontális hatályról, de lényegében alkalmazta azt. A határozathoz fűzött

⁵⁶ A határozat a 45/2000. (XII. 8.) AB határozatot idézi tartalmilag. Egy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján vizsgálta a testület egy általános, antidiszkriminációs törvény hiányának alkotmányossági vonatkozásait. Az Alkotmánybíróság az indítványt arra hivatkozva utasította vissza, hogy a diszkrimináció-ellenes szabályozás „ágazati tagoltsága” önmagában nem eredményez alkotmányellenességet. Ugyanakkor a határozat rögzítette, hogy: „Világosan elkülöníthető azonban a lehetséges hátrányos megkülönböztetés két színtere, mégpedig a jogalkotás és a tág értelemben vett jogalkalmazás. Ez utóbbival kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy nem csupán a közhatalom birtokában lévő szervek hatósági eljárásuk során – vagy akár azon kívül is – alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést, hanem a civil szféra szereplői is tanúsíthatnak egymással szemben alkotmányosan meg nem engedett diszkriminatív magatartást” (ABH 2000, 344, 349.).

⁵⁷ A 8/2014. (III. 20.) AB határozatban a kormány indítványa alapján eljárva értelmezte az Alkotmánybíróság az alaptörvény M) cikkének (2) bekezdését (a devizahitelekkel kapcsolatban). A határozat szerint: „Az a vita, hogy az alapjogok és az államcélok a magánjogra hatással vannak-e, ma már csak arról folyik, hogyan van hatással az alkotmány-törvény a magánjogi viszonyokra. Vagyis a behatás módszerei és intenzitása a vita tárgya. A közvetett hatály tana értelmében az alkotmány-törvény érvényesülésével együtt a polgári jogviszonyok azonban továbbra is polgáriak maradnak. Az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjog generálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe. Ahol tehát még generálklauzula alkalmazására sincs lehetőség, ott az alkotmányi jogok sem képesek közvetlenül hatni a magánjogban” (Indokolás [56]). Ezt erősítette meg a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat (Indokolás [94]).

⁵⁸ Akkor is, ha tudjuk, hogy a munkaviszony alapvetően aszimmetrikus jogviszony, ahol kétségtelen tény, hogy a felek egyenlőtlen helyzetben vannak.

különvéleményekből azonban erőteljesen kirajzolódik, hogy a testület egyértelműen a *Drittwirkung* alkalmazásának tekintette a többségi határozatban foglaltakat.⁵⁹

A példák alapján is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság akkor is alkalmazza a közvetlen horizontális hatály elvét, ha *expressis verbis* nem fogalmazza azt meg a konkrét döntés kapcsán. Álláspontunk szerint elkerülhetetlen, hogy előbb-utóbb elvi megalapozással is előálljon az Alkotmánybíróság, már csak azért is, mert a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz révén folyamatosan rákényszerül, hogy magánjogi jogvitákat vizsgáljon alapjogi szempontok alapján.

7.2. Az észszerű határidőn belüli elbírálás elvének sérelme

Az Alaptörvény – mintegy kodifikálva a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot – a XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt tisztességes bírói eljáráshoz való jog részeként rögzíti az észszerű határidőn belüli elbírálás követelményét is.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó határozataiban is rögzítette, hogy az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog egyik részjogosítványa,⁶⁰ ezért az Alaptörvényben biztosított azon jogok körébe tartozik, amelyek sérelme alkotmányjogi panasz alapját képezheti.⁶¹ Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján így lehetőség nyílt arra, hogy az indítványozók beadványaikban az annak alapjául szolgáló bírói eljárás elhúzóására és emiatt az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való joguk megsértésére hivatkozzanak. Az Alkotmánybíróság azonban ezen alapjogi részjogosítvány sérelmére alapozott panaszokat általában visszautasította. Ennek egyik indoka az volt, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Abban az esetben tehát, ha a bírói eljárás elhúzódása nem hatott ki az ügyben hozott bírói döntés érdemére, akkor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt nem fogadta be.⁶² Visszautasítás alapját képezték egyéb okok is, pl. a kifogás, mint jogorvoslat kimerítésének hiánya,⁶³ vagy a hatáskör hiánya.⁶⁴

Az Alkotmánybíróság néhány alkalommal érdemben is vizsgálta az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog sérelmét. Az egyik ügyben rögzítette, hogy az alapjául szolgáló elhúzóását jelentős mértékben az eljáró szervektől független, objektív okok váltották ki, így az alkotmányjogi panaszt elutasította.⁶⁵

⁵⁹ Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleményében a magánjogi jogviszonyok alapjogi vetületének kifejtését hiányolta a tervezetből. Szalay Péter alkotmánybíró pedig azt róta fel a határozat hibájaként, hogy az Alkotmánybíróság ugyan felismerte, hogy a konkrét ügyben magánjogi jogalanyok alapvető jogai ütköznek, azonban adós maradt ennek kifejtésével, pro forma csak a bírói döntést vizsgálta, ennek ellenére mégis feloldotta az alapjogi konfliktust. Indokolás [63], [81].

⁶⁰ 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [18].

⁶¹ 3174/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [18].

⁶² Pl. 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8].

⁶³ 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5].

⁶⁴ 3174/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [20]–[21].

⁶⁵ 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30].

A 3024/2016. (II. 23.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben egy ingatlannal kapcsolatos többlethasználati díj megfizetésével összefüggő per 18 év után zárult le és az indítványozó – többek között – hivatkozott az észszerű határidő követelményének megsértésére is. Az Alkotmánybíróság itt mondta ki azt, hogy az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként a tisztességes eljáráshoz való jog részelemét képező észszerű határidőn belüli elbírálás alaptörvényi rendelkezéséhez kapcsolódó alapjogvédelmi feladatát (polgári perekben) nem tudja hatékonyan ellátni.⁶⁶ Nem áll ugyanis az Alkotmánybíróság rendelkezésére olyan törvényi lehetőség, amelynek alkalmazása révén egy adott bírósági eljárás jelentős elhúzódásából eredő következményeket enyhíteni vagy orvosolni tudná. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a alapján folytatott eljárásban az alkotmányjogi panasz alapján megállapíthatja a bírói döntés alaptörvényellenességét abból az okból, hogy nem felel meg az észszerű határidőn belüli elbírálás követelményének, és ekkor az Abtv. 43. § (1) bekezdése szerint a bírósági határozatot meg kell semmisítenie. A támadott határozat megsemmisítése azonban nem alkalmas minden esetben arra, hogy az eljárás elhúzódásából eredő sérelmeket orvosolja, és azt is eredményezi, hogy a már indokolatlanul hosszúra nyúlt eljárás tovább folytatódik és még jobban elhúzódik. Azaz az Alkotmánybíróság utólag a bírói döntés esetleges alaptörvényellenességének megállapításával, illetve megsemmisítésével már nem tudja orvosolni az eljárás résztvevőinek az eljárás elhúzódásából eredő sérelmét. A megsemmisítés okán megismételt eljárásban pedig akár olyan döntés is születhet, amely nem áll az indítványozó érdekében.⁶⁷

A 2/2017. (II. 10.) AB határozat⁶⁸ egyfajta választóvonalat jelentett a perelhúzódások kérdésében, mivel egyrészt összefoglalta és rendszerezte a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, másrészt a büntetőbírósági határozatok tekintetében módosította azt. E határozat ugyanis leválasztotta a büntetőeljárásokat és rájuk speciális szabályokat állapított meg a perelhúzás esetére arra tekintettel, hogy a büntetőbíróság képes korrigálni az észszerű határidő követelményének megsértését. Ugyanis a Btk. rendelkezései alapján az elhúzó büntetőeljárások vonatkozásában – a büntetőbíróságok következetes gyakorlata szerint – enyhítő körülménynek számít a büntetéskiszabás során az időmúlás. Ennek az enyhítő körülménynek az értékelése a büntetés mértékének csökkentését eredményezi, ha a terhelt indokolatlanul hosszú ideig állt a büntetőeljárás hatálya alatt. A terhelt így már az eljárás során jogorvoslatban részesülhet az eljárás elhúzódása miatt. Az Alkotmánybíróság tehát úgy találta, hogy szemben a polgári perekkel, a büntető perek során lehetőség van az észszerű határidő követelményének érvényesítésére.⁶⁹

⁶⁶ 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [20].

⁶⁷ Ez a veszély természetesen bármely más alapjogi sérelem megállapítása miatt megsemmisített bírósági határozat esetében fennáll, ugyanakkor jellemzően azokat a bírósági határozatokat támadják a felek, amelyek számukra kedvezőtlenek. A perek indokolatlan elhúzódásakor azonban lehet, hogy az indítványozó csak az észszerű határidő követelményének sérelmét állítja és emiatt vár valamiféle reparációt.

⁶⁸ A határozat alapjául egy büntetőeljárás szolgált: sikkasztással, majd csalással vádolták az indítványozót, aki egy nyílászárókat gyártó és forgalmazó cég ügyvezetőjeként úgy vett fel előleget a megrendelőktől, hogy eleve nem állt szándékában teljesíteni a szerződést, hanem a befolyt összeget a cég tartozásainak a rendezésére fordította. A büntetőeljárás 2004 decemberében indult és a Kúria 2015-ben hozott végzésével zárult 10 év és 2 hónap után.

⁶⁹ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az elhúzó büntetőeljárás miatt bekövetkező alaptörvényellenesség orvosolható a büntetéskiszabás során. Amennyiben az ítélet indokolásából megállapítható,

A Pp. szerint a panaszos fél az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jogának megsértése esetén – az alapvető jogait ért sérelemre hivatkozással – sérelemdíjra tartozott igényt, feltéve, hogy a sérelem a jogorvoslati eljárásban nem volt orvosolható. A hatályos eljárásjogi kódexeink mind a Pp., mind a Be., illetve a közigazgatási perrendtartás ismerik a kifogás jogintézményét, mint az eljárás elhúzódása miatti jogorvoslatot. Az elhúzódó eljárás miatti kártérítés viszont sem az eljárási kódexekben, sem külön jogszabályban nem jelenik meg. A Pp. koncepciója szerint az észszerű határidőn belüli elbírálás már nem alapelv, mivel azt tartalmazza az Alaptörvény és a Bjt is. A sérelemdíj intézményét pedig a Pp. nem ismeri.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Gazsó kontra Magyarország ügyben⁷⁰ született döntése ugyanakkor megkívánja, hogy Magyarország alkosson olyan szabályozást, amely egyrészt felgyorsítja az eljárásokat, másrészt kártérítést nyújt azok számára, akik már jogsérelmet szenvedtek (vagy szenvednek a jövőben).

2017 szeptemberében a kormány az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények és egyéb igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvényben kívánta rendezni a jogorvoslatra vonatkozó új szabályozást. A tervezet alapján a szabályozás a Ptk. hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvénybe került volna beépítésre, azaz az igényérvényesítési lehetőségét és annak részletszabályozását a Ptké. tartalmazta volna. A tervezet lényegében a régi Pp. sérelemdíjra vonatkozó szabályozását terjesztette volna ki általános jelleggel az elhúzódó bírósági eljárások okozta sérelmek reparálására. A tervezetből azonban még az Országgyűléshez való benyújtást megelőzően kikerült ez a rendelkezés (azt a benyújtott törvényjavaslat már nem tartalmazta).

2018 októberében a kormány egy újabb törvényjavaslatot terjesztett elő T/2923. számon, melynek elfogadását követően külön törvény, a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény szabályozza az egyes bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítését. A javaslatához fűzött általános indokolás a jogalkotás szükségszerűségét a Gazsó kontra Magyarország ügyre, illetve az általa feltárt strukturális hiányságra vezeti vissza.⁷¹ A vagyoni elégtételről szóló törvény teljesen szakított a korábbi koncepcióval mind anyagi, mind eljárásjogi értelemben: *sui generis* jogintézményként létrehozta a vagyoni elégtételt, amely alapvető jog sérelmére tekintettel illeti meg a bírósági eljárásban félként vagy terheltként résztvevőket. Lényegében ez azt jelenti, hogy a jogalkotó elhatárolja az alapjogi sérelem kompenzálását a kártalanítás, kártérítés, sérelemdíj jogintézményeitől. Olyannyira, hogy a Ptk. szabályai még háttérzabályként

hogy a bíróság az eljárás elhúzódására tekintettel a terheltet a büntetés kiszabása során valamilyen „kedvezményben részesítette”, vagyis az időmúlásra, az eljárás elhúzódására tekintettel enyhébb büntetést szabott ki, vagy a büntetés helyetti intézkedést alkalmazott, akkor a terhelt az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jogának a megsértésére a továbbiakban megalapozottan nem hivatkozhat {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [88]}.

⁷⁰ Gazsó v. Hungary, no. 48322/12., 2015. július 15-ei ítélet.

⁷¹ Csak érdekességképpen megjegyezzük, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései alapján Magyarország 1992. november 4. és 2018. május 31. között több mint 1 milliárd 868 millió forint kártérítést fizetett ki az elhúzódó bírósági eljárások miatt.

sem vonatkoznak a vagyoni elégtételre. A vagyoni elégtételről szóló törvény továbbá elválasztja ezt az alapjogi sérelmet a személyiségi jogi védelemtől is, megerősítve azt a jogirodalmi felfogást, amely szerint e jogsérelem nem személyiségi jogsértést valósít meg. Megjegyezzük, hogy ez azt is jelenti, hogy lehetőség van a vagyoni elégtétel mellett a bírósági jogkörben okozott kár vagy személyiségi jogsérelem miatti per indítására. A vagyoni elégtételről szóló törvény alapján úgy tűnik, hogy a jogalkotó nem szán szerepet az Alkotmánybíróságnak az észszerű határidő követelményének megsértése esetére.

Összegzőképpen megállapítható, hogy az alaphelyzet adott, miszerint a bíróságok és az Alkotmánybíróság útjai óhatatlanul keresztezték és keresztezik egymást. Az Alaptörvény és az Abtv. tovább árnyalta, illetve ahol szükségét érezte újraszabályozta ezt a kapcsolatrendszert. Ezt a bonyolult és helyenként szövevényes kapcsolatrendszert – amely az Alaptörvény és törvények által determinált –, lehet szeretni vagy nem szeretni, de olyan adottságként kell elfogadnunk, amellyel jogállami körülmények között tartósan együtt kell élni.

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOK KAPCSOLATA

HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó

1. Bevezető gondolatok

Az Alaptörvény 2012-es hatályba lépése újraértékelte saját rendelkezéseinek érvényesíthetőségét azzal, hogy új hatásköröket állapított meg az Alkotmánybíróság és a bíróságok számára. Ezzel átrendezte, átalakította a monopolizált állami vitarendező fórumrendszer, azaz a bírói igazságszolgáltatás Alkotmánybírósághoz fűződő viszonyát. A hagyományos, általános bírósági hatáskörök mint a magánjogi és a büntetőjogi jogviták eldöntése mellett az Alaptörvény megemlékezik a bíraskodás közigazgatással kapcsolatos hatásköreiről is. A közigazgatás bírósági kontrollja a jogállami paradigma elmaradhatatlan része, amely tény az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése immár tételes rendelkezésként igazol vissza. Eszerint a közigazgatási bíraskodás olyan bírói igazságszolgáltatási kontrollhatáskör, amely a közigazgatás konkrét cselekményeinek törvényessége mellett vizsgálja egyes közigazgatási normatív aktusok törvényességét is. Az Alaptörvény tehát alkotmányos szintre emeli a közigazgatási bíraskodást, bár az Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az 57. § (7) bekezdése alapján sem volt senkinek kétsége a közigazgatási bíraskodás alkotmányos keretek közötti létjogosultsága és küldetése tekintetében.

A bírói igazságszolgáltatás és az Alkotmánybíróság viszonya teljesen új fénytörésbe került. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörét a bírói igazságszolgáltatás ítélezésének alkotmányossági vizsgálatára (is). A bírói döntések feletti direkt alkotmányossági kontroll hozadéka egyebek mellett az, hogy alkalmazandóvá tette a bíróságok számára az Alaptörvény értékeit, elismert alapjogait, szemléletét.

Az Alkotmánybíróság határozatainak az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően is mindenre, így a bíróságokra, ezen belül a Legfelsőbb Bíróságra is kötelező tartalommal bírtak. Az Alkotmánybíróság alkotmányos berendezkedésben elfoglalt helye, a határozatainak *erga omnes* hatálya már korábban is azt a kötelezettséget róta a legfőbb bírói fórum mellett az egész bírói ítélezésre, hogy a döntések az Alkotmány fényében is értelmezhetőek legyenek. A kontroll azonban megmaradt a bírósági szervezeti keretek között, mivel azt a Legfelsőbb Bíróság gyakorolta. A két bírói csúcsszerv joggyakorlataikra épített párbeszédkészsége (és képessége) döntötte el, hogy a bíróságok

mennyiben és hogyan építették be döntéseikbe az alkotmánybíróági okfejtéseket, illetve megfordítva: az Alkotmánybíróság figyelemmel volt-e – és ha igen, mennyiben – az absztrakt és konkrét normakontroll hatásköreiben eljárva az „élő jogra”, a jogszabályok mikénti hatályosulására.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt direkt, intézményesített és külső alkotmányossági kontrollhatáskörrel rendelkezik a bírói döntések felett. Direkt „ellenőr”, mivel vizsgálódásának tárgya közvetlenül a bírói döntés, emellett az alkotmányjogi panasz jogintézménye kvázi rendkívüli jogorvoslatnak minősül.¹ Végül külső kontroll, mert az Alaptörvény az Alkotmánybíróságot sajátos feladatait értékelve önálló intézményként hozza létre.

Mindazonáltal az alkotmányos szabályok alappal vetik fel a két szerv – Alkotmánybíróság és bírósági szervezet, azon belül a Kúria – együttélésének, ha tetszik dialógusának vizsgálatát. Szimmetrikus vagy hierarchikus-e az a viszony, amely a két bírósági csúcsszerv között kialakult? Sarkított megfogalmazásban: melyik fórum előtt születik végső döntés (kifejtve a 2. pontban)? Mit jelent a strukturális/hatásköri változás a jogági bírói gyakorlat fejlődésére nézve (kifejtve a 3. pontban)?

A jelen írás a fentiekben megfogalmazott kérdéseket igyekszik megvilágítani. Jelenül azt, hogy az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatából következőleg mi az a pozíció, amely a bírói igazságszolgáltatást illeti az Alaptörvény rendszerében. Szükségtelen tagadni a szerző közjogi és ezen belül a közigazgatási bíráskodás irányában táplált elkötelezettségét, amelyet talán igazol a közjogi bíráskodás pulpitusán eltöltött közel két évtized. Ezért a kapcsolódó esetjog a közigazgatási bíráskodás elmúlt éveiből származik majd.

Az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás közötti kapcsolat akár speciálisnak is mondható: a két közjogi bíráskodás közös gyökerű, amely akár eredményezhetne valamiféle természetes szövetséget is. „A közigazgatási bíráskodás és az alkotmánybíráskodás testvérek. [...] olyanok ők, mint a test és árnyék: feltételezik és keresik, nem ritkán meg is teremtik egymást.”²

Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság a hazai és a nemzetközi ellenszéllel szemben dicséretes szolidaritást mutatva működött közre a szervezeti önállósággal rendelkező közigazgatási bíráskodás megteremtésében. 22/2019. (VII. 5.) AB határozatában felülvizsgálta a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt egészében és egészében alkotmányosnak találta azt. Nem a testületen múltott tehát, hogy a „teremtés” elmaradt.

Szembeötlő ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság azonos módon viszonyul az egységes bírósági szervezet valamennyi szakágában folyó bírói tevékenységhez: a megítélésben nincs tehát különbség, eltérő teszt, stb. sem ami a bírói döntés jogági eredetét, sem pedig a döntés a szintjét illetően. Az alkotmányos elbírálásban a Kúria osztja az alsóbb fokú bíróságok megítélését, a közigazgatási peres eljárás minősége a polgári perekét.

A bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panasz bevezetése, azaz az Alaptörvény bírói jogértelmezésen keresztül, közvetlen érvényre juttatása esetén az alkot-

¹ Ld. pl. 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11]–[12].

² PATYI (2011) i. m. 39.

mányozó és a törvényhozó hatalomnak fel kellett vállalnia az egyes jogágak, így a közigazgatási jog – korábbiakhoz képest mélyre hatóbb mértékű – alkotmány- vagy alapjogiasítását is. Mindkét kérdés szemléletváltást igényelt úgy az alkotmánybíráktól, mint a (közigazgatási) bíráktól.

Az Alkotmánybíróság jelenlegi elnöke, Sulyok Tamás 2018 márciusában, a Kaposvárott hagyományosan megrendezett Jogi Beszélgetések címmel megtartott előadásában³ meggyőzően érvelt amellett, hogy az alkotmányos testület és a bírói igazságszolgáltatás közötti kapcsolatok megerősödtek a „valódi”, azaz a bírói döntésekkel szemben kezdeményezett alkotmányjogi panasz intézményének a hatására. Az értékelés szerint

„[...] az AB alapjogi üzenetei lényegében közvetetten, az eseti bírói döntéseken átszűrődve fejtik ki hatásukat egy párbeszédre épülő strukturált alapjogi bíráskodás keretében. [...] a valódi panasz sem szakmai, sem intézményi szempontból nem sérti a rendes bíróságok függetlenségét, sőt az AB-nak és a valódi panasznak kulcsszerepe van a bírói függetlenség biztosításában”.⁴

Az ítékezésben megnyilvánuló függetlenség az Alkotmánybíróság által gyakorolt külső kontroll révén az alkotmányos berendezkedésben értelemszerűen nem lehet érintett. Ugyanakkor a hivatkozott tanulmány figyelemre méltó klasszifikációt vezetett be arra nézve, hogy a bírói jogértelmezést érintő alkotmánybírói határozatok miként integrálódnak a „törvénykezésbe”, milyen hatást gyakorolnak a bírói jogértelmezésre. Eszerint a bírói ítélezési gyakorlat abszorpciós képessége az eddigiekben változatos képet mutatott. Az alkotmányos testület egyes határozatai felszabadítólag hatottak a bírákra („extenzív hatás”): az 5/2017. (III. 15.) AB határozatnak („csatornabírság-ügy”) ugyanis az a gondolatisága, amely szerint nem csak az ügyfelek számára, de a közigazgatási hatóságoknak jogszabályban szabott határidő elmulasztása is jogkövetkezményt von maga után a hatáskörgyakorlás lehetőségeit illetően, széles körben alkalmazottá vált a közigazgatási bírói gyakorlatban. Nem tagadható az sem, hogy a testület bizonyos döntései viszont ellenállást váltottak ki a bírákból („konfrontatív hatás”): a kúriai választási bíráskodás nehezen, három kúriai döntés megsemmisítése árán fogadta be a tényállítás és a véleménynyilvánítás elhatárolásának a választási kampányidőszak speciális környezetében való alkalmazhatóságát.⁵ A bírói jogértelmezésre gyakorolt hatás szempontjából az Alkotmánybíróság határozatainak harmadik típusa az, amely korlátozó tartalmú bírói ítékezés felülírását eredményezte („restriktív hatás”): ebben az esetben az Alkotmánybíróság azt az egyebekben 1994-ben fogant gondolatot tette a büntető bírói joggyakorlat részévé, amely szerint a közszereplő politikussal szemben a közéleti kérdések kapcsán kifejtett vélemény hangoztatásával becsületsértés nem követhető el.⁶ Végül a testület döntéseinek egy jelentős részében a bírák alkalmazkodása volt tapasztalható („adaptív hatás”). Számos jogkérdés mellett ennek a hatásnak az

³ Szerkesztett változatban: Sulyok–Deli i. m. 60.

⁴ Sulyok–Deli i. m. 64.

⁵ Sulyok–Deli i. m. 63.; hivatkozott határozatok: 31/2014. (X. 9.) AB határozat, 5/2015. (II. 25.) AB határozat, 9/2015. (IV. 23.) AB határozat.

⁶ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

egyik legtipikusabb példája a közérdekű adatok nyilvánosságával, az információs szabadsághoz való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági alapjogvédelem integrálása a bírói gyakorlatba.⁷

A hivatkozott klasszifikáció összességében arra mutat rá, hogy a bírák az esetek túlnyomó többségében követték az Alkotmánybíróság által megadott szempontokat és előbb vagy utóbb beépítették azokat az egyedi jogvitákat eldöntő ítéleteikbe annak ellenére, hogy azok egy része módosított addigi logikájukon: felhatalmazta őket, avagy a korábbiakhoz képest gátat szabott számukra, vagy éppen jogértelmezési utakat zárt le előttük. Az esetek kisebb részében ugyanakkor ellenálltak: negligálták az Alkotmánybíróság döntését, más megközelítést alkalmaztak, avagy a tényállás eltérő jellegére hivatkoztak.

Az új alapokra helyezett viszony jellemezhető a fenti összegzéssel is. Mindazonáltal akármilyen is a fogadtatása egy-egy alkotmánybíróági határozatnak, a bírói igazságszolgáltatás oldaláról nézve a kérdés mégis csak az, hogy összességében immár hol a helye az alkotmányos berendezkedésben.

2. Szimmetria vagy hierarchia?

2.1. Szimmetria, hierarchia – avagy ki szolgáltatja az „igazságot”?

Az Alaptörvény 24. cikke értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alaptörvény tartalma tehát annak az autentikus értelmezésnek a függvénye, amelyet a testület határozataiban megfogalmaz. Így döntéseinek sokaságából körvonalazódik egy-egy állami szerv pozíciója – helye, viszonya más állami szervekhez, jellemzői, adott esetben hatásköreinek terjedelme, stb. – az alkotmányos berendezkedésben.

Az Alaptörvény 24. cikke felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy „alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”, és jogkövetkezményként „[...] megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést”.

Az alkotmányos hatáskör tartalmát és terjedelmét a testület értelmezi. Eszerint az alkotmányossági kontrollnak ki kell terjednie minden „bírói döntésre”, amelyet alkotmányjogi panasz keretei között, az arra vonatkozó törvényi szabályoknak az Abtv. megfelelően panaszolnak be előtte az arra jogosultak. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a jogvédelem körében értelmezi, tehát annak elsődleges funkciója az Alaptörvény szintjét elért, közjogi alanyi jogok sérelmének orvoslása. Emellett az alkotmányjogi panasz „rendkívüli” orvoslást jelent, mivel panaszolható minden olyan érdemi (vagy eljárást befejező egyéb) bírói döntés, amely az igazságszolgáltatás kereteit – további jogorvoslat hiányában – már meghaladja. Az Alkotmánybíróság tehát a bírói igazságszolgáltatás irányában kibővített hatáskörében az egyedi bírósági ügyek

⁷ A testület eddig töretlen gyakorlatot képviselt az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének értelmezése kapcsán, amely számos, az Abtv. 26. § (1) bekezdéséhez és a 27. §-ához kapcsolódó döntésében öltött testet. Legutóbb: 7/2020. (V. 13.) AB határozat.

eldöntése felett rendkívül széles jogkört kapott, horizontális értelemben nagy befolyást szerezve a bírói ítélezés alakítására.

A széles befolyás mélységében – vertikálisan – is számottevő, mivel az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezménye a bírói döntés megsemmisítése. A testület tehát azt a klasszikus alkotmánybírósági hatáskört gyakorolja a bírói ítéletek felett is, mint korábban az alkotmányellenességet megállapító absztrakt vagy konkrét normakontroll eljárásaiban a jogalkotói aktusokkal szemben.⁸ Az érdemi döntés megsemmisítése szükségképpen vonja maga után a bíróság eljárásának a folytatását, a perben azonosított jogkérdés új szempontok szerinti újramérlegelését és az ismételt „törvénykezést”.

A bírósági oldalon megsemmisítő jogkörrel két megközelítésben találkozunk. A megsemmisítés, mint jogkövetkezmény a közigazgatás törvényes működésének bírói kontroll-mechanizmusában létezik, ahogy arra az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése is utal – egyebekben éppen az Alkotmánybíróságról a Kúriára telepített normakontroll eljárások kapcsán. Emellett a Kúria törvényi szinten felhatalmazott arra, hogy a megsemmisítéssel lényegét tekintve egyező tartalmú, hatályon kívül helyező döntésével a jogvita ismételt elbírálására készítse az alsóbb fokú bíróságokat. Ez a kúriai eljárás és döntés azonban csak a bírói igazságszolgáltatás keretein belül, azaz egyfajta belső döntési kontrollmechanizmus részeként értelmezhető még akkor is, ha az – hasonlóan egyébként az alkotmányjogi panaszhoz – rendkívüli jogorvoslatnak minősül. A Kúria megsemmisítést tartalmazó döntése a bírói hatalmi ágon túl, kifelé, más alkotmányos vagy állami szervre, így értelemszerűen az Alkotmánybíróság működésére sincs közvetlen befolyással.

Összességében tehát az Alkotmánybíróság a bírói döntések széles körében rendelkezik kasszációs jogkörrel, amelynek eredményeként immár speciális kapcsolat fűzi a bírói igazságszolgáltatáshoz. Rendkívüli jogorvoslatot gyakorol a bírói, ideértve a legfőbb bírósági szerv, a Kúria által hozott ítéletek felett. Az alkotmányellenesség megállapítása pedig az ítéletek megsemmisítéséhez vezet, ami megismételt eljárást és alkotmányossági szempontok szerinti új ítélet meghozatalát generálja. Mivel a statisztikai adatok⁹ szerint immár az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, annak terjedelme meglehetősen befolyást nyit az ítélezésre nézve.

Egyes markáns álláspontok szerint a fentiekben körülírt alkotmányos kapcsolat – az alkotmányos kontroll horizontja és vertikuma révén – a korábbi egyenlőség helyett egyenlőtlenséget, joggyakorlati partnerség és párbeszéd helyett hierarchikus viszonyt eredményez az Alkotmánybíróság és a „legfőbb bírósági szerv, a Kúria”¹⁰, valamint az egész bírói hatalmi ág között. Az alkotmányjogi panasz intézménye révén – egyes né-

⁸ Louis Favoreu – számba véve az európai (vagy kelsen-i) alkotmánybírósági modell jellegzetességeit arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmánybírósági minőség sajátja a valódi bíraskodási hatáskör. Ugyanakkor „[...] ezt az alkotmánybíráskodás tulajdonságainak figyelembevételével kell vizsgálnunk, nem pedig a polgári jogi vagy a közigazgatási jogi meghatározások alapján”. FAVOREU i. m. 64. Vizsgálat tárgya lehet tehát az, hogy az Alkotmánybíróság bírói döntéseket megsemmisítő jogköre – célját és tartalmát tekintve – mennyiben mutat hasonlóságot a törvényalkotói akutsok esetében gyakorolt azonos jogkövetkezménnyel járó hatáskörével, és céljában, valamint tartalmában tekinthető-e egyszerűen klasszikus semmítőszéki jogkörnek.

⁹ <https://www.alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok>

¹⁰ Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése.

zetek szerint – az Alkotmánybíróság vált a harmadik hatalmi ág „fejévé”.¹¹ „Az Alaptörvényen alapuló új igazságszolgáltatási rendszer kétszereplős, de valójában egyfejtű: még ha nincs is formális hierarchikus viszony az Alkotmánybíróság és a Kúria között, eljárási okból az Alkotmánybíróság a Kúria (rendesbírói) felettes fórumaként működik.”¹² Ebből a megállapításból természetesen az a következtetés is adódik, hogy az Alkotmánybíróság formálisan nem, valójában azonban az igazságszolgáltatás részeként funkcionál akkor, amikor az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése és (3) bekezdés b) pontja szerinti jogköreit gyakorolja. Az Alkotmánybíróság tehát úgy lát el igazságszolgáltatási tevékenységet, hogy az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint arra a bíróságok felhatalmazottak.

Mivel a jogorvoslati fórumrendszer hierarchikus és egyirányban építkező, ezért a fentiek konklúziója az lehet, hogy az alkotmányjogi panasszal mint utolsó és rendkívüli jogorvoslattal végződő perekben az „igazságot” az Alkotmánybíróság szolgáltatja. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha a testület eljárási értelemben valóban a per végén, azaz akkor jut szóhoz, amikor minden megszólított bírói fórum törvénykezett az ügyben, az ügy kikerül a bírósági közegből.

2.2. A párhuzamos eljárások

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében „[a]z alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül [...] lehet írásban benyújtani”. A bírósági eljáráshoz kötött panaszok esetében az Abtv. tételes rendelkezései [Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a] az alkotmányjogi panasz benyújtásának jogát nem egyszerűen a jogerős bírói döntéshez, hanem az érintett jogsérelmén túl részben a jogorvoslati lehetőség kimerítéséhez vagy annak hiányához köti [26. § (1) bekezdés, 27. § (1) bekezdés b) pont]. A bírói döntések elleni panaszok kapcsán további feltételként az ügy érdemében hozott vagy bírósági eljárást befejező egyéb döntés megtámadása jelenik meg [27. § (1) bekezdés].

Az Abtv. hatálybalépése idején hatályos bírósági eljárási kódexek, mint a régi Be., valamint a régi Pp. részben időbeli korlátozás nélkül,¹³ részben – az Abtv.-vel egyezően – hatvannapos határidőben¹⁴ húzta meg a rendkívüli jogorvoslati eljárás megindításának a lehetőségét. A határidő tekintetében az új bírósági eljárási kódexek sem jelentenek eltérést az Alaptörvény és az Abtv. alkalmazásának kezdeti időszakához képest.

Az Alaptörvény és az Abtv. alkalmazásában tehát – elvileg – a peres fél kezében van annak a kérdésnek az eldöntése, hogy melyik fórum előtt érvényesíti sérelmét, csupán azt kell szem előtt tartania, hogy a jogsérelem megfogalmazása feleljen meg az Abtv. és/vagy az adott bírósági eljárási törvény által előírt alaki követelményeknek, illetve a jogsérelem alap- és/vagy alanyi jogilag értelmezhető legyen. Az Abtv. és a bírósági eljárási törvények nem zárták és nem zárják ki azt sem, hogy a peres fél egyidejűleg nyújtson be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság előtt és felülvizsgálati kérel-

¹¹ VARGA Zs. (2018) i. m. 121–122.

¹² VARGA Zs. (2018) i. m. 122.

¹³ A régi Be. 418. § (2) bekezdése.

¹⁴ A régi Pp. 272. § (1) bekezdése.

met a Kúrián. A választás lehetőségét segítette és segíti ma is a tény, hogy a jogosultak számára az eljárási szabályrendek nem írják elő kötelező jelleggel esetleges alapjogi jogsérelmeik rendes vagy rendkívüli perorvoslatokban való hivatkozását: a jogalanyok anélkül indíthattak – és indíthatnak ma is – panaszeljárást az Alkotmánybíróság előtt, hogy akár egyszer is kötelesek lettek volna – lennének – a bírósági szakaszban alapjogi jogsérelmeikre utalni és arra orvoslást kérni a bírói fórumoktól. Nincs tehát olyan törvényi szabály, amely a perrel érintett személyt „fórumkimerítésre” kötelezné.¹⁵

A törvényi szabályozási környezet így alternatívát nyújt a bírósági eljárásban résztvevők számára abban a tekintetben, hogy melyik bíróság előtt kívánják jogsérelmeik orvoslását elérni. Ezt a „fórum-shopping” helyzetet is az Alkotmánybíróság eljárási szabályokat alkotó/értelmező gyakorlata determinálja.

Az Ügyrend eredeti rendelkezései¹⁶ nem tértek ki a párhuzamos eljárások során esetlegesen kialakuló helyzetek kezelésére. Vagyis arra, hogy milyen módon lehet és célszerű elkerülni, hogy a panaszos/peres fél által sérelmezett alap- és alanyi jogi jogsérelmet mindkét bírói szerv elbírálja, avagy éppenséggel egyik sem, és ami még rosszabb: eltérő tartalommal egyidejűleg „orvosolják” azt.

Az eredeti Ügyrend 32. §-a egyértelművé tette, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szerinti jogorvoslat-fogalom nem terjed ki a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásra, tehát a párhuzamosság – figyelemmel az Abtv. szabályaira – létrehozható a fél/panaszos által. Az Ügyrend számba vette továbbá a Kúria által a felülvizsgálati eljárásban hozható döntéseket és az érdemi, jogalakító, valamint a per egésze szempontjából eljárást befejezőnek minősíthető határozatok (ítéletek és végzések) esetében a panasz benyújtásának lehetőségéről, a per folytatását tartalmazó kúriai döntések esetében annak kizártságáról rendelkezett.

Az Ügyrend 32. §-ának szövegezése – több módosítást követően¹⁷ – az 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozat révén új szemléletet tükröz. A testület a maga által alakított Ügyrend 32. §-ának módosításával megkísérelte „kezelní” úgy a párhuzamos eljárások problémáját, mint a jogerős/érdemi bírói döntés kérdéskörét. Ezzel az elkötelezettséggel áll összhangban az Ügyrend 32. § (3) bekezdésének módosítása, amelyben a testület deklarálta, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szerinti panaszok benyújtásának nincs helye, ha „[...] a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el [...]. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható”. Emellett az Ügyrend 32. §-a egy további (4) bekezdéssel is kiegészült, amely szerint:

„[h]a a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert a felülvizs-

¹⁵ BALOGH–MAROSI i. m. 76.

¹⁶ Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat.

¹⁷ A párhuzamos eljárásokkal összefüggő Ügyrend-módosítások problematikájáról részletesen számot ad a Berkes és Csink szerzőpáros. BERKES–CSINK i. m. 339–346.

gálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó – és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott – alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntés is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában.”

A viszonylag bonyolult szövegezés azt a szándékot tükrözi, hogy a testület a jogerős (a pert érdemben elbíráló) bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasszal nem kíván foglalkozni addig, amíg a Kúria előtt folyamatban van a felülvizsgálati eljárás. Az ilyen panaszokat visszautasítja. Abban az esetben azonban, ha a kúriai eljárás – a fél magatartására vagy a törvényi szabályokra visszavezethető okból – érdemi elbírálás nélkül zárul, és az alapjogaiban sérelmet szenvedett fél ismételten benyújtja az alkotmányjogi panaszát, amely kiterjed immár a Kúria – hivatalból el- vagy visszautasító – és az azt megelőző jogerős bírói döntésre is, azt határidőben benyújtottnak tekinti és elbírálja. Másképpen megfogalmazva: a testület a párhuzamos eljárások esetében főszabályként bevárja a Kúria döntését. Ha az nem érdemi tartalmú, úgy – tekintet nélkül az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti hatvannapos eljárási határidő elteltére – „visszanyúl” a jogerős, érdemi bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszhoz, és a Kúria döntésével együtt elbírálja azt.

A testület reflektált módon figyelemmel kíséri a kérdéskörben folytatott gyakorlatát, folyamatosan „csiszolgatja”, pontosítja vonatkozó eljárási szabályait, próbálja az egységes, a panaszosok számára méltányos megoldást kialakítani. Erre utal egyebek mellett az is, hogy az Abtv. 70. § (2) bekezdésére alapítottan 2019 végén teljes ülési állásfoglalást tett közzé. Az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás az Ügyrend 32. §-ában foglaltak egységes értelmezését, az indítványok egységes kezelését és a joggyakorlat egységesítésének célját tűzte maga elé. Az állásfoglalás kitér az alkotmányjogi panasz eljárás megindítása és a rendkívüli perorvoslatok viszonyára. A bírósági „eljárást befejező bírói döntések” kapcsán rögzíti, hogy a pervezető végzéseken kívül immár a felülvizsgálati eljárásban meghozott bármely kúriai döntés megtámadható alkotmányjogi panasszal, így a mérlegelést nem engedő hatályon kívül helyező és az alsóbb fokú bíróságot vagy a közigazgatási szervet új eljárásra utasító/kötelező, sőt a jogerős bírói döntést hatályában fenntartó végzésre is. Az állásfoglalás a panaszos javára alkalmazandó hivatalbóli eljárásra jogosítja a testületet, és arra is, hogy a Kúria érdemi elbírálást nem tartalmazó felülvizsgálati döntésén „keresztül” – annak vizsgálata nélkül –, érdemben bírálja el a jogerős bírói döntés alkotmányosságát.

Meghaladja a jelen írás kereteit a fentiekben összefoglaló jelleggel ismertetett eljárási szabályok alkalmazásának, az Alkotmánybíróság öttagú tanácsaiban meghozott visszautasító végzések által felvetett kérdések, alkalmazott megközelítések, tartalmak elemzése. Annyi összegzésként mindenképpen megállapítható, hogy a párhuzamos eljárások problémaköre ma már a szervezeti oldalról áttolódott a szubjektív, az indítványozó panaszosok jogérvényesítésének eljárási lehetőségeire. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság eljárási oldalról rendezettnek tekinti a Kúria és a bírói döntések, mondhatjuk a bírói igazságszolgáltatás helyét az Alaptörvény és az Abtv. által felállított jogérvényesítési rendszerben. A párhuzamosan indított rendkívüli jogorvoslati eljárások esetén az „utolsó szó” minden esetben az Alkotmánybíróságé, függetlenül attól, hogy a panaszos a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabályok alkotmányosságát

[Abtv. 26. § (1) bekezdése] vagy magának a bírói döntésnek, a bírói jogértelmezésnek (Abtv. 27. §) az alkotmányosságát sérelmezi-e. Az előbbi esetben talán megkockáztatható az az álláspont, amely szerint a pergazdaságossági szempontok az alkotmánybírói döntés kúriai eljárást megelőző meghozatala mellett szólhattak volna. Ebben a meglehetősen keskeny indítványozói sávban talán lehetett volna így is, de nem lett.

3. A bírói jogértelmezés felülvizsgálata

3.1. Ki értelmezi a jogot?

A bírói igazságszolgáltatás az Alaptörvény 25. cikke értelmében a büntető, a magánjogi és a közigazgatási jogviták eldöntésének a szerve. A jogviták eldöntése, az ítélezés folyamat, amely lényegét tekintve a tényállás bizonyítási eljárás eredményére alapozott megállapítása mellett az alkalmazandó jog kiválasztását, értelmezését és annak a megállapított tényállás keretei közötti alkalmazását jelenti. A jog értelmezése tehát a bírói ítélezés folyamatának az egyik legfontosabb eleme. Az Alkotmánybíróság által az Alkotmányhoz fűzött, de az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartott „joghatás”¹⁸ az a megállapítás, amely szerint „[a] »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg”.¹⁹ A „jog” eszerint az, amit a bírói gyakorlat a jogszabályból egyedi jogviták sokaságának rendezésén keresztül, lehetséges egyéb tartalmak mellett, értelmezés útján a jogszabályból kibont. Ezt az álláspontot képviselte a testület az elmúlt években több határozatában is, így elmondható, hogy ez a gyakorlatának része.²⁰

3.1.1. Bírói jogértelmezés a XXVIII. cikk (1) bekezdésének paradigmájában

A testület – lényegét tekintve állandó, tanácsai által alkalmazott és alakított – esetjoga konzekvens abban, hogy a törvényértelmezést és a törvényalkalmazást igénylő kérdésekben nem foglal állást. Érvelése ebben a tekintetben elsődlegesen a bírói döntések alaptörvény-konformitásához kapcsolódik akkor, ha a panaszos indítványa a „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség”²¹ megállapítására irányul. Az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon.²² Visszatérő fordulat a visszautasító végzésekben a „szuperbírói” és a hagyományos jogorvoslati szerep elutasítása: eszerint a testület nem korrigálja a bíró ténybeli vagy jogi tévedéseit, a bizonyítékok helytelenül vagy hiányosan elvégzett értékelését, sem pedig a jogszabálysértő jogalkalmazást.²³ Az ilyen jellegű sérelmek orvoslására ugyanis a bírói igazságszolgáltatás keretei közötti belső kontroll-mechanismusok szolgálnak – ideértve végső fokon a Kúria rendkívüli jogor-

¹⁸ Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjának második fordulata.

¹⁹ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262.

²⁰ 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816, 825., valamint lásd a 22. és 23. lj.-ben hivatkozott határozatokat.

²¹ Abtv. 29. § első fordulata.

²² Elsőként: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb: 3296/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [22].

²³ Ld. pl. 3198/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [11].

voslati eljárásában gyakorolt kasszációs jogkörét is. A testület hatásköri önértelmezése szerint ugyanis az alkotmányjogi panasz eljárás célja a bírói döntés és az Alaptörvény összhangjának a megteremtése, nem pedig a bírósági szervezeten belül jogorvoslat (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása. Az Alkotmánybíróság Abtv. 27. §-án alapuló eljárásában tehát nem ismételt felülbírálati fórum.²⁴

Fontos, alkotmányos mércének tekintendő megállapításokat tett az idézettsége folytán mára már ikonikussá vált 3/2015. (II. 2.) AB határozatban a testület akkor, amikor hangsúlyozta, hogy „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha 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 alaptörvényellenes”.²⁵ A testület mindemellett rendszeresen hangsúlyozza azt is, hogy nem válik az eljárás és a bírói döntés önkényessé azért, mert a jogerős határozatot hozó bíróság nem osztotta az indítványozó/peres fél (jogi) álláspontját egy konkrét kérdésben.²⁶

Az Alkotmánybíróság tehát hatáskörében eljárva nem bármely, az igazságszolgáltatás ma ismert rendszerének keretei között kiküszöbölhetetlen sérelmek, csupán az alkotmányossági tévedések korrekciójára vállalkozik. Emellett főszabályként meghagyja a bírónak úgy a törvényértelmezés szabadságát, mint a tévedés „lehetőségét”.

Főszabályként, de nem minden körülmények között. A testület ugyanis markánsnak mondható alkotmányos határt szabott a törvénysértő, jogbeli tévedésben szenvedő, másképpen megfogalmazva: a törvényi alapjaitól eloldódott – az alkalmazandó jogot figyelmen kívül hagyó, avagy az alkalmazandó jogszabályt helytelenül alkalmazó –, azaz önkényes bírói döntések számára.

Fel kell figyelni arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírói törvényértelmezésre mint aktusra (műveletre) nem anyagi jogi, szubsztantív jellegű minősítendő tényként tekint. Eszerint a bíró törvényhez kötött ítélkező tevékenysége elsődlegesen nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamisággal, az annak részeként érvényesülő jogbiztonság elvével áll összefüggésben. Azt alapjogi oldalról, azon belül eljárási kérdésként ragadja meg, és ennek megfelelően a bírói jogértelmezés és jogalkalmazás alkotmányosságát a tisztességes bírósági eljáráshoz való processzuális jog függvényében vizsgálja. Ez a megközelítés tovább árnyalja a bírói igazságszolgáltatás Alkotmánybíróság által rajzolt alkotmányos pozícióját.

²⁴ Ld. pl. 3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35].

²⁵ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18].

²⁶ Ld. pl. 3140/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [20].

3.1.2. Amikor önkényes a (közigazgatási) bírói döntés

A testület számtalan, *contra legem* bírói döntést sérelmező, de be nem fogadott, azaz érdemi elbírálást nem nyert ügy után hozta meg 20/2017. (VII. 18.) AB határozatát. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére visszavezetett következtetés értelmében – az adott ügyben – a vizsgált másodfokú döntésnek nem volt törvényi alapja, azaz önkényes ítéletnek minősült. Önkényes volt azért, mert a bíróság nem vette figyelembe ítélete meghozatalakor a hatályos jogot és azért, mert olyan joggyakorlatra hivatkozott, amelyet a bíróságok a perben alkalmazandó jog korábbi időállapotához fűztek. Az önkényes bírói döntés pedig fogalmilag nem tisztességes, azaz további mérlegelés nélkül, generálisan teszi a bíróság egész eljárását az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenessé. Végül a testület összekapcsolta a jogszabályi alapot nélkülöző bírói ítéletet a bírói függetlenséggel is, amikor megállapította, hogy „[...] a jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja”.²⁷

A határozat három konjunktív feltétel fennállása esetén vetítette előre a 20/2017. (VII. 17.) AB határozatban lefektetett alapokon a törvénysértő bírói ítéletek megsemmisítését: amennyiben a bíró (bírói tanács) nem adja indokát a hatályos jog félretételének, ezzel párhuzamosan a bírói önkény megállapítása – a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogszabályok mellőzése – esetén, végül pedig amikor a bíróság döntését kifejezetten hatályon kívül helyezett normához fűzött joggyakorlatra alapítja.²⁸

A döntés részletekbe menő értékelése nélkül mindenképpen hangsúlyozni kell azt, hogy a 20/2017. (VII. 17.) AB határozat hiánypótló jellegű, mivel a korábbiakban nem létezett egyértelmű külső kontroll a jogszabályi alapot nélkülöző, a jogon belül nem igazolható, másképpen fogalmazva: a nem „szabályvezérelt [bírói] döntésekkel”²⁹ szemben. Meg kell állapítani azt is, hogy a testület 2017 júliusa óta nem hozott sok, az „önkényes bírói döntés” koncepciójára alapított megsemmisítő tartalmú határozatot.³⁰

Ennek ellenére kiemelési igényel ezek egyike, a tényállása tekintetében a közigazgatási bíráskodással összefüggő 23/2018. (XII. 28.) AB határozat („MNB-ügy”). A tényállás a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) – korábban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által gyakorolt, majd annak megszűnését követően az MNB-hez került – hatósági jogkörben meghozott határozatának kiadmányozásával, pontosabban a kiadmányozás intézményének közigazgatási jogi tartalmával állt összefüggésben. Konkrétan azzal, hogy a „kiadmányozási jog delegálása” a hatáskör delegálását és a hozott hatósági határozat aláírását is magában foglalja, avagy a hatáskör-delegálás és az aláírás-delegálás két önálló közigazgatási jogi fogalomkört jelent. A konkrét ügyben az MNB-re vonatkozó törvényi szabály – a korabeli közigazgatási

²⁷ 20/2017. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [23].

²⁸ 20/2017. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [29].

²⁹ FRÖHLICH (2019) i. m. 355.

³⁰ Lásd például: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, 16/2019. (V. 14.) AB határozat, 18/2019. (VI. 26.) AB határozat, 21/2019. (VI. 26.) AB határozat, 11/2020. (VI. 3.) AB határozat.

hatósági eljárásról szóló törvényhez képest (Ket.) – arra hatalmazta fel az MNB-n belüli hatásköri címzettet, hogy „[...] egyes döntések vonatkozásában vagy teljeskörűen, a kiadmányozási jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízással rendelkező személyre ruházhatja át.” A Kúria eljárt közigazgatási tanácsa a korabeli Ket. rendelkezései és a „kiadmányozási jog” tartalmának a ’90-es évekig visszanyúló egységes értelmezése³¹ alapján döntött. Úgy ítélte meg, hogy az aláírás-delegálással ellentétben a hatáskör nem olyan „jogosultság” a hatóság számára, amely felett akár egyébként racionális munkaszervezési okból a címzett szabadon rendelkezhet. Az egyértelműnek ítélt általános szabályrendre és a jogintézmény kidolgozottságára tekintettel pedig „[...] nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására.”

Az Alkotmánybíróság önkényes, a bírói függetlenséggel visszaélő bírói döntésnek minősítette a kúriai ítéletet, „[...] mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt (Indokolás [28]). Az értelmezési keretet pedig az Alaptörvény 28. cikkében, valamint az MNB-re vonatkozó speciális törvényi szabályokban [az MNB tv. 13. § (11) bekezdése] húzta meg. Míg az MNB tv. 13. § (11) bekezdése a „kiadmányozói jogkör” átruházhatóságáról rendelkezett, addig az ahhoz fűzött miniszteri indokolás egyértelművé tette,³² hogy a törvényalkotó nem az aláírás-delegálásra, hanem a döntéshozatalhoz szükséges hatáskör-átruházásra kívánt felhatalmazást adni az MNB-beli címzettnek.

A testület az Alaptörvény hatályba lépésétől kezdődően mindig is nagy jelentőséget tulajdonított gyakorlatában az Állam című fejezet 28. cikkében foglalt értelmezési szabálynak. Az „MNB-ügyben” is erre helyezte a hangsúlyt, amikor a következő megállapításokat tette: „Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése [28. cikk] a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat elsősorban azok céljával összhangban értelmezzék. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell a jogszabály céljának érvényesülését, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat elsősorban arra tekintettel kell értelmeznie. A Kúria ezzel szemben nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, alaptörvénybeli kötelezettsége ellenére nem vette figyelembe a jogszabály célját (Indokolás [25]).” Az értelmezett jogszabály céljának pedig egyik elsődleges forrása a törvény kodifikációját megelőzően keletkezett miniszteri indokolás.

Az önkényes bírói döntés kapcsán a 20/2017. (VII. 17.) AB határozatban kidolgozott teszt részben összekapcsolódott a 3/2015. (II. 2.) AB határozat szerinti alapjogi érintett-

³¹ Az tárgykörben az értelmezést a közigazgatási szerv hatáskörének delegálhatóságáról, gyakorlásáról szóló 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozata (a továbbiakban: KJE) végezte el. Megjegyzendő, hogy a Kúria 2/2015. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat – egyéb jogegységi határozatok mellett a KJE-t „a közigazgatási szervezetrendszer időközben bekövetkezett változására tekintettel” hatályon kívül helyezte. Ez a tény azonban nem változtatott a Ket. 19. § (3) bekezdésében foglaltakon.

³² Az MNB tv. 13. § (11) bekezdéséhez fűzött miniszteri indokolás értelmében: „[a] törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács a [...] hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen.” (Abh. Indokolás [23]).

séggel,³³ ugyanakkor az MNB-ügyben – új elemként – a testület bevezette az önkényes bírói döntés vizsgálati környezetébe a „jogszabályi célhoz kötöttség” jogértelmezési alapelvét.³⁴ Eszerint az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése a bírói jogértelmezés szempontjából természetes fogalmi egységet alkotnak (Indokolás [26]). Ezért figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakra, a bírói jogértelmezés szerves részét kell képezze az alkalmazandó jog kiválasztása mellett az alkalmazandó jog autentikus forrásból – 2018. január 1-jétől kezdődően az Alaptörvény értelmében, egyebek mellett a miniszteri indokolásból – táplálkozó céljának vizsgálata. Ez az elvárás a bírói jogértelmezéssel szembeni minimális alkotmányossági követelménnyé vált.

Összességében ismételten célszerű rámutatni arra, hogy az Alkotmánybíróság alapjogi jogsértésnek tekinti azt, ha a bíró figyelmen kívül hagyja a perben alkalmazandó jogot. Ez a mulasztás bizonyos esetekben „felér” az Alaptörvény szintjéig. Különösen ekként kezeli a testület azt a helyzetet, amikor a bíróság ítéletének indokolásából nem olvashatók ki alkotmányos megfontolások. Sőt, éppen ellenkezőleg, abból akár az Alaptörvény negligálása is lehetséges következtetésnek tűnik.

A testület tehát „alapjogiasította” az önkényes bírói döntések megítélését, amikor a kérdéskört a XXVIII. cikk (1) bekezdésének keretei között tartja. Ez a helyzet tovább gazdagította az amúgy lassan az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséhez („jogállamisági klauzula”), avagy 70/A. §-ához („diszkrimináció tilalma”) hasonló eseti döntésdömpinggel körülírt alaptörvényi rendelkezés tartalmát.³⁵ Emellett a XXVIII. cikk (1) bekezdése által védett jogalanyi kör újraértelmezése³⁶ révén a bíróságok az alkalmazandó jog

³³ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18].

³⁴ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [29].

³⁵ Megjegyzendő, hogy megfelelő indokollással – és az alapjogi jogvédelem oldaláról is védhető módon – a kérdéskör kezelhető lenne a jogállamiság/jogbiztonság oldaláról, a B) cikk (1) bekezdésének alapján is. A testület a B) cikk (1) bekezdésének értelmezésekor, figyelemmel a 31/2015. (XI. 18.) AB határozatban (Indokolás [46]) foglaltakra is, irányadónak tekintette az Alkotmány hatálya alatt kimunkált gyakorlatát. Így lehetővé tette, hogy alkotmányjogi panasz alapítható a visszaható hatályú jogalkotás vagy jogalkalmazás tényére, valamint a felkészülési idő hiányára is. Az utóbbi évekből lásd például: 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]; 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3206/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]. Ez a gyakorlat kiegészülhetett – tovább fejlődhetett – volna az önkényes bírói döntések elbírálásával.

³⁶ A testület 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban addigi gyakorlatát több kérdésben is módosította. Ezek egyikének tekinthető az, hogy az Abtv. 27. §-a alapján megállapította nem csak az indítványozó MNB érintettségét, de indítványozói jogosultságát is az alapjogi jogérvényesítésben. Erre „[...] az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság” érvek mentén látott lehetőséget (Indokolás [15]). Kifejtett értelmezése szerint az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére alapozottan a hatósági jogkörben eljáró, azaz közhatalmat gyakorló állami szerv – az adott ügyben az MNB – is rendelkezik a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjoggal, amelyet az Alkotmánybíróság előtt, alkotmányjogi panasszal érvényesíthet. A kivételes jellegűnek szánt elismerés (Indokolás [15]) végül alapját képezte annak, hogy a törvényalkotó a 2019. évi CXXVII. törvénnyel módosítsa az Abtv. 27. §-át, amely módosítás 2019. december 20-án lépett hatályba. Emellett módosította a testület az Ügyrend 32. § (3) bekezdése szerinti gyakorlatát is (Ehhez kapcsolódóan lásd a jelen írás 2.2. pontjában foglaltakat is). A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „kivételesen nem támasztható az indítványozóval szemben az az elvárás, hogy csak az új eljárást követő rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után nyújthassa be alkotmányjogi panaszát [...]”. A Kúria ítéleti döntése ugyanis a felülvizsgált elsőfokú jogerős bírói döntés hatályában

kiválasztása és annak értelmezése körében immár felelősséget viselnek a közhatalmat gyakorló szervek alapjogainak védelméért is.

A XXVIII. cikk (1) bekezdésének „használata” a vonatkozó alapjogi dogmatika alkalmazását veti fel. Ebben az összefüggésben – figyelemmel a fentiekben hivatkozott határozatokra is – az a következtetés adódik, hogy ha egy bírói döntés „önkényes”, akkor a bírói eljárás egészében, generálisan válik alaptörvény-ellenessé. Azonban ahhoz, hogy megállapítható legyen a bíró alkalmazott jogban való tévedése, az Alkotmánybíróságnak magának is vizsgálnia kell az ügyet és – bírói talárba bújva – meg kell határoznia a perben alkalmazandó jogot, annak megfelelő időállapotával együtt. A jog „megtalálása” és a megsemmisítő döntés meghozatala – figyelemmel az alkotmánybírói egyedi határozatok *erga omnes* hatályára is – lényegileg egyet jelent a (peres) ügy megoldásával. Ha ehhez a megállapításhoz hozzáteszük még azt az ügyrendi szabályt is, amely szerint a Kúria érdemi döntést nem tartalmazó, hatályon kívül helyező és a bíróságot (vagy a hatóságot) új eljárásra utasító (kötelező) végzése is támadható az Alkotmánybíróság előtt, úgy egyértelmű, hogy bizonyos ügyekben a végső szót, az „igazságot” ma már nem a bíróság, hanem az Alkotmánybíróság mondja ki. Ahogy azt is az Alkotmánybíróság által kimunkált és alkalmazott teszt alapozza meg, hogy mely ügyek „érnek fel” az alkotmányellenesség szintjére, azaz a bíró melyik jogbeli tévedése lesz az, amely egyben *contra constitutionem* értelmezésnek is tekintendő.

Mindazonáltal főszabályként ma is igaz az, hogy „[a] »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg”.³⁷

3.2. Ki értelmezi a jogot – a közigazgatási (választási) jog kapcsán?

A jogértelmezés kérdésének egy másik aspektusa az, hogy milyen hatással van az alkotmányjogi panasz intézménye és az Alaptörvény 28. cikke a közigazgatási bírói joggyakorlat által kialakított és követett jogági dogmatika formálódására. Ebben a körben tehát nem önmagában egy bírói, avagy egy kúriai döntés megsemmisítése a tét, hanem annak a bírói vagy annak a kúriai döntésnek a megsemmisítése, amely az adott jogterületen felmerült, egy konkrét, de visszatérő jellegű jogkérdésben a dogmatikai alapvetéseket alakítja, formálja. A kérdés feltevését egyebekben jól illusztrálja a 3.1.2 pontban ismertetett „MNB-ügy”-ben felvetődött hatáskör, illetve aláírás-delegálás megítélése is. De a jogági dogmatika érintettségét az alkotmánybírói joggyakorlat más ügyekben is visszaigazolja.³⁸

fenntartotta, ám új eljárás lefolytatására kötelezte az MNB-t (azaz a hatóságot). A gyakorlatváltást lényegében a hatékonyságra törekvés indokolta, vagy ha úgy tetszik a pergazdaságosság szempontja. A kúriai döntéssel ugyanis a jogkérdés eldőlt, a Kúria iránymutatásának megfelelően lebonyolított új eljárás az alaptörvény-ellenesség orvoslására nem lett volna alkalmas. Mindazonáltal a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat meghozatalára olyan időben került sor, amikor a közigazgatási per még folyamatban volt, és az Ügyrend erre az esetkőrré a határozatban foglaltaktól eltérően rendelkezett.

³⁷ Ld. legutóbb: 3309/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [20].

³⁸ A jelen írás a közigazgatási bírói gyakorlatból veszi a példákat. Ugyanakkor a magánjogi dogmatika érintettsége kapcsán kiemelést érdemelnek a „rendőrképmásos-ügyek” {ld. pl. 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, 16/2016. (X. 20.) AB határozat, 17/2016. (X. 20.) AB határozat, 3/2017. (II. 21.) AB határozat, valamint a büntetés-végrehajtási örök esetében felvetődő hasonló tartalmú 23/2019. (VII. 18.) AB határozat}. A rendőrképmás-ügyek részletes elemzéséről ld. KECSŐ–NASZLADI i. m. 253–280. A büntetőjog

A kezdeti időszakban a szakirodalomban is fellelhetők voltak olyan aggodalmak, amelyek a magánjogi, a büntetőjogi, avagy éppenséggel a közigazgatási jogi dogmatika esetleges „alkotmányjogiasítását” fogalmazták meg.³⁹

3.2.1. A választási bíráskodás – az alapelvek normatív tartalma

A „Sulyok-Deli-féle” kategorizálás szerint az alkotmányjogi panasz intézményének bevezetése óta – ha nem is sok, de – volt néhány olyan esetkör, amely kiváltotta a bírói kar, illetve a Kúria ellenállását az alkotmánybírósági gyakorlat integrálását illetően. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság restriktív tartalmú döntése konfrontatív hatást váltott ki a bírákban. Az eljáró kúriai vagy ítéletáblai bírói tanácsok különféle módokon tettek kísérletet vélt vagy valós hatásköreik, kiforrottnak gondolt dogmatikai megfontolásaik megőrzésére. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság egy megoldást tartott szem előtt: az Alaptörvénynek, illetve az általa értelmezett alaptörvényi tartalomnak az érvényre juttatását. Ez az elkötelezettség önmagában helyeselhető, különösen akkor, ha az a bírói jogértelmezéssel szembeni kellő nyitottsággal és – Settembrini Varázshegybeli örökérvényű mondásával – a „szép” gondolatok „szép” megfogalmazásával társul.⁴⁰ És akkor már csak egy lépés a szép cselekedet.

A Kúria végzéseiben,⁴¹ valamint az azok alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybírósági határozatokban a tényállás a 2019. május 26-ára kitűzött európai parlamenti választás kampányidőszakához kötődött. A megítélendő magatartást az egyik jelölő szervezet aktivistái által folytatott aláírásgyűjtés mikéntje jelentette. A választási bíráskodást első és egyben utolsó fokon folytató Kúria – a bizonyítékok értékelését és az arra alapított tényállás megállapítását követően – az aláírásgyűjtés módját törvénysértőnek, jelesül a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjába ütközőnek minősítette.

A kúriai végzéssel érintett és a kifogást tevő jelölő szervezet „csatája” három körben, a Kúrián és az Alkotmánybíróság előtt zajlott. A bírói és az alkotmányossági fórum közötti nézetkülönbség részben akörül forgott, hogy melyikük állapítja meg a tényállást, és lehet-e szerepe a Ve. alapelvi rendelkezéseinek, közelebbről az azokban megfogalmazott tilalmaknak az ítélezésben.

A Kúria mindhárom döntésében törvénysértést állapított meg: a Ve. jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlást előíró alapelvi rendelkezésére hivatkozással a jelölő-szervezet megtévesztőnek ítélt magatartását a választási kampányban érvényesülő kommunikációs alapjogok [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése] figyelembe vétele mel-

köréből említést érdemel az „összbüntetési-ügy”. Alapját a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat jelentette, amely megosztotta a büntetőbírói gyakorlatot. A Kúria a jogértelmezés egységesítését célozva hozta meg az összsbüntetési eljárás során alkalmazandó büntető anyagi jogi szabályokról szóló 2/2019. Büntető jogegységi határozatát. A bírák bizonytalankodását végül nem a Kúria, hanem az 1/2020. (I. 2.) AB határozat oldotta fel, a jogegységi határozat megsemmisítésével.

³⁹ Ld. pl. CSEHI (2012) i. m.

⁴⁰ „Szépen írni, mondotta Settembrini, az már majdnem annyit jelent, mint szépen gondolkodni, és ettől már csak egy lépés a szép cselekedet.” (Thomas Mann: A Varázshegy)

⁴¹ Egymást követő sorrendben a Kúria Kvk.II.37.515/2019. végzését, a Kvk. II.37.628/2019. végzését és a Kvk.II.37.706/2019. végzését az Alkotmánybíróság 16/2019 (V. 14.) AB határozata, a 18/2019. (VI. 12.) AB határozata és 21/2019. (VI. 26.) AB határozata semmisítette meg.

lett is törvénysértőnek ítélte. A második és harmadik végzés indokolásában kísérletet tett törvényességi érvkészlétének „alapjogiasítására”. Arra hivatkozott, hogy a Ve. 2. § (1) bekezdése szerinti alapelvi rendelkezések olyan alkotmányos értékek, amelyek kampány idején a jelölő szervezet választópolgárokkal folytatott szabad kommunikációjának a korlátját jelentik.

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben mindhárom határozatában alaptörvény-ellenességet azonosított, amely ténynek csak részben jelentettek jogalapot a Kúria kétségtelen eljárási jogsértései, amelyekkel az érintett jelölő szervezet sérelmére alapjogi jogsérelmet okozott. A Ve. alapelvi rendelkezésének értelmezéséhez kapcsolódóan – egyebek mellett – a 20/2017. (VII. 17.) AB határozat és a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat önkényes bírói döntéssel összefüggő elemei jelentek meg. A kúriai bírói tanács pártosságára tett utalásoknál azonban a három alkotmánybírósági döntésnek lényegesebb hozadéka az, amit a 21/2019. (VI. 26.) AB határozat – sorrendben a testület utolsó döntése – tartalmaz. Ebben a konkrét tényállásra vonatkoztatottan foglalkozott a Ve. 2. § (1) bekezdés *e*) pontja egyes elemeinek tartalmával, úgymint a „jóhiszeműség”, a „rendeltetésszerű” jelző, a szubjektív viszonyulás-objektív magatartás viszonyrendszere, avagy a „megtévesztés” kérdése. Az értelmezés révén arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria nem bővítheti a Ve. alapelvi rendelkezéseit úgy, hogy abba beletartozzon a téves, ellentmondásos, de nem megtévesztő tájékoztatás. Hangsúlyozta mindazonáltal azt is, hogy „[...] sajátos körülmények esetén a megtévesztő magatartás értelmezhető a Ve. alapelvében szereplő jóhiszeműség megsértéseként, de általános jelleggel ez nem jelenthető ki” (Indokolás [42]). A konkrét esetben azonban – a testület érvelése szerint – ez [a megtévesztő magatartás – szerző] nem volt megállapítható. Az indokolás az ügyben harmadjára hozott határozatban arra enged tehát következtetni, hogy az Alkotmánybíróság – szükség esetén – klasszikus törvényértelmezést és a nemperes eljárásban rendelkezésre álló bizonyítékok értékelését is elvégzi.

A testület által ugyanezen határozatában feltett másik kérdés arra irányult, hogy minősítheti-e a Kúria a Ve. alapelvi rendelkezését [2. § (1) bekezdés *e*) pont] alaptörvényi jelentőségűvé és összemérheti-e azt valamely alapjoggal. A 21/2019. (VI. 26.) AB határozat – fenntartva a Ve. szabályozását zártnak tekintő korábbi álláspontját⁴² – erre a kérdésre nem adott egyértelmű választ. A Kúria végzéseiből – és a választási bíráskodás addigi gyakorlatából, valamint a rendszerváltástól kezdődően a bírói jogértelmezési gyakorlatból is – az a következtetés volt kiolvasható, hogy egy törvény alapelvi rendelkezései önálló normatív tartalommal bírnak. Így a Ve. esetében az alapelvek kötelezettségeket és tilalmakat állapítanak meg, amelyeknek végső fokon a választási eljárásban résztvevő minden szereplő magatartása meg kell feleljen. Ezért alapjogi oldalról a választási eljárásban a magatartások jóhiszeműsége és a rendeltetésszerűsége olyan alkotmányos értékek, amelyek a jelölő szervezetek alapjogainak gyakorlása előtt is korlátot jelenthetnek. Erre az eshetőségre egyebekben a 3130/2018. (IV. 19.) AB hatá-

⁴² A testület a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] Ve. 144. §-ának az az értelmezése van összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével, amely a törvényi szabályozást zártnak tekint: ha a plakát elhelyezése nem sérti a Ve. alapelveit, illetve a 144. § (4)–(7) bekezdését, akkor az a Ve. 144. § (3) bekezdése szerint jogszerű. Ez felel meg továbbá a Ve. Alaptörvény 28. cikke alapján kötelező, így az Alaptörvény IX. cikkét, a Ve. célját – a választási kampány törvény keretei közötti szabadságát –, a józan észrt figyelembe vevő értelmezésének. [...]” Indokolás [39].

rozat indítványozója is felhívta indítványában a figyelmet,⁴³ de a hivatkozott határozat Indokolás [39] bekezdésének a megfogalmazása is erre utal. Ezzel együtt a felvetés tisztázatlan maradt, ahogy az is, hogy milyen normatív tartalommal bír ezek után a Ve. 208. §-ában foglalt tételes szabály.⁴⁴

Mindazonáltal a 21/2019. (VI. 26.) AB határozat – és az azt megelőző másik két kapcsolódó döntés – alapján az a következtetés vonható le, hogy a jelölő szervezet csak a Ve. tételes szabályait sértheti meg, és azon keresztül az alapelvi rendelkezéseket. Hogy az egész választási eljárásra kiterjedő jóhiszemű és rendeltetésszerű jelölő szervezeti joggyakorlás kötelezettsége értelmezhető-e alkotmányos értékként, és erre az értelmezésre felhatalmazott-e a Kúria, annak eldöntése még várat magára.

Az ügyet végül az Alkotmánybíróság határozata döntötte el: nem csupán azzal, hogy lényegében megkérdőjelezte a Kúria által megállapított tényállást, megjelölte és értelmezte az eljárásban alkalmazandó jogszabályt, valamint meghatározta a döntés irányát,⁴⁵ hanem azért is, mert a kifogást tevő jelölő szervezet visszavonta a Kúriára benyújtott – és a negyedik döntés meghozatalára irányuló – felülvizsgálati kérelmét.⁴⁶

3.2.2. A tisztességes hatósági eljárásban kiszabott bírság

Az Alaptörvény „eredeti”, a korábbiakban csupán törvényi alapelvként elismert egyik új alapvető joga a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog. Így minden közhatalom birtokában folytatott állami eljárás alapjogi védeltséget kapott. 2012 januárjától a testület egy sor megállapítást tett, amelyek folyamatosan alakították az alapjog tartalmát⁴⁷.

A közigazgatási bírói gyakorlat – egészen a „csatornabírság-ügyig”, azaz az 5/2017. (III. 10.) AB határozat meghozataláig, a Legfelsőbb Bíróság 1/2010. (II. 18.) Közigazgatási jogegységi határozatában kifejtett érvek mentén – egységesen ítélte meg a hatósági késlekedést.

Az alkotmányjogi panasz eljárásban meghozott 5/2017. (III. 10.) AB határozat ugyanakkor alapvető irányváltásra készítette a közigazgatási bírói gyakorlatot a hatósági határidők elmulasztásának értékelését illetően. A határozatban a testület azt rögzítette, hogy

„[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat

⁴³ 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [20].

⁴⁴ Ve. 208. § „Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be.”

⁴⁵ 21/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [52].

⁴⁶ https://index.hu/belfold/2019/06/21/kuria-alkotmanybirosag_itt_pingpong_vege/

⁴⁷ Az alapjog eleddig értelmezett tartalmát összefoglaló jelleggel ld. a 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [37]–[38].

meghozatalára mennyi idő elegendő; ennek elbírálása nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiumát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék” {5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]}.

Ezt a tartalmi megközelítést a testület többsége alkotmányos követelményben is nyomatékositotta. Eszerint „[...] a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdése alkalmazásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki”. A közigazgatási per tárgyát egyebekben annak a hatósági határozatnak a törvényessége képezte, amely a vízszennyező tevékenységet folytató indítványozóval szemben bírságot szabott ki, a jogszabályban dátumra pontosan meghatározott időpontot követő, mintegy hathónapos késedelemmel.

A többségi határozat lakonikusan, lényegében két bekezdésben írta felül közigazgatási jogi és alkotmányos értelemben is a bírói gyakorlatot. Egy bekezdés erejéig utalt a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási bírói gyakorlatának az anyagi és eljárási jogi határidők kapcsán folytatott helytelen jogértelmezésére. Egy másik indokolási pontban pedig – az alapjogi összefüggések részletkérdéseire történő utalás nélkül ugyan, de – a XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek minősítette a 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésében rögzített anyagi jogi határidőt elmulasztó hatóság cselekményét, és értelemszerűen a jogerős bírói döntést.

A határozat tömörsége ellenére, tagadhatatlanul revelatív erővel bírt. A „Sulyok–Deli-féle” klasszifikáció⁴⁸ szerint a szankcióalkalmazás körében egyenesen felszabadította a közigazgatási bírói gyakorlatot. De úgy is fogalmazhatunk, hogy a közigazgatási szervek elbizonytalanodása mellett, sok közigazgatási bíró, bírói tanács – a jogi képviselőt ellátó ügyvédekkel együtt egyebekben – az 5/2017. (III. 10.) AB határozat lakonikus, de lényegre törő alkotmányos követelményéből és az indokolásban foglaltakból túlságosan messzemenő következtetéseket vontak le. Az egyértelmű distinkciók nélküli megfogalmazás odavezetett, hogy sorra születtek – például adóügyekben – azok az ítéletek, amelyek törvénytelennek minősítették és hatályon kívül helyezték az adóhatóság határozatait az ügyintézési határidőn túl kiszabott késedelmi bírságra vonatkozó részében. De volt olyan felvetés is, amely a hatósági késedelem esetén egyenesen az adóhiány megállapíthatóságát kérdőjelezte meg.⁴⁹

⁴⁸ Lásd a 2. lábjegyzetet!

⁴⁹ Ilyen tartalmú alkotmányjogi panasz alapján hozta meg az Alkotmánybíróság a 17/2019. (V. 30.) AB határozatát.

Mindazonáltal az 5/2017. (III. 10.) AB határozat nagy erőnye – sok egyéb mellett – az, hogy tisztázásra és ezzel a XXIV. cikk (1) bekezdésben elismert alapjog tartalmának további vizsgálatára készítette a testületet. Ennek a vizsgálatnak az egyik pozitív hozadéka az észszerű időn belüli ügyintézéshez való részjog kibontása a XXIV. cikk (1) bekezdéséből.⁵⁰

4. Kihasználatlan lehetőség

Összegzésként megállapítható: az Alkotmánybíróság erős jogkört kapott a bírói igazságszolgáltatással szemben, amellyel úgy a rá vonatkozó eljárási szabályok mint egyes alapjogok – elsődlegesen a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog – értelmezésekor, valamint anyagi jogi megközelítésben is élt minden olyan alkalommal, amikor azt szükségesnek ítélte. Az Alkotmánybíróság ma már valóban sok tekintetben az igazságszolgáltatás „utolsó fóruma”, amely egyértelművé teszi a bírói igazságszolgáltatás – és abban a Kúria – helyét az Alaptörvény által intézményesített államszervezetben.

A testület befolyása a bírói jogértelmezésre markáns, akár a jogági dogmatikát is kritika tárgyává téve, azt felülíró hatással bír. A két alkotmányos szerv között értelemszerűen kell, hogy legyen párbeszéd, amelynek azonban csupán egy intézményes terepe van: a bírák indítványozói felhatalmazottsága arra, hogy kezdeményezzék az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll eljárását. A joggyakorlatok „párbeszédének” azonban, az ezen alapuló bíróságok közötti dialógusnak az elmúlt években nem sok jele mutatkozott. A viszonyt az Alkotmánybíróság dominálja, amelynek alapja az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése és annak érvényre juttatása. A bírói igazságszolgáltatás alkotmányos pozícióját tehát ez az elkötelezettség határozza meg.

⁵⁰ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, amely adóhatósági eljárás kapcsán, de az általánosság szintjén rögzítette azt a szempontrendszert, amely az ügyintézési határidő hatóság általi túllépése esetén az XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére vezethet.

6. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA KAPCSOLATA

SZABÓ Marcel

1. Bevezető gondolatok

Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlata számos elemében szorosan kapcsolódik egymáshoz, már csak azért is, mert az Alaptörvényben számos olyan emberi jog található, amelyek szinte teljes mértékben azonos megfogalmazásban szerepelnek magában az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény) is, ráadásul az Abtv. hatálybalépését követően a két fórum működése is a korábbiaknál nagyobb hasonlóságot mutat azáltal, hogy az Abtv. a korábbi, elsősorban az *actio popularis* intézményéhez köthető utólagos normakontroll eljárásokról a hangsúlyt egyértelműen az alkotmányjogi panasz eljárásokra helyezte át. Jelen bevezető tanulmány keretei között annak vizsgálatára kerül sor, hogy mennyiben veszi figyelembe az Alkotmánybíróság az Egyezményt és az EJEB ítéleteit saját gyakorlata során, illetőleg hogyan értékeli az EJEB az alkotmányjogi panasz intézményét a strasbourgi bírósághoz fordulás előfeltétele szempontjából.

2. Az Alkotmánybíróság és az EJEB kapcsolatának alapja

Magyarország az egykori szocialista országok közül elsőként csatlakozott az Egyezményhez 1992-ben, ekként az EJEB gyakorlata már a kezdeti időktől fogva közvetlen hatással bírt a magyar alkotmánybíráskodásra. Az EJEB szerepe ugyanakkor nem egyszerűen csak egyéni kérelmek (illetőleg kivételes esetekben államközi panaszok vagy tanácsadó vélemények)¹ kérdésében történő döntéshozatal: az ún. *pilot judgment* eljárásban² az EJEB a bepanaszolt tagállam nemzeti jogának rendszerszintű hiányosságait is megállapítja,³ illetőleg az EJEB határozza meg az Egyezményben foglalt jogok hatályát és tartalmát az Egyezmény autentikus értelmezőjeként. Az EJEB ítéletében,

¹ Lásd az Egyezmény 33., 34. és 47. cikkei.

² Összefoglalóan ld. pl. https://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf, a pilot eljárásról magyar nyelven ld. pl. SZEMESI i. m. 47–63.

³ Magyarországgal kapcsolatosan ld. Varga and others v. Hungary, nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13, 2015. március 10-i ítélet.

amennyiben megállapítja a bepanaszolt állam jogsértését, igazságos elégtételt ítélhet meg,⁴ az államok pedig kifejezetten vállalják azt, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik az EJEB végleges ítéletét minden olyan ügyben, amelyben félként szerepelnek.⁵ Mindez azt jelenti, hogy az EJEB esetlegesen a magyar államot elmarasztaló ítéletéből jogalkotási kötelezettség nem fakad, már csak azért sem, mert az EJEB nem a magyar jog valamely szabályát, hanem az adott szabály konkrét, egyedi ügyben történő alkalmazását 'minősíti'.

Az Alkotmánybíróság EJEB döntéseire és magához az Egyezményhez való viszonyulása nagymértékben függ attól, hogy az Alkotmánybíróság éppen mely eljárásának keretei között jár el. Az Abtv. 32. §-a értelmében az Alkotmánybíróságnak lehetősége van nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára, azaz mintegy az EJEB helyébe lépve azt vizsgálni, hogy a magyar jog valamely szabálya összhangban áll-e az Egyezménnyel, mint Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettséggel. Az Abtv. 32. §-a szerinti eljárás két lényeges elemében is eltér az EJEB eljárásától: egyfelől, magán- és jogi személyek (az EJEB eljárásának tipikus panaszosai) nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére nem jogosultak,⁶ másfelől pedig az Alkotmánybíróság magának a jogszabálynak a nemzetközi szerződéssel való összhangját értékeli, míg az EJEB jellemzően az egyes jogerős bírói döntések Egyezménnyel való összhangjának vizsgálatára jogosult. Ez utóbbi sajátosságból pedig az is egyenesen következik, hogy alapvetően eltér egymástól az Alkotmánybíróság és az EJEB döntésének rendelkező része: az Alkotmánybíróság adott esetben valamely jogi norma nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása esetén akár a jogszabályt is megsemmisítheti,⁷ míg az EJEB kizárólag azt állapíthatja meg, hogy megsértették a panaszos valamely, az Egyezményben biztosított alapvető jogát és ezért igazságos elégtétel megfizetését rendeli el.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz eljárás keretében ugyanakkor nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának indítványozására nincs lehetőség. Ennek oka részben az, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés egy sajátos eljárása az Alkotmánybíróságnak, egyedileg meghatározott indítványozói körrel, másfelől pedig az, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja biztosításának kötelezettségét előíró Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából

⁴ Ld. az Egyezmény 41. cikkét.

⁵ Ld. az Egyezmény 46. cikk (1) bekezdését.

⁶ Az Abtv. 32. § (2) bekezdése értelmében a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa és az egyedi ügyben eljáró bíró indítványozhatja. Utóbbi indítványozói jogosultságát korlátozza, hogy kizárólag az előtte folyamatban levő ügyben alkalmazandó szabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérheti.

⁷ A lehetséges jogkövetkezményeket (meglehetősen homályosan) az Abtv. 42. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza. Az Alkotmánybíróság eszerint jogosult a nemzetközi szerződéssel ellentétes belső jogszabály megsemmisítésére, illetőleg bizonyos esetekben (az irányadó értelmezési gyakorlat szerint akkor, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkedik el, mint az azzal ellentétesnek talált belső jogi norma) felhívhatja a jogalkotót az ellentmondás feloldására. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján mulasztást is megállapíthat, illetőleg a 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos követelmény kimondásáról is rendelkezhet.

nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot,⁸ ekként arra alkotmányjogi panasz nem alapítható.⁹ Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság belátásától függ, hogy alkotmányjogi panasz eljárásokban mennyiben veszi figyelembe az EJEK irányadó gyakorlatát.

3. Az Alkotmánybíróság és az EJEK kapcsolata a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során

Az Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során rendkívül nagy jelentősége van annak a kérdésnek, hogy az Alkotmánybíróság hogyan közelít az EJEK egyes ítéleteihez, melyre vonatkozóan Blutman László többféle alkotmánybírói, illetőleg alkotmánybíróági attitűdöt is azonosít. A magyar Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata ún. mérsékelten kötött értelmezést követ, mely szerint „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi.”¹⁰ Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában „vizsgálatát az Egyezményre mint nemzetközi szerződésre tekintettel végzi el, érvelését ugyanakkor nem önmagukban az EJEK egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja. Ez még akkor is igaz, ha az egyes ügyek között adott esetben akár több, kifejezetten Magyarországgal kapcsolatos döntés is megtalálható, melyekre az Alkotmánybíróság adott esetben figyelmet fordít.”¹¹ Ez az álláspont finom kompromisszumokat tükröz: az Alkotmánybíróság nem tekint el az EJEK joggyakorlatától, de nem is hivatkozik egyes konkrét EJEK döntésekre.¹² Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata ugyanakkor arra is hoz példát, hogy az Alkotmánybíróság a döntését közvetlenül az EJEK valamely ítéletére alapozza, „ha az indítványokban megjelölt [...] ügy kérelmezője azonos a bírói kezdeményezések alapjául szolgáló peres eljárások felperesével”,¹³ azaz ha az Alkotmánybíróság elé kerülő ügy lényegében az EJEK jogerős döntését követően ismételt, azonos tárgyban megindított peres eljárás.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából hozható példa a fentiekől eltérő megközelítésre is: a leszűrt joggyakorlat koncepciója¹⁴ szerint az Alkotmánybíróságnak konkrét EJEK döntésekből kell megállapítania az Egyezmény hiteles értelmezését,¹⁵ míg az autonóm értelmezés doktrínája¹⁶ szerint (melynek forrása elsősorban az állami szu-

⁸ Ld. az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontját, illetőleg 27. § (1) bekezdés a) pontját.

⁹ Ld. pl. 3101/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [16].

¹⁰ 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]. Hasonlóan pl. 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16], legújabb: 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [21].

¹¹ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16].

¹² BLUTMAN (2019) i. m. 5.

¹³ 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [22].

¹⁴ BLUTMAN (2019) i. m. 6.

¹⁵ Lásd különösen a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatot, mely kifejezetten az EJEK egyes döntései alapján állapította meg, hogy a fogvatartottak számára minimálisan biztosítandó cellaméretet előíró magyar szabály az Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközik.

¹⁶ BLUTMAN (2019) i. m. 6.

renitás védelme) a magyar államot kizárólag az aláírt nemzetközi szerződés kötelezi, és az Alkotmánybíróságnak nem kell követnie az EJEB joggyakorlatát még akkor sem, ha az esetleg legalább részben magyar vonatkozású ügyeken alapszik.¹⁷

Az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során alkalmazható jogkövetkezményekkel kapcsolatosan azt a megközelítést követi, hogy

„a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését [...] akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése. Minden egyéb esetben az Alkotmánybíróság feladata annak biztosítása, hogy a magyar jog kérdéses szabályának értelmezése az Alaptörvénnyel, valamint a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséggel is összhangban álljon.”¹⁸

Tekintettel arra, hogy az Egyezményt, mint nemzetközi szerződést Magyarország törvénnyel hirdette ki,¹⁹ ezért abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megállapítja egy törvénynél alacsonyabb szintű magyar jogforrás Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközését, a magyar (belső) jogforrást megsemmisíti.²⁰ Kérdéses ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság az Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása esetén megsemmisíthetne-e egy, az Egyezményt kihirdető jogszabállyal azonos, törvényi szinten elhelyezkedő belső jogforrást. Erre az esetre az Alkotmánybíróság gyakorlatából nem található példa, azonban álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben is lehetősége van a megsemmisítésre, méghozzá az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján.²¹

Az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén alkotmányos követelményt is kimondhat. Abban az esetben ugyanis, ha a vizsgált belső jogsza-

¹⁷ Az autonóm értelmezés koncepciója kizárólag különvéleményekben jelenik meg, elsőként Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró 20/1997. (III. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, melyhez Zlinszky János alkotmánybíró is csatlakozott: „[a] Bíróság elé kerülő egyéni panaszok tárgya sohasem az adott ország hatályos jogának az Egyezménnyel való összhangja, hanem az, hogy a vizsgált esetben megsértették-e az Egyezményt. Önmagában a Bíróság gyakorlatából az Egyezmény és a belső jog összhangjára következtetést levonni nem lehet. Az kétségtelen, hogy az Egyezménnyel összhangban nem lévő jogszabály alkalmazása az Egyezmény megsértésére vezet. A belső jog és az Egyezmény összhangjának jelentősége a Bíróság esetjoga szempontjából csak közvetett.” (ABH 1997, 85, 101.). Varga Zs. András alkotmánybíró a 21/2018. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében ezen túl a fenntartott szuverenitás elméletére is utal, miszerint „a nemzetközi szerződéseken alapuló kötelezettség értelmezésekor az Alkotmánybíróságnak a lehető legszűkebb kötöttséget, és a lehető legtágabb kormányzati mozgásteret lehetővé tevő értelmezést kell elfogadnia.” Ld. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [91].

¹⁸ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16].

¹⁹ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²⁰ Abtv. 42. § (1) bekezdés. Ld. 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, melyben az Alkotmánybíróság a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet egy rendelkezését semmisítette meg.

²¹ Az Alkotmánybíróság „c) a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.”

bálynak van olyan lehetséges értelmezése, amely az Egyezményrel, mint nemzetközi szerződéssel összhangban áll, az Alkotmánybíróság a hatályos jog kíméletének elvéből indul ki, és megsemmisítés helyett alkotmányos követelménnyel biztosítja, hogy a norma alkalmazása minden esetben az Egyezményrel összhangban álló eredményre vezessen.²²

Annak sincs végül akadálya, hogy az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során állapítson meg jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha valamely „nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg”.²³ Tekintettel azonban arra, hogy a mulasztás megállapítására az Abtv. megfogalmazása szerint csak alaptörvény-ellenesség esetén kerülhet sor, ekként a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során a mulasztás kimondására csak közvetetten, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatt nyílik az Alkotmánybíróságnak lehetősége.²⁴

4. Az Alkotmánybíróság és az EJEB kapcsolata az alkotmányjogi panaszok vizsgálata során

Az Alaptörvény (és az Abtv.) hatályba lépését megelőzően a magyar Alkotmánybíróság számos alkalommal hivatkozott az EJEB valamely döntésére, mely ügyek közül mindössze egyetlen esetben található kifejezett megállapítás arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság hogyan is viszonyul az EJEB ítéleteihez olyan eljárásában, ahol a vizsgálat tárgya nem nemzetközi szerződésbe ütközés. Eszerint „[a]z Emberi Jogok Európai Bíróságának a felfogásában, amely a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi, a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom alappilléreinek, haladásának és az egyén kibontakozásának egyik feltétele.”²⁵ A megfogalmazás ugyanakkor könnyen félrevezető lehet: az Alkotmánybíróság ugyanis az EJEB 'felfogására' – és nem pedig az egyes ítéletekre – vonatkoztatta azt a megállapítását, hogy az a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi.²⁶

Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi élel szögezte le, hogy azokban az esetekben, ahol az Egyezmény és az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg valamely alapjog lényegi tartalmát, „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.”²⁷ Az Alkotmánybíróság ezt a megállapítását az Alaptörvény hatálybalépését követően is megerősítette.²⁸ A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat ezt azzal magyarázta, hogy „[a]

²² Ld. 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [30], mely ügyben a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos törvényhez fűzött az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt.

²³ Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont.

²⁴ Ld. 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [57]: „Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg [...]”

²⁵ 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 306.

²⁶ BLUTMAN (2009) i. m. 310.

²⁷ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321.

²⁸ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41], majd 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30].

pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.”²⁹ Az Alkotmánybíróság mindezt azzal indokolta, hogy biztosítania kell, hogy a jogalkalmazói döntések összhangban álljanak a vállalt nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel is.³⁰

Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlata ugyancsak a korábban már jelzett mérsékelten kötött megközelítésre vezethető vissza. Eszerint az Alkotmánybíróság nem az EJEB egyes döntéseit, hanem a strasbourgi bíróság által meghatározott ’jogvédelmi szintet’ veszi alapul. Ez a megközelítés jelenik meg az Alkotmánybíróság 2/2019. (III. 5.) AB határozatában is, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.”³¹

Az Alkotmánybíróság ezen megközelítése ugyanakkor nem csupán az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következik, hanem praktikus szempontokon is alapul: azáltal, hogy az Abtv. hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság hatáskörei az utólagos normakontrolltól az alkotmányjogi panasz irányába mozdultak el, lényegesen nagyobb lett az átfedés az Alkotmánybíróság és az EJEB által elbírált ügytípusok között (különösen a magát a bírói döntést támadó, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok esetében), ráadásul az EJEB legújabb gyakorlata a legtöbb ügyben egyenesen azt is megköveteli, hogy a panaszosok az EJEB-hez fordulást megelőzően az alkotmányjogi panaszt, mint hatékony jogorvoslatot is kimerítsék – ami egyfelől növeli az Alkotmánybíróság tekintélyét, másfelől viszont biztosítja az EJEB számára annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek egyfajta ’felülbírálati fórumává’ válhasson adott esetben.³² Nem szükségképpen az EJEB-é ugyanakkor az ’utolsó szó joga’, már csak azért sem, mert az EJEB ítéletében csupán igazságos elégtételt (pénzbeli kártérítést) ítélhet meg, azonban magát a strasbourgi bírósági eljárásra okot adó problémát nem tudja közvetlenül orvosolni. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor lehetősége van arra, hogy magát az alapproblémát is orvosolja, ahogyan azt a 10/2020. (V. 28.) AB határozat példája is mutatja. A határozat alapját képező peres eljárás felpereze egy olyan magánszemély volt, aki korábban már sikerrel fordult az EJEB-hez,³³ és ezt követően nyújtotta be újra ugyanazt a (megváltozott munkaképességű személyek ellátására vonatkozó) kérelmét – a Kúria pedig helyesen ismerte fel, hogy az alkalmazandó jogszabály változatlansága esetén a megszülető bírói döntés is a korábbival

²⁹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321.

³⁰ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [22].

³¹ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Rendelkező rész, 2. pont.

³² Jelen tanulmány kéziratának lezárásáig az EJEB közel 30 olyan ügyben járt el érdemben, ahol a panaszosok korábban alkotmányjogi panaszt is benyújtottak, melyek közül mindössze hat esik az Abtv. hatályba lépését megelőző időszakra. Az ún. ’key case’ esetekben (kulcsügyekben), illetőleg az EJEB Nagykamarája által eldöntött ügyek esetében az 50 százalékot közelíti azon ügyek aránya, ahol korábban alkotmányjogi panasz benyújtására is sor került, és a panaszosok az alkotmányjogi panasz elutasítását (esetenként visszautasítását) követően fordultak aztán az EJEB-hez. Ezek az ügyek elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságához, a tulajdonhoz való joghoz és a tisztességes eljáráshoz kötődnek.

³³ Nagy Béláné v. Hungary, no. 53080/13, 2016. december 13-i nagykamarai ítélet.

azonos tartalmú lesz, ami pedig a bizonyossággal határos valószínűséggel ismételt Magyarországi EJEK általi elmarasztalását fogja eredményezni. A bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt mondott ki, lehetővé téve az alapügy felperese kereseti kérelmének pozitív elbírálását.³⁴ Érdemes ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy amennyiben a Kúria nem fordult volna az Alkotmánybírósághoz nemzetközi szerződésbe ütközést állítva, hanem a vonatkozó jogszabályok mechanikus alkalmazásával elutasította volna a felperes keresetét, úgy az ezt követően feltehetően benyújtásra kerülő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság szinte bizonyosan elutasította (esetleg visszautasította) volna, tekintettel arra, hogy alkotmányjogi panasz eljárás keretében nemzetközi szerződésbe ütközés állítására nincs lehetőség, az Alaptörvény Q) cikke pedig az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot.

5. Az EJEK és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslat strasbourgi megítélésével összefüggésben

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek megváltozása (az Abtv. hatályba lépése és az alkotmányjogi panasz intézménye szerepének megnövekedése) alapvetően változtatta meg az EJEK és az Alkotmánybíróság viszonyát is. Az Egyezmény 35. cikk (1) bekezdése értelmében valamely ügy EJEK elé terjesztésének előfeltétele a rendelkezésre álló hazai jogorvoslatok kimerítésének kötelezettsége, mely azon jogorvoslatokra vonatkozik, amelyek nem csupán elméletileg, hanem gyakorlatilag is 'hatékony' jogorvoslatnak minősülnek, azaz alkalmasak lehetnek a panaszost ért jogsértés orvoslására.³⁵ Annak megítélése, hogy valamely államban rendelkezésre álló alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatnak tekinthető-e, és ekként az Alkotmánybírósághoz fordulás kötelező előfeltétele-e az EJEK eljárásának, nem csupán államonként lehet eltérő,³⁶ de még az egyes államok tekintetében is a felmerülő jogsértéstől is függ az alkotmányjogi panasz intézményének hatékonysága.³⁷

Az Alkotmánybíróság megalakulásától kezdődően egészen az Abtv. hatályba lépéséig az Alkotmánybíróság eljárása döntően utólagos normakontrollra épült, melynek keretében az Alkotmánybíróság megsemmisíthette ugyan az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést és ezzel megakadályozhatta annak jövőbeli alkalmazását, ám ez a

³⁴ Az alkotmányos követelmény szövege szerint „ha az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrét egyedi ügyben, Magyarországra nézve kötelező jogerős döntésében azért állapítja meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, mert a kérelmező számára valamely, egyébként biztosítási időt is keletkeztető ellátást, melyet folyósítani kellett volna, nem folyósítottak, akkor a nem folyósított ellátás által keletkező biztosítási időt is figyelembe kell venni.”

³⁵ Ennek megítélése esetenként eltérő lehet akár még ugyanazon állított jogsértés vonatkozásában is, az ügy egyedi körülményei függvényében: így például a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos kártérítési intézménye hatékony jogorvoslat lehet akkor, ha a fogvatartás már megszűnt, azonban még fennálló fogvatartás esetén a hatékonysága legalábbis megkérdőjelezhető. Ld. *Practical Guide on Admissibility Criteria*. Council of Europe, 2019, 85. bekezdés.

³⁶ A releváns szempontokat lásd (francia nyelven): *Uzun v. Turkey*, no. 10755/13, admissibility decision, 2013. április 30-i döntés, különösen a 42–71. bekezdések.

³⁷ Abban az esetben például, ha az Alkotmánybíróság hatásköre csak a bírói döntés megsemmisítésére terjedhet ki, a peres eljárás elhúzódása miatti jogsértést az alkotmányjogi panasz nem tudja orvosolni.

döntés a már korábban meghozott bírói döntésekre nem hatott ki. Az EJEB gyakorlata ennek megfelelően az Abtv. hatályba lépését megelőzően (sőt még ezt követően is évekig) arra a megállapításra épült, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége nem minősül az Egyezmény alkalmazása és az EJEB gyakorlata szempontjából hatékony jogorvoslatnak.³⁸

Az Abtv. hatálybalépését követően az EJEB számos ügyben fogalmazott úgy, hogy az adott konkrét esetben az újonnan bevezetésre kerülő alkotmányjogi panasz intézménye nem minősül hatékony jogorvoslatnak,³⁹ azonban az alkotmányjogi panasz intézményére általánosan vonatkozó megállapítást hosszú időn keresztül nem tett. Az EJEB elsőként csak a *Mendrei* ügyben 2018-ban született elfogadhatósági határozatában elemezte elvi jelleggel az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt, és arra a következtetésre jutott, hogy ugyan az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetén az Alkotmánybíróság csupán a *status quo ante* visszaállítására lehet képes az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés megsemmisítésével, ugyanakkor a sikeres alkotmányjogi panasz intézménye alkalmas lett volna az indítványozó állított jogsérelmének (jelen esetben a törvénnyel elrendelt kötelező kamarai tagság megszüntetésének) az orvoslására.⁴⁰ Ennek megfelelően megállapítható, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti (kivételes) alkotmányjogi panasz intézménye hatékony jogorvoslatnak minősül, ekként az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése az EJEB-hez fordulás előfeltétele. Néhány hónappal később, 2019-ben pedig az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. § szerinti alkotmányjogi panasz vonatkozásában is hasonló következtetésre jutott a *Szalontay* ügyben. Az ügy panaszsosa a tiszteséges eljáráshoz való jog [Egyezmény 6. cikk, Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állította egy büntetőeljárással összefüggésben, a jogerős döntéssel szemben pedig alkotmányjogi panaszt nem nyújtott be, hanem közvetlenül az EJEB-hez fordult. Az EJEB megítélése szerint akár az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, akár az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására került volna sor, annak sikere esetén a büntetőeljárás a panaszos által sérelmezett szabálytalanságok kiküszöbölésével folytatódhatott volna, ekként azok az EJEB eljárása szempontjából ugyancsak „a siker észszerű kilátását nyújtó, hozzáférhető”, azaz hatékony jogorvoslatnak minősülnek.⁴¹

Az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati jellege ugyanakkor továbbra is az egyes esetek körülményeinek függvényében ítéltető meg – a *Mendrei*, illetőleg *Szalontay* ügyben született döntések csak egy (a panaszos által megdönthető) vélelmet állítottak fel az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati jellegére vonatkozóan. Így például a peres eljárások elhúzódásával kapcsolatosan az alkotmányjogi panasz meg-

³⁸ Ld. pl. Vén v. Hungary, no. 21495/93, elfogadhatósági határozat (Bizottság), 1993. június 30-i döntés, a későbbi gyakorlatból: Csikós v. Hungary, no. 37251/04, 2006. december 5-i ítélet, 18–19. bekezdése.

³⁹ Pl. Karácsony and others v. Hungary, nos. 42461/13 és 44357/13, 2016. május 17-i nagykamarai ítélet, lásd az ítélet 77, 79. és 82. bekezdéseit. A 82. bekezdés az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszra úgy fogalmaz, hogy az azért nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak, mert nem tudta volna orvosolni az állítólagos jogsérelmet.

⁴⁰ Mendrei v. Hungary, no. 54927/15, elfogadhatósági határozat, 2018. június 19-i döntés, különösen 35. bekezdés.

⁴¹ Szalontay v. Hungary, no. 71327/13, elfogadhatósági határozat, 2019. március 12-i döntés, különösen a 35. és 39. bekezdések.

6. Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata

ítélésem szerint továbbra sem minősül hatékony jogorvoslatnak, még annak ellenére sem, hogy az észszerű időn belüli eljárás követelménye az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog hatálya alá tartozik. Ennek oka meglátásom szerint az, hogy

„az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy egy adott bírósági eljárás jelentős elhúzódasából eredő következményeket enyhítse vagy orvosolja. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti panasz esetén csupán az indítványban támadott bírósági ítélet megsemmisítése felől rendelkezhet (amennyiben az Alkotmánybíróság a jelen ügyben támadott ítéleteket megsemmisítené, a bírósági eljárás újra kezdetét venné, tehát a per csak tovább húzódná).”⁴²

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az eljárás elhúzódasából fakadó jogsérelem hatékony orvoslására (megfelelő, az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló jogkövetkezmény hiányában) nem képes.

Az EJEB ezen új megközelítése (az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslattá történő felemelése) számos érdemi változással járhat majd az Alkotmánybíróság és az EJEB intézményes kapcsolatában is. Egyfelől, várhatóan megnövekszik az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok száma (miközben átmenetileg csökkenni fog az EJEB-hez benyújtott panaszok mennyisége). Másfelől, az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kell majd lennie, hogy az EJEB lényegében minden esetben már az Alkotmánybíróság döntésének és érvelésének ismeretében fogja meghozni a saját ítéletét, ekként az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlata közötti eltérések immáron nem csupán egymástól függetlenül zajló eljárások összevetése alapján, érdemi tudományos kutatómunka eredményeként lesznek feltárhatóak, hanem magukból az egyes strasbourgi bírósági ítéletekből is egyenesen következnek majd. Éppen ezért, miközben az EJEB ezen új gyakorlata egyfelől felértékeli az Alkotmánybíróság működését, másfelől azonban a megnövekedett jelentőséghez megnövekedett felelősséget is telepít az Alkotmánybíróságra.

⁴² Ld. pl. 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [67].

7. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA KAPCSOLATA

SULYOK Tamás – CSILLIK Kristóf – DELI Gergely

1. Bevezetés

Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy felvázoljuk az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága (EUB) közötti kapcsolat természetét. Mivel e kapcsolat jelenleg is alakulóban van, így nem vállalkozhatunk többre, mint egy rövid elméleti alapozás után pillanatképet nyújtani a párbeszéd jelenlegi állásáról. Ehhez először megvizsgáljuk azt a jogalapot, amely a dialógust életre hívja, majd röviden ismertetjük a nemzeti identitás koncepciójának eltérő értelmezéseit és bemutatunk egy kevésbé ismert, ám annál érdekesebb felfogást, amely végső soron az emberi méltóságra vezeti azt vissza. Később rátérünk a magyar nemzeti identitás jogi formába öntött fogalmának ismertetésére, annak legfontosabb aspektusaira és jelenlegi gyakorlatára, majd mindezek tükrében mutatunk be egy olyan lehetséges tesztet, amely az uniós normák Alaptörvényhez illeszkedését segítheti elő. Végül a teljesség igénye nélkül ismertetjük a dialógus eddigi eredményeit, konkrétan azt, milyen területeken és hogyan használta fel az Alkotmánybíróság eljárása során az EUB döntéseit, kitérve arra is, hogy a magyar testület maga milyen lépéseket tett a párbeszéd előmozdítása érdekében.

2. Az Alkotmánybíróság és az EUB dialógusának jogalapja: EUSZ 4. cikk (2) bekezdés

Az, hogy uniós kontextusban a tagállami alkotmánybíróságok megszólítva érzik magukat, részben legalábbis a Lisszaboni Szerződés következménye. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, melynek részét képezi az adott tagállam alapvető alkotmányos berendezkedése¹. A fenti rendelkezés kifejezetten nagy szakirodalmi ér-

¹ A bekezdés teljes szövege szerint: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

deklódést generált², és több alkotmánybíróági döntés is foglalkozott a nehezen megragadható „nemzeti identitás” kérdésével.³

A tagállami alkotmánybíróságok és az EUB dialógusának jogpolitikai célja a tagállami és az uniós jog kollíziójának értelmezési eljárásokon keresztül történő feloldása. Az alapvető probléma, amivel a jogalkalmazó szembesül, a másodlagos uniós jogi norma érvényességének megkérdőjelezése. Az Unió mint a nemzetközi jog önálló alanya⁴ és egy sajátos, *sui generis* jogrend kvázi szuverén hordozója egy jogforrását tekintve nemzetközi szerződést, az alapítószerződések rendszerét teszi meg a másodlagos jog alkotmányossági mércéjéül, és a tagállami alkotmányossági kontrollhoz hasonlóan semmisségi eljárás kezdeményezését is lehetővé teszi, amennyiben a jogi norma a szerződésekben foglaltakkal ellentétes volna.⁵ A tagállam maga pedig nemzeti alkotmányában állítja fel azokat a korlátokat,⁶ amelyek között az uniós jogot belső jogrendjébe illeszthetőnek tartja.

A fent ismertetett célkitűzés, nevezetesen az uniós jog tagállami alkotmányossághoz való illeszkedésének megteremtése rávilágít arra a paradox helyzetre, amely a tagállamok és az Unió ellentmondásos viszonyát jellemzi. A probléma gyökere az uniós jogrend jogforrási jellegének vitatottsága, melyből egyenesen következnek a tagállami joggal való kapcsolat, az alkalmazási elsőbbség és a szupremácia ismert kérdései.⁷

Egyes nézetek szerint az Unió a tagállamok által alapított nemzetközi szervezet, mely autonómiáját a tagállami szuverenitástranszferből nyeri, alapja nemzetközi szerződés, és a *nemo plus iuris* általános jogelv értelmében nem rendelkezhet a tagállami alkotmányt lerontó jogalkotási felhatalmazással. Ezzel szemben álló értelmezés az, amely az Uniót és jogrendjét egy, a nemzeti és a nemzetközi közjog közé ékelődő sajátos jogi konstrukciónak tartja, mely a globális jogforrási hierarchiában maga jelöli ki helyét, és az uniós jog alkotmányos helyzetét tekintve az EUB-t egy amorf *Kompetenz-Kompetenz*-cel felruházott testületként tartja számon.

A fenti értékválasztás pedig alapjaiban fogja meghatározni a választ arra a nem is oly ritkán felmerülő kérdésre, hogy mi történik, ha egy uniós jogi norma fennakad egy tagállam alkotmányos hálóján, nem feledve, hogy maguk az alapítószerződések is igen jelentős korlátozásokat fogalmaznak meg az uniós jog érvényessége kapcsán, melyek közül kiemelendő a hatáskör-átruházás elve, a szubszidiaritás és az arányosság követelménye.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, mint az Unió nézőpontjából vett érvényességi korlát pedig kiemelt helyet foglal el a fenti értelmezési mátrixban. A cikk alkalmazási nehézségét többek között az okozza, hogy nem egyértelműen dönthető el, mennyiben szolgál önálló alkotmányossági mércéként, és mennyiben értelmezendő a szubszidiaritás és az arányosság altesztjeként. Felvethető szempont ugyanis, hogy amennyiben a vizsgált

² BLAGOJEVIĆ i. m. 211.

³ A későbbiekben rávilágítunk arra a terminológiai zavarra, amely az uniós szóhasználatban „nemzeti identitásként” megjelenő fogalom alkotmánybíróságok általi koherens értelmezését megnehezíti.

⁴ EUSZ 47. cikk.

⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 263. cikk.

⁶ Magyarországon például az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése tartalmazza ezeket explicit módon.

⁷ Ezekről részletesebben ld. GÁRDOS-OROSZ (2017) i. m. 75–92.

uniós norma a tagállam nemzeti identitását sérti azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésére tekintettel, úgy a jogalkotással érintett terület nem tartozhat uniós hatáskörbe, hiszen annak csak tagállami szinten való elintézése lehet hatékony, így fogalmilag kizárt, hogy egy rendelkezés az arányosság tesztjét kiállja, az identitás-teszten azonban elbukjon.⁸

Ha a fenti állítást elfogadjuk, akkor az EUSZ 4. cikk (2) bekezdést nem tekinthetjük önálló alkotmányossági mércének az uniós jogrend perspektívájából sem. Mindazonáltal nem pusztán politikai deklarációról van szó, hanem egy olyan értelmezési szabályról, amelynek vizsgálati szempontként kell megjelennie részben az uniós döntéshozatal, részben az EUB eljárása során, azzal, hogy a tagállam alkotmányos identitásának védelmét implicit módon a szubszidiaritás és az arányosság követelménye is tartalmazza.

A rendelkezés rendszertani vizsgálata is alátámasztja azt az értelmezést, miszerint az alapítószerződések rendszerét átható, általános érvényű értelmezési szabályról beszélünk. Elhelyezkedését tekintve a hűségklauzula és az Unió hatásköri korlátait általánosságban megvonó rendelkezések mellett található, közvetlenül a közösségi célok és az uniós alapértékek után. Kiemelt jelentőséget kap a hűségklauzula abban a tekintetben is, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéssel összeolvasva koherens értelmezés adható a nemzeti identitás tiszteletben tartására kötelező normának. A hűségklauzulának⁹ egyaránt címzettjei az Unió és a tagállamok. A nemzeti identitás tiszteletben tartásának kötelezettsége azonban egyértelműen az Uniót, annak szerveit, hivatalait, intézményeit terheli.¹⁰ Ha a nemzeti identitás tiszteletben tartása olyan kötelezettség, amely a szubszidiaritás és az arányosság altesztjeként kerül vizsgálatra az uniós döntéshozatal során, úgy a hűségklauzulával kiegészített arányossági mércének részét kell képeznie a tagállami politikai és alkotmányos struktúrában megjelenő nemzeti identitás is. Nem szerencsés és nem is kívánatos azonban, hogy az EUB kötelező erejű döntései meghozatalánál kizárólag a saját interpretációját vegye alapul az egyes tagállamok nemzeti identitásának meghatározásakor.

Az EUMSZ 267. cikke azonban egyértelművé teszi, hogy az EUB értelmezési monopóliummal rendelkezik az alapítószerződések tekintetében. Ez tehát a tagállami alkotmánybíróságok és az EUB párbeszédének jogi és jogpolitikai alapja az Unió szempontjából. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés, a szubszidiaritás és az arányosság követelménye valamint a hűségklauzula együttese olyan kötelezettséget ró az EUB-re, amelyet önállóan nem tud és nem is szabad elvégeznie: a tagállamok alkotmányos identitásának meghatározását. A tagállami alkotmányosság autentikus értelmezésére pedig általában az adott legfőbb bírói fórum, illetve alkotmánybíróság jogosult. Ennek megfelelően egy harmonikus, mindkét fél szempontjait figyelembe vevő és az együttműködési kötelezettségnek eleget tevő jogalkalmazáshoz elkerülhetetlen az érintett bírói fórumok közötti alkotmányos párbeszéd.

⁸ BLANKE–MANGIAMELI i. m. 205–211.

⁹ EUSZ 4. cikk (3) bekezdés.

¹⁰ E problematikáról ld. TRÓCSÁNYI–CSINK i. m. 63–69.

3. A nemzeti identitás eltérő értelmezései (az emberi méltóságban gyökerező identitás-felfogás ismertetése az EUB-gyakorlata mellett)

A tagállamok nemzeti identitása a fentiek értelmében tehát komoly jogi relevanciával bír, hiszen az uniós jog érvényesülésének egyik korlátját jelentheti. Mindazonáltal az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének terminológiája nem maradéktalanul rezonál az európai alkotmányos diskurzus szóhasználatával. Az alkotmányos normatömeg, a joggyakorlat és a jogirodalom nem alakította még ki azt a közös szókincset, amelynek révén az adott fogalom szemantikai tartománya pontosan definiálható lenne.¹¹ Így például tisztázatlan a nemzeti identitás és az alkotmányos identitás fogalompár kapcsolata,¹² de ugyanígy meghatározatlan az alkotmányos önazonosság jelentése és a korábbiakban említett kategóriákhoz való viszonya, azok esetleges átfedése vagy épp különbözősége.¹³ Egyes értelmezések szerint például az alkotmányos identitás és az alkotmányos önazonosság a nemzeti identitás jogi *technicus terminusa*.¹⁴

Az identitás fogalma relatív meghatározatlanságában olyan széles értelmezési mezővel bír és olyan kiterjedt filozófiai, történelmi, szociológiai apparátust moogat, ami a jogi gondolkodás szigorúbb dogmatikai megközelítését elsősorban leveti magáról. A kifejezést jogi jelentőségűvé emelő alapítószerződések (és bizonyos tagállami alkotmányok) azonban mégis arra kényszerítik a jogalkalmazót, hogy az alapvetően társadalomtudományos fogalomhálóban létező „identitást” a jog nyelvére fordítsa le. Ennek megfelelően a jogalkotó sajátos megfontolásai mentén alkotott rendelkezések körül élénk jogirodalmi vita bontakozott ki a lehetséges megközelítési módok helyességéről.¹⁵

Az alkotmányos identitás nem légtüres térben létező fogalom, ahhoz, hogy létrejöhessen és vizsgálat tárgyává válhasson legalább két feltételnek kell teljesülnie. Egyrészt szükség van egy szuverén államra,¹⁶ ezen kívül olyan elhatároló elemekre, melyek megkülönböztetik azt más államok alkotmányos identitásától.¹⁷ E sajátos hordozott jelleg egyik jellemző megjelenési formája lehet az örökkévalósági klauzula, amely jogi természetéből fakadóan az alkotmány olyan rendelkezéseit védi az alkotmánymódosítástól, amelyeket az alkotmányozó a közösség szempontjából alapvető jelentőségűnek és ezért felülírhatatlannak ítél.¹⁸ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság például a német Alaptörvény alkotmányos identitásának vizsgálatakor kiemelt hangsúlyt fektetett az abban található örökkévalósági klauzulára.¹⁹

Ennek kapcsán felvethető egy olyan újszerű érvelés, amely az identitást az emberi méltóságból vezeti le, és az egyén szintjén véli megtalálni annak gyökerét. Ezen

¹¹ ORBÁN (2018) i. m. 2.

¹² SZAKÁLY–TRIBL i. m. 9–10.

¹³ KIS i. m. 197.

¹⁴ RIXER i. m. 148.

¹⁵ Az álláspontokat összegzi és elemzi: DRINÓCZI (2018) i. m. [3].

¹⁶ DRINÓCZI (2018) i. m. [7].

¹⁷ Uo.

¹⁸ A magyar Alaptörvény nem tartalmaz explicit örökkévalósági klauzulát, létezik azonban olyan álláspont, amely szerint egyes alaptörvényi normák helyes értelmezése kizárja azok megváltoztathatóságát ld. pl.: BRAGYOVA–GÁRDOS–OROSZ i. m. 52.

¹⁹ BverfG, 2 BvE 2/08, 2009. június 30.

gondolatmenet alapján az emberi méltóságból fakadó önrendelkezési jog lesz az a kiindulópont, amely az egyént körülményeinek megváltoztatására feljogosítja a politikai döntéshozatalban való részvételén keresztül. Amennyiben axiómaként fogadjuk el az önrendelkezés ilyen tartalmú megközelítését, úgy a nemzetbe, azaz egy adott társadalmi, kulturális és etnikai közegbe született ember döntéseit implicit értékvalasztásokként foghatjuk fel. Hiszen döntés kérdésévé válik a lakóhely és a foglalkozás megválasztása, a kultúra interiorizálása, a nemzeti szimbólumokkal való azonosulás és minden egyéb, a nemzethez kötődő sajátság elfogadása. E felfogás tehát a nemzeti identitást elválaszthatatlannak tartja a politikai közösséget alkotó egyének identitásától, és az egyén felől konstruálja meg a tagállam jogi relevanciával bíró identitásának magvát.²⁰

Fontos azonban tisztázni az értelmezés jogával felruházott testületek hatáskörét és az értelmezésből fakadó jogkövetkezmények hatályát. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés „nemzeti identitás” fordulatának²¹ tartalommal megtöltésére végső soron az alapító-szerződésekre vonatkozó értelmezési monopóliumból²² fakadóan az EUB lesz jogosult, így az Unióra telepített tartózkodási kötelezettség hatókörét is a Bíróság fogja kétséget kizáróan megállapítani. Ugyanakkor lehetséges, hogy az adott tagállam a saját alkotmányos mércéit alapul véve maga fog egy másodlagos uniós norma érvénytelenségére hivatkozni. A magyar Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése definiálja azokat az alkotmányos korlátokat, amelyeken belül az uniós jog érvényesülhet a belső jogban, például az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok, az ország területi integritása vagy államformája.

Mi történik tehát, ha az EUB találja úgy eljárása során, hogy az adott uniós döntés sérti a tagállam nemzeti identitását? A Bíróság joggyakorlata alapján jelenleg úgy tűnik, hogy a tagállami identitás védelme nem olyan ütőkártya, amely bármely más jogalapot lerontva feltétlen érvényesülést kíván. Sokkal inkább egynek tűnik a mérlegelendő szempontok közül.²³ Ennek megfelelően, noha több esetben is hivatkozásra került, az EUB igen ritkán adott helyt a tagállami identitás felhívásának.²⁴ Magasabb absztrakciós szintre emelve a kérdés tárgyalását, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az EUB számára nincs a tagállami alkotmányosságnak olyan területe, amelyre ne terjeszthetné ki – legalább elvben – joghatóságát. Az Unió szempontjából tehát a közösségi jog elsőbbsége és szupremáciája a tagállami alkotmányos normákhoz képest is megkérdőjelezhetetlen, az adott másodlagos jogi norma alkalmazandósága pusztán a Bíróság eseti megítélésétől függ.

Ezzel áll szemben a tagállami alkotmányok, legfelsőbb bírói fórumok és alkotmánybíróságok gyakorlata, amelyek a „szuverenitás” ernaőfogalommal fedett, tág értelmezési tartományba eső diverz értékek védelmében különböző megszorításokat fűztek az

²⁰ SONG i. m. 32-43.

²¹ Ehhez ld. ORBÁN (2020) i. m.

²² EUMSZ 267. cikk.

²³ DRINÓCZI (2018) i. m. [19].

²⁴ Ld. Malgozata RunevičVardyn kontra Łukasz Paweł Wardyn kontra Vilnius miesto savivaldybės administracija és társai; C391/09. sz. ügy; ECLI:EU:C:2011:291 és Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien, C-208/09, ECLI:EU:C:2010:806.

uniós jog belső jogi érvényesüléséhez. Így például a fentiekben ismertetettek szerint a magyar Alaptörvény és Alkotmánybíróság egyaránt korlátok közé szorítja a másodlagos közösségi jog érvényesülését. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban három ilyen védvonalat dolgozott ki a testület. Ezek rendre az ún. alapjogi kontroll, a szuverenitáskontroll és az identitáskontroll, azzal, hogy ez utóbbi kettőt egymásra tekintettel kell elvégezni. Annak ellenére, hogy konkrét Alaptörvénybe ütközést megállapító határozat egyelőre nem született a magyar gyakorlatban, egyértelműen tetten érhető a törekvés egy, az uniós jog érvényesülése alól kivonható alkotmányos normaréteg megteremtésére.

A fenti jogtechnikai fejtegetés egyszerű leképeződése annak a napjainkban igen élénken folyó vitának, amely az Unió nemzetközi jogi helyzetéről szól, és annak az államiság, autonómia, szuverenitás koordinátái mentén való elhelyezését célozza. Az EU ebből a szempontból a „már-még” relációjában értelmezhető: már régóta több mint egy nemzetközi szervezet, de még mindig kevesebb, mint egy állam.²⁵

4. A magyar nemzeti identitás alapja: a történeti alkotmány (mint interpretációs eszköz és mint jogalap az EU-s joggal, illetve az EUB-val való párbeszédben)

A tagállamok nemzeti identitásának kérdését a Maastrichti Szerződés emelte be az Unió elsődleges jogába,²⁶ az azonban minden valószínűség szerint inkább a szerződésben megjelenő szorosabb integrációval szembeni, a tagállamok részéről reflexszerűen megjelenő szuverenitásvédelem manifesztációjaként volt értékelhető, mintsem a másodlagos közösségi jog alkotmányos korlátját képező rendelkezésként.²⁷ Erre utalhat többek között, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően nem született olyan döntés, amelyben az uniós jog megsemmisítése vagy uniós jogi kötelezettségtől való mentesülés érdekében került volna sor a tagállami identitás felhívására.²⁸ Az alapító szerződések módosítása és a tagállamok megváltozott jogi stratégiája révén azonban az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés jogi jelentőséggel felruházott rendelkezéssé vált, és immáron megkerülhetetlen kérdéseket vet fel a másodlagos uniós jog érvényesülésével kapcsolatban. A végső(?) választ a nemzeti parlamentek és az unió jogalkotási tevékenysége valamint a bírói fórumok esetjoga fogják kirajzolni, azonban a pusztán elméleti vizsgálódás is alkalmas lehet arra, hogy kijelölje az elvégzendő értelmezőmunka azon sarokpontjait, amelyek mentén a jogalkalmazó kötelező erejű döntéseit később meghozhatja.

Tisztázandó kérdés, hogy honnan ismerhető meg a nemzet alkotmányos identitása vagy másképp önazonossága.²⁹ A válasz tagállamonként eltérő lehet, és nagyban függ az adott alkotmányos kultúra sajátosságaitól, Magyarország esetében azonban az Alaptörvény rendelkezései legalább az alkotmányos identitás eredetével kapcsolatban egyértelmű útmutatást tartalmaznak. A sajátos preambulumnak tekinthető Nemzeti hitvallás kifejezetten rögzíti, hogy önazonosságunk történeti alkotmányunkban gyö-

²⁵ SULYOK–ORBÁN i. m. 117.

²⁶ Maastrichti Szerződés, 6. cikk (3) bekezdés.

²⁷ DRINÓCZI (2016) i. m. 35.

²⁸ KONSTADINIES i. m. 3. Idézi: DRINÓCZI (2016) 35.

²⁹ Ld. CHRONOWSKI–VINCZE (2017) i. m. 117–132.

kerezik. Az Alaptörvény értelmezési szabályai világossá teszik, hogy annak rendelkezéseit a Nemzeti Hitvallással összhangban kell értelmezni.³⁰ Az R) cikk (4) bekezdése Magyarország alkotmányos önazonosságának³¹ védelmét az állam minden szervének kötelezettségévé teszi. Az alkotmányozó hatalom e tekintetben sajátos közjogi megoldást választva mintegy értelmezési ablakot nyit a történeti alkotmányra, annak tartalmát nem hatályos jogként, hanem értelmezési keretként emelve be az alkotmányos normák körébe. Megnyilvánul ez abban is, hogy az Alkotmánybíróság a Nemzeti Hitvallás rendelkezéseit, illetve a történeti alkotmány vívmányait értelmezési segédletként használja, határozatait nem kizárólag az ezekben foglaltak alapján hozza.³² A fentieket összeolvasva megállapíthatjuk, hogy amikor az egyes állami szervek hivatalos tevékenységük során az ország alkotmányos önazonosságának védelmére törekcszenek, a történeti alkotmányra is figyelemmel kell eljárniuk. A norma címzettje többek között természetesen az Alkotmánybíróság, ezzel explicit módon is kötelezve a testületet az alkotmányos önazonosság védelmére.³³ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezőjeként végzi ezt a munkát, interpretációját a más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le.³⁴

Az Alkotmánybíróság részletesen a 22/2016. (XII. 5.) határozatban foglalkozott az alkotmányos önazonosság kérdésével.³⁵ A határozat alapján Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke,³⁶ ugyanakkor példálózó felsorolás³⁷ már ma is adható néhány ilyen identitásképző elemről, azzal, hogy a testület külön megjegyzi: ezen alkotmányos értékek ma általánosan elfogadottak.³⁸ A hivatkozott értékek általánosságáról szóló megállapítás ugyanakkor gyakorlati szempontból problémás lehet, mert minél közelebb esik a hivatkozott nemzeti identitásképző elem az uniós alapértékekhez, annál valószínűtlenebb, hogy az EUB helyt ad a kérelemnek.³⁹ Az alkotmányos önazonosság megismerési forrását az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egészé-

³⁰ Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés.

³¹ A normaszöveg Magyarország alkotmányos önazonosságáról beszél, nem az Alaptörvényéről. A német Szövetségi Alkotmánybíróság lisszaboni döntésében kifejezetten megkülönböztette Németország és a német Alaptörvény alkotmányos identitását, ahol is az ország alkotmányos identitását annak szuverenitáshoz kötötte, így az állam alkotmányos identitása annak szuverén államiságában nyilvánul meg. Ezzel szemben a német Alaptörvény alkotmányos identitását részben az örökkévalósági klauzulákban foglaltakkal azonosította. Ilyen megkülönböztetés a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban ezidáig nem jelent meg.

³² TRÓCSÁNYI i. m. 325.

³³ Érvelhető, hogy implicit módon az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve már elvégezte ezt a munkát, ez azonban felvetné azt a nehezen megközelíthető kérdést, hogy az Alaptörvény mennyiben képezi inhereus részét Magyarország alkotmányos identitásának.

³⁴ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Rendelkező rész, 2. pont

³⁵ A szakirodalomból ld. SÜLYÖK–DELI i. m. 57–59.

³⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65].

³⁷ Uo.: „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.”

³⁸ Uo.

³⁹ DRINÓCZI (2016) i. m. 27. (idézi: LUKÁCSI i. m. 4.)

ben, illetve annak egyes rendelkezéseiben jelöli meg,⁴⁰ segítségül hívva az Alaptörvény magára vonatkoztatott, az R) cikk (3) bekezdésben foglalt értelmezési szabályait.

A történeti alkotmány tartalmát tekintve egységes álláspont nem fogalmazódott meg, mindazonáltal az Alkotmánybíróság az alkotmányos jelentőségűnek ítélt jogforrásokat 1949-ig bezárólag vizsgálja,⁴¹ ennek megfelelően elfogadhatónak tűnik az a munkadefiníció, amely a történeti alkotmányt a kartális alkotmány megalkotásáig született, alkotmányjogi jelentőségű jogforrások összességéként fogja föl.⁴² Az Alaptörvény értelmezésénél azonban nem a történeti alkotmány egészét hívja fel a jogalkotó, pusztán annak vívmányaira szorítkozik. A megkülönböztetés annyiban érdekes, hogy a Nemzeti Hitvallás alkotmányos önazonosságunk eredetét megállapító fordulata az értékítéllettől mentes, tágabb fogalmat használja, nem szűkíti azt a pozitív konnotációjú vívmányokra. A történeti alkotmány vívmányai a történeti alkotmány elemeihez hasonlóan nem definiálhatóak katalógusszerűen, esetről esetre kerülnek megfogalmazásra az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az így felhívott vívmányok alkotmányjogi érvelésben betöltött szerepe jelentős, de nem meghatározó. Az adott döntést alátámasztó, de nem megalapozó szempontként jelennek meg.⁴³

Van azonban az alkotmányjogi diskurzusnak egy olyan rétege, ahol a történeti alkotmány kiemelt szerephez jut. Az uniós és a tagállami jog viszonyában a normakollízió elkerülése úgy az Unió, mint a tagállamok érdeke. Az Alaptörvény értelmezése során az Alkotmánybíróság tekintettel van az európai uniós tagsággal járó kötelezettségekre.⁴⁴ A történeti alkotmány mint meghatározásra váró normaegyüttes⁴⁵ így olyan interpretációs eszközzé lép elő, amely alkalmas lehet arra, hogy az uniós jog és az Alaptörvény látszólagos konfliktusát a konkuráló alkotmányos rendelkezések rugalmas értelmezésével oldja fel. A történeti alkotmány ugyan ma nem közvetlenül alkalmazható jogforrásként viselkedik,⁴⁶ azonban az Alaptörvény normáit annak prizmáján keresztül szemlélve olyan értelmezések válhatnak legitimé, amelyeket a hagyományos alkotmányértelmezési módszerek nem feltétlenül tennének lehetővé.

5. Lehetséges konfliktusok az EUB és az Alkotmánybíróság között és kezelésük

Az Alkotmánybíróság és az EUB közötti viszonyt alapvetően az határozza meg, hogy milyen álláspontra helyezkedik az Alkotmánybíróság az uniós jog feltétlen érvényesülésével kapcsolatban.⁴⁷ Az alapítószerződések jelenleg nem rendelkeznek *explicit* módon a közösségi jog szupremáciájáról, ezt csak a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17.

⁴⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [64].

⁴¹ SZAKÁLY i. m. 26–28.

⁴² Ezzel szemben Sólyom László például a történeti alkotmány részének tekinti az 1949. évi XX. törvény értelmezéséhez íródott alkotmánybíróági határozatokat is.

⁴³ CSINK (2012) i. m. 15. (idézi: SZAKÁLY i. m. 29.)

⁴⁴ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Rendelkező rész, 2. pont.

⁴⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65].

⁴⁶ VARGA Zs. (2016b) i. m. 85.

⁴⁷ VÁRNAY i. m. 64.

számú Nyilatkozat mondja ki egyértelműen,⁴⁸ amely azonban nem tekinthető szerződéses rangú jogforrásnak.⁴⁹ Az alkotmánnyal szemben is érvényesülő primátus elvének elfogadása az Európai Unió hatékony működésének egyik záloga. Amennyiben a tagállamok megkérdőjelezzik az EUB által több évtizede megalkotott⁵⁰ és következetesen képviselt⁵¹ elsőbbség doktrínáját, úgy a közösséget jogilag összetartó normák is veszítenek legitimitásukból. Az európai integráció csak a tagállamok szoros együttműködése mellett lehet sikeres, ennek pedig részét képezi a Bíróság döntéseinek elfogadása is. Ez utóbbi nem lehet azonban feltétlen, hiszen az Unió jelenleg nem föderális államként funkcionál, okkal feltételezhető tehát, hogy létezik a tagállami alkotmányosságnak olyan szférája, amely mentesül az elsőbbség elvének érvényesülése alól.

A probléma abból a – saját farkába harapó kígyó történetére erősen emlékeztető – helyzetből fakad, amelyet a szakirodalom egy része alkotmányjogi paradoxonnak nevez.⁵² Ezen elmélet szerint az uniós jog legitimitását a tagállamok által kötött nemzetközi szerződésekből nyeri, ahogyan annak átültetését is a tagállami alkotmányok végzik el. Amennyiben az uniós jog a tagállami alkotmányokkal szemben is elsőbbséget élvez, úgy valójában saját jogi megalapozottsága erodálódik, hiszen azt a normát írja majd felül, amelyből végső soron magát származtatja. Ez a gondolat tükröződik vissza a *nemo plus iuris* jogelvet alapul vevő érvrendszerekben is, hiszen mely nemzet adhatja felhatalmazást saját szuverenitásának lerontására.

Természetesen az uniós jog nem csak a tagállam alkotmányának rendelkezéseivel állhat ellentétben, azonban az alacsonyabb szintű jogforrások uniós joghoz illeszkedésének problémáját a magyar Alkotmánybíróság nem tekinti alkotmányossági kérdésnek.⁵³ Ennek dogmatikai megalapozottságát az adja, hogy az uniós jogot a testület először kivonta a nemzetközi jog fogalma alól,⁵⁴ majd egyértelművé tette, hogy azt a belső jog részének tekinti.⁵⁵ E határozatok közvetett célja az volt, hogy az uniós jog és a belső jog közötti normakonfliktusok az alkotmányossági kérdések köréből kiszoruljanak.⁵⁶ Ezen a gyakorlaton az Alaptörvény hatálybalépése sem változtatott. Alkotmányjogi panaszok vizsgálata esetében például arra hivatkozva utasította vissza a vizsgálat lefolytatását a testület, hogy az Alaptörvény E) cikke nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak.

Következik mindezekből az, hogy az Alkotmánybíróság csak ún. közvetett alkotmányossági kontrollt⁵⁷ kíván gyakorolni az uniós jogi normák tekintetében, tehát az uniós

⁴⁸ Az elbukott Alkotmányszerződés tartalmazta az elsőbbség elvét, de az a Lisszaboni Szerződésbe a politikai konszenzus hiánya miatt már nem került be.

⁴⁹ KENDE–SZÜCS–JENEY i. m. 492.

⁵⁰ Először: *Costa* kontra *E.N.E.L* [1964] ECR 1141.

⁵¹ Ld. pl. a *Costa*-ügy után közel ötven évvel, a tagállami alkotmánnyal szemben is érvényesülő elsőbbséget mondta ki a Bíróság a *Melloni*-ügyben (C-399/11 *Stefano Melloni* kontra *Ministerio Fiscal* [2013] ECR I-0000. [59] bekezdés.

⁵² CHRONOWSKI (2019) i. m. [1]–[2].

⁵³ 483/B/2006. AB határozat; CSUHÁNY–SONNEVEND i. m. 1134–1135.

⁵⁴ 1053/E/2005. AB határozat.

⁵⁵ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat.

⁵⁶ BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m. 7.

⁵⁷ BLUTMAN (2017) i. m. 1.

jogot kihirdető, átültető vagy végrehajtó magyar normát vonja kontroll alá, közvetlenül az uniós jogi aktusok alkotmányosságát nem vizsgálja, azokat nem értelmezi.⁵⁸ E fenti elvek azonban részben gúzsba is köthetnék az Alkotmánybíróságot, hiszen a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban foglalt kontrollmechanizmusok közvetlen gyakorlása ezáltal lehetetlenné válik.⁵⁹ Pontosan ezen megfontolások miatt kap kiemelt jelentőséget az Alkotmánybíróság által választott sajátos terminológia. A határozat ugyanis a „közös hatáskörgyakorlás” kontrolljának lehetőségét teremti meg. A testület ezzel a megoldással teremt magának hatáskört az uniós normák alkotmányossági ellenőrzésére, azt nem különbözteti meg a közvetett-közvetlen törésvonal mentén. Kérdésként merülhet fel, hogy a közvetlen kontrollmechanizmusokat milyen eljárásrend szerint, mely jogszabályi vagy alaptörvényi felhatalmazás alapján végezheti az Alkotmánybíróság. Olyan döntés még nem született, amely ennek a problémának a megválaszolására kényszerítette volna a testületet, azonban a törekvés egyértelmű: az Alkotmánybíróság nem kíván kategorikusan elzárkózni attól, hogy *de facto* ellenőrzése alá vonja a hazánkban közvetlenül érvényesülő uniós normák alkotmányosságát.

Az elsőbbség radikális értelmezésével szemben több tagállam alkotmánybírósága és felső bírósági fóruma is kritikát fogalmazott meg, és igyekeztek alkotmányos korlátok közé szorítani az uniós jogot, vagy legalább kijelölni azokat a határokat, amelyekhez képest az uniós normák nemzeti alkotmányossághoz illeszkedését mérni tudják. Az említett bíróságok szuverenitásvédő alapállása⁶⁰ sem zárja ki azonban az eredményes bírósági párbeszéd különböző formáit, amelyek révén elkerülhetővé válik az EUB-döntések megtagadásából fakadó alkotmányos válság. Ugyanígy részét képezheti a megoldásnak a tagállami alkotmánybíróságok kellően rugalmas alkotmányértelmezése, amennyiben annak révén megteremthető a harmónia az uniós jog és a tagállami alkotmány rendelkezései között.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság előtt több út is nyitva áll az uniókonform gyakorlat kialakítására. Ha az erre alkotott és alkalmazott technikákat szintetizáljuk, egy olyan többlepcsős rendszert láthatunk kirajzolódni, amely az egyes fokok türekszőségéhez igazítva orientálhatja az Alkotmánybíróságot a megfelelő döntés meghozatalára. A hipotetikus helyzetben a testület elé kerülő ügyben egy uniós jogi aktus közvetett (uniós jogot átültető, kihirdető, végrehajtó magyar jogszabály) vagy közvetlen (az uniós jogi norma közvetlenül érvényesül a magyar jogrendben az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdés felhatalmazása alapján) Alaptörvénybe ütközése jelenti az alkotmányosági kérdést.

Az Alkotmánybíróság a közvetlen kontroll gyakorlására egyelőre nem vállalkozott. Ha a jövőben közvetlen kontroll keretében vizsgálható norma okozza az alkotmányellenességet, úgy a kollízió véleményünk szerint az alábbi módok egyikén hárítható el: vagy az Alaptörvény kerül módosításra, vagy az érintett uniós norma kerül összhangba a hazai alkotmányos követelményekkel. A legérdekesebb helyzetet az eredményezné, ha az Alkotmánybíróság élne a 22/2016 (XII. 5.) AB határozatban magának vindi-

⁵⁸ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [56], a közvetlen-közvetett alkotmánybírósági vizsgálathoz ld. még CSUHÁNY–SONNEVEND i. m. 1125–1130.

⁵⁹ BLUTMAN (2017) i. m. 6.

⁶⁰ CHRONOWSKI (2019) i. m. [2]

kált hatáskörrel a kérdéses normakontroll elvégzésére, és ennek keretében kimunkálná azt az eljárásrendet, valamint – amennyiben a vizsgálat a kérdéses uniós norma alkotmányellenességét mutatja ki – olyan jogkövetkezményt állapítana meg, amely összeegyeztethető a testületre vonatkozó jogszabályi illetve alaptörvényi szabályozással.

Közvetett kontroll esetén ilyen probléma nem merül fel, hiszen magyar jogszabály fogja képezni az alkotmányossági kontroll tárgyát, igaz, az tartalmát tekintve uniós eredetű és meghatározottságú lesz. Milyen lehetőségei és kötelezettségei vannak tehát az Alkotmánybíróságnak, hogy a hipotetikus alkotmányellenes helyzetet felszámolja?

Az uniós normával szembeni kontroll tekintetében az Alkotmánybíróság saját eljárását három szempontból is korlátok közé szorította. Először is meghatározta a magyar alkotmányosság azon szféráit, amelyek fölött nem engedi feltétlenül érvényesülni az uniós jogot (alapjogok, szuverenitás, alkotmányos önazonosság), ebből pedig *a contrario* következik, hogy minden más területen érvényre juthat az elsőbbség doktrínája. Másrészt kimondta, hogy arra csak kivételes helyzetekben⁶¹ kerülhet sor, végül pedig hogy akkor is csak *ultima ratio* jelleggel.⁶² A vizsgálat legelső lépése tehát a támadott alkotmányjogi szféra azonosítása kell, hogy legyen, és amennyiben nem a három említett aspektus egyikéről van szó, úgy az indítvány elutasításra kerülhet. Amennyiben a veszélyeztetett normaréteg a három felsorolt egyike, úgy a testület áttérhet a kivételesség kérdésére.

A kivételesség korlátként állítása azt vetíti előre, hogy az Alkotmánybíróság valamiféle tűréshatárt állít fel önmaga számára, és az Unió részéről tanúsított alkotmányos tolerancia⁶³ mintájára nemzeti toleranciát gyakorol. A kérdés ennek a tűréshatárnak a minőségi és a mennyiségi aspektusa. Vonatkozó joggyakorlat hiányában ennek tisztázása későbbi döntésekre vár, azonban bizonyos, eligazítást segítő szempontok már most felvázolhatóak. A kivételesség kifejezés vonatkozhat többek között arra, hogy a kontroll alá vont norma látványosan, egyértelműen vagy nyilvánvalóan beleütközik az Alaptörvénybe,⁶⁴ de felmerül a jogsértés jelentőségének szempontja is, tehát a kisebb intenzitású kollízió nem feltétlenül vonja maga után a kontroll alkalmazását.

Megfoghatóbbnak tűnik a kontroll *ultima ratio* jellegéből fakadó kötelezettségek összessége. Amennyiben a kontroll alkalmazására az Alkotmánybíróság csak utolsó lehetőségként tekint, úgy meg kell határozni azokat a további eszközöket, amelyek kimerítésére a testület a fenti fordulattal (*ultima ratio*) kötelezte magát. Ezen eszközök – igen vázlatosan – az alábbiakat jelenthetik. Egyrészt az Alkotmánybíróságnak az uniós jogot átültető jogszabályok tekintetében (is) igen részletesen meghatározott értelmezési keretben kell vizsgálnia az Alaptörvény rendelkezéseit. Az EU-konform értelmezés követelménye egyaránt részét képezi az Alaptörvénynek és az Alkotmánybíróság gyakorlatának. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint annak rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival

⁶¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [46].

⁶² Uo.

⁶³ Az alkotmányos tolerancia fogalmának áttekintéséért ld. SÜLYÖK M. i. m. 47–48. vagy CHRONOWSKI (2011) i. m. 81.

⁶⁴ Blutman László a kivételességet és a nyilvánvalóságot a kontrollmechanizmusok külön korlátjának tartja, de elismeri, hogy a látványosság, nyilvánvalóság vagy egyértelműség része lehet a kivételességnek. Ld. BLUTMAN (2017) i. m. 12.

összhangban kell értelmezni. Az E) cikk (1) bekezdés értelmében Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. E két szabály összeolvasásával világossá válik, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésekor az Alkotmánybíróságnak szem előtt kell tartania, hogy azoknak célját képezi az európai egység megteremtése, melyből az EU-konform értelmezés kötelezettsége is levezethető. A Nemzeti Hitvallás egyértelmű utalást nem tartalmaz az Európai Unióra, de világossá teszi, hogy hazánk Európához tartozását kiemelt értéknek tekinti.⁶⁵ Ami alkotmányos önazonosságunkat illeti, felvethető, hogy annak európaiságunk, az integrációban betöltött szerepünk és törekvésünk az egység megteremtésére mind részét képezi. Az Alkotmánybíróság pedig magára nézve kötelezőnek ismerte el az alaptörvényi rendelkezések európarát értelmezését.⁶⁶

Az Alkotmánybíróságot tehát több irányból terheli az értelmezés révén való összhang megteremtésének kötelezettsége a magyar és az uniós jogrend között, és ezt észben tartva kell alkalmaznia az alkotmányértelmezés klasszikus módszereit (nyelvtani, logikai, rendszertani). Amennyiben ezek révén nem biztosítható a konfliktus feloldása, a testület továbbléphet a „kreatív” értelmezési lehetőségek irányába. Ezek célja egy olyan rugalmas megközelítés kialakítása, amely úgy tartja épségben az uniós alkotmányos struktúráját, hogy közben a hazai alkotmányossági korlátokra is tekintettel van. Ilyen kellően rugalmas értelmezés segédeszközei lehetnek történeti alkotmányunk vívmányai. Amennyiben az ellentét így sem oldható fel, úgy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos párbeszéd valamely eszközét kell segítségül hívnia. Ennek intézményes eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás, amelynek lehetőségét ugyan a magyar jog kifejezetten nem biztosítja a testület számára,⁶⁷ azonban az uniós jog közvetlen hatályából és az EUB megengedő befogadási gyakorlatából következően ennek elvileg nincs közjogi akadály,⁶⁸ hiszen az Alkotmánybíróság maga is közvetlenül hivatkozhat az alapítószerződésekben foglaltakra. A szakirodalom megosztott abban a tekintetben, hogy a magyar Alkotmánybíróság kérheti-e egyáltalán előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatását,⁶⁹ ahogyan annak tagállami gyakorlata sem egységes, azonban az európai alkotmányos párbeszéd intenzívebbé válásával nehéz elképzelni, hogy a megfelelő magyar eljárásrend kialakítása mellett az EUB elzárkózna az együttműködés ilyen formájától. További lehetőségként merül fel az Alkotmánybíróság eljárásának felfüggesztése, amennyiben párhuzamos eljárás folyik az EUB előtt.⁷⁰ A jelenlegi fejlődési

⁶⁵ Ld. pl. az alábbi fordulatokat: „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette.”; „Büszkék vagyunk arra, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit.”; „Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulást az európai egység sokszínűségéhez.”

⁶⁶ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [37].

⁶⁷ Esetleg az Abtv. 60. §-ban foglaltaktól lehetne ezt közvetve levezetni.

⁶⁸ VÁRNAY i. m. 90.

⁶⁹ Várnay pl. lehetségesnek tartja, míg Blutman elveti, Vincze Attila szerint az Alkotmánybíróság változó szerepe és az EUB befogadó joggyakorlata okán pedig a korábbi merev elutasítás ma már meghaladottnak tekinthető. [VINCZE (2018) i. m.].

⁷⁰ Erre a közelmúltban több példát is láthattunk, ld. pl. 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés.

fázisban egyelőre sajnálatos módon célszerűtlen ugyanakkor az informális párbeszédi keretek alkalmazása, tekintettel az EUB ragaszkodására a szigorúbb formai keretekhez,⁷¹ noha a magyar Alkotmánybíróság kiterjedt nemzetközi tevékenységével igyekszik ezen pozitív irányba változtatni. A párbeszéd révén kapott válaszokkal szemben pedig befogadási készséget kell mutatnia a gyakorlatnak ahhoz, hogy a normakollízió feloldható legyen.

Ha pedig az Alaptörvénybe ütközés mindezek ellenére is fennáll, akkor nem marad más hátra, mint hogy a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban megfogalmazott hatáskörök valamelyikéhez jogkövetkezményt rendeljen az Alkotmánybíróság, és élesítse a megfelelő kontrollmechanizmust.

6. Az Alkotmánybíróság részvétele a dialógusban

Az Alkotmánybíróság több határozatában is felhívta a figyelmet az alkotmányos párbeszéd fontosságára.⁷² Ennek egyik megnyilvánulási formája, hogy a testület kiemelt figyelemmel van az Európai Unió Bíróságának döntéseire, érvelésében kitér annak joggyakorlatára. Az alábbiakban futó áttekintést adunk erről a párbeszédéről.

6.1. Előzetes döntéshozatal

Az Alkotmánybíróság viszonya az előzetes döntéshozatali eljáráshoz egyelőre inkább elméleti jellegű feldolgozást kapott, aminek, egyik oka, hogy noha a testület rendszeresen hangsúlyozza az alkotmányos párbeszéd fontosságát, maga még nem élt ennek intézményesített formájával, azaz nem küldött még előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdést az EUB elé.⁷³ Mindenesetre az utóbbi években megfigyelhető egy olyan törekvés, hogy az AB és az EUB előtt párhuzamos folyó eljárásokat a magyar testület az Európai Bíróság eljárásának idejére felfüggeszse,⁷⁴ ezzel is kinyilvánítva igényét a *de facto* párbeszéd megteremtésére.

6.2. Az EJEB és EUB kapcsolata

Az Alkotmánybíróság figyelemmel van arra is, hogyan alakul a két nemzetközi bírói fórum, az EUB és az EJEB párbeszéde. Egy 2014-ben hozott határozat⁷⁵ – az EUB döntését⁷⁶ idézve – kiemelte, hogy az EJEB által elismert alapvető jogok az uniós jog részét képezik mint annak általános elvei. Az alapjogvédelmi mechanizmusok kapcsán már szóltunk a tagállami és az uniós védelmi szintek közötti esetleges konfliktusok ha-

⁷¹ Ld. pl. VÁRNAY i. m. 81.: „A Landtová-ügyben az EUB kifejezetten elutasította a cseh alkotmánybíróságnak az eljárásba jogilag nem illeszthető megkeresését.”

⁷² 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [35]; 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33].

⁷³ Ennek a gyakorlatnak a kritikáját lásd: FAZEKAS i. m. 332–333.

⁷⁴ Ld. pl. 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés.

⁷⁵ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [36].

⁷⁶ C-501/11. P. számú ügyben 2013. július 18-án hozott ítélet.

tásairól. A fentiek fényében pedig világos, miért van komoly jelentősége annak, hogy az Alkotmánybíróság regisztrálja az EUB és az EJEB sajátos párbeszédét, illetve az abból fakadó jogkövetkezményeket. Máshol⁷⁷ a testület arra hívja fel a figyelmet, hogy az EJEB fogadta el az EUB értelmezését egy alapjogi kérdés tekintetében.

6.3. Az uniós jogértelmezés elfogadása

A párbeszéd megteremtésére és az ezzel kapcsolatos nyitottság demonstrálására törekvő hazai joggyakorlat egyik kifejeződési formája az Alkotmánybíróság hajlandósága az EUB által elvégzett jogértelmezői tevékenység elfogadására és beemelésére a nemzeti alkotmányos gyakorlatba. Az Alkotmánybíróság esetjogában számtalan olyan határozat található, amelyek az EUB uniós normát értelmező döntését veszik alapul. Annak kapcsán, hogy jogosult-e az Alkotmánybíróság uniós jogi aktusok értelmezésére, a testület megállapította, hogy noha az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az európai uniós jogi aktusok értelmezésére, a nemzeti jogot azonban az adott ügyben releváns kerethatározattal összhangban kell értelmezni,⁷⁸ a tagállami bíróságok kötelesek a belső jog alkalmazásakor a nemzeti jogot a kérdéses uniós normának megfelelően értelmezni, figyelembe véve annak szövegét és célját, annak érdekében, hogy megvalósuljon az elérni kívánt eredmény. Ennek alátámasztására a testület számtalan EUB döntést idézett.⁷⁹ Szintén nagy nyitottságot mutatott az Alkotmánybíróság a devizahitelek uniós vonatkozásai EUB által meghatározott aspektusainak elfogadásában.⁸⁰

6.4. A magyar alkotmányosság és az uniós jog kapcsolatának egyes eljárásjog vonatkozásai

E témakört természetesen nem kimerítő módon dolgozta fel az Alkotmánybíróság gyakorlata, hiszen az lehetetlen is volna, mindazonáltal fontos, a tanulmányban már nagyobb részt ismertetett megállapításokat tett az uniós és a nemzeti jog viszonyával kapcsolatban. Így például a párhuzamos eljárások és az eljárás felfüggesztése közti ok-okozati kapcsolatban tett megállapításokat a testület. A konkrét ügyben Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban, de az alkotmányjogi panasz elbírálásakor még nem került bírósági szakaszba, ezért a testület nem látta akadályát az indítvány elbírálásának.⁸¹ Más esetben a párhuzamos eljárás mindazonáltal nem képezte akadályát az Alkotmánybíróság döntésének.⁸² Az Alkotmánybíróság több

⁷⁷ 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [28]–[29], [32], [58].

⁷⁸ 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [108].

⁷⁹ Az Európai Unió Bírósága C-105/03. számú Pupino ügyben, 2005. június 16-án hozott ítélete; a C-397/01. számú és C-403/01. számú Pfeiffer és társai egyesített ügyekben, 2004. október 5-én hozott ítélet 113–114. pontja; a C-282/10. számú Dominguez ügyben, 2012. január 24-én hozott ítélet 24. pontja; a C-42/11. számú Joao Pedro Lopes Da Silva Jorge ügyben, 2012. szeptember 5-én hozott ítélet 54. pontja.

⁸⁰ Ld. pl. 8/2014. (III. 20.) AB határozat; 7/2015. (III. 19.) AB határozat; 11/2015. (V. 14.) AB határozat.

⁸¹ 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [49].

⁸² Ld. pl. CSINK (2012) i. m.; VINCZE (2012) i. m.

esetben felhívja ugyan az EUB gyakorlatát, jelezve, tudatában van annak, azonban az Alaptörvény rendelkezéseire tekintettel attól eltérő következtetésekre jut.⁸³

7. Összegzés

E tanulmány nem léphet fel azzal az igénnyel, hogy pontot tegyen a szakirodalomban, jogalkotásban és jogalkalmazásban dúló viták végére. Pusztán arra vállalkoztunk, hogy bemutassuk, hol tart most az az alkotmányos párbeszéd, amelynek révén megteremthető lesz az a stabil alkotmányos keretrendszer, amelyben egyaránt fejlődhet az európai integrációt megtestesítő Európai Unió és annak tagállamai. Mindannyiunk célja egy olyan Európa megteremtése, melyben minden tagállam identitását tiszteletben tartják, és ahol a lojális együttműködés keretében minden nemzet joggal bízhat sajátos értékeinek megőrzésében, anélkül, hogy ez a közös jövő építését veszélyeztetné. Azt reméljük, az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége hozzájárul ehhez a folyamathoz. Úgy véljük, közös jogi szókincsünk jelentéstartalmának feltárása és tisztázása elengedhetetlen az előremutató alkotmányos párbeszéd kialakításához.

⁸³ Ld. pl. az elsőbbség doktrínájával kapcsolatban: 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [22]–[24], 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [35].

II. RÉSZ

KOMMENTÁR

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGRÓL SZÓLÓ 2011. ÉVI CLI. TÖRVÉNY

Az Országgyűlés a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján – a következő törvényt alkotja:

I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK, AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGÁLLÁSA ÉS SZERVEZETE

1. ÉRTELMEZŐ RENDELKEZÉSEK

1. § [Egyedi ügy, bíró]

E törvény alkalmazásában

- a) egyedi ügy: a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás,**
- b) bíró: a bíró, valamint a bírósági titkár, ha törvény rendelkezése alapján az egyesbíró hatáskörében bírósági titkár eljárhat.**

Tartalom

1. Szövegtörténet	128
2. Az értelmező rendelkezések fogalma és funkciója	128
3. Az egyedi ügy fogalma	129
4. A bíró fogalma	129

1. Szövegtörténet

Sem a régi Abtv., sem az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendje nem tartalmazott értelmező rendelkezéseket. Az Abtv. is kizárólag az egyedi ügy és a bíró fogalmát határozza meg, mely fogalmak alapvetően az Alkotmánybíróság 2012-től hangsúlyossá váló alkotmányjogi panaszjáráshoz, illetve a bírói kezdeményezésekhez kapcsolódnak.

2. Az értelmező rendelkezések fogalma és funkciója

Értelmező rendelkezések akkor szerepelnek egy jogszabályban, ha egyes fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata szükséges, a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől (vagyis a fogalom jogi és természetes értelme nem egyezik meg), a más jogszabályban meghatározott jelentésétől, vagy a fogalom jelentése az egyéb rendelkezésekkel is összevetve nem egyértelmű,¹ vagyis összességében a jogértelmezést segítő szereppel bírnak.

A jogértelmezésnek ugyan vannak objektív tényezői, ugyanakkor a jog tételes szabályai sosem teljesen egyértelműek, belső meghatározásaikban és normatív összefüggéseikben számtalan mesterséges elemet hordoznak, lényegüket tekintve tehát bizonytalanok. A (jogi) nyelv, a fogalmak bizonytalansága miatt mindig fennáll valamilyen alternatív döntési lehetőség, vagyis a jog tartalmának „megtalálása” szükség-szerűen magában hordoz szubjektív elemeket is. Alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. Ezen felismerhető tartományon belül a jog tényleges tartalmának „megtalálása” a jogértelmezést végző szervek alapvető feladata, a jogalkotó pusztán annyit tehet, hogy a kiszámítható, egységes értelmezés érdekében a saját eszközeivel segíti ezt a folyamatot. Ennek egyik módszere az értelmező rendelkezések beiktatása (jogalkotói értelmezés), melyek céljukat tekintve a normatartalom egyértelműbb feltárását szolgálják. Noha a jogi norma megalkotásakor a jogalkotó maga dönti el, hogy milyen fogalmakat használ és hogyan szabályozza a jogszabály szövegében használt fogalmakat, ez azonban nem vezethet ahhoz, hogy egy adott jogszabályon belül ugyanazon fogalomhoz többféle tartalom is társulhasson. Végezetül a tartalmi jellegű kiszámíthatóság követelménye irányadó a jogalkalmazás, különösen pedig a bíróságok számára is, ezáltal válik ugyanis láthatóvá egy jogi norma tartalma a jogkövető személyek számára.

Az adott jogi fogalomnak az értelmező rendelkezésekben meghatározott tartalmától nem térhet el a jogalkalmazó, vagyis amennyiben egy jogszabály tartalmaz ilyen rendelkezéseket, az ott meghatározott fogalmakat tartalommal végső soron nem az értelmezői szándék tölti ki, azok ugyanis a jogalkotói szándékot egyértelműsítik.

Az Abtv. értelmező rendelkezéseinek elhelyezkedése, vagyis az általános rendelkezések között való elhelyezése mutatja, hogy az itt szabályozott két fogalom értelmezése az egész törvényre irányadó, az itt meghatározottaktól eltérő tartalom nem fűzhető e fogalmakhoz.

¹ Ld. a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.) 67. § (1)–(2) bekezdését.

3. Az egyedi ügy fogalma

Egyedi ügy az Abtv. fogalomrendszerében a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás. Itt tehát nevesített személy ügyéről, rá közvetlenül kiható bírósági eljárásról, illetve döntéshozatalról, közvetlen joghatásról beszélünk, szemben a jogalkotással és az ahhoz kapcsolódó normakontroll-eljárással, melyben a jogszabály címzett köre nem konkrétan, hanem absztrakt módon, egyes tulajdonságaikon keresztül meghatározott. Egyedi ügy érintettsége esetén az Alkotmánybíróság döntése főszabály szerint csak az ügyben érintett személyekre hat ki közvetlenül, legyen az a bírói döntés, vagy pedig az alkalmazott, vagy az alkalmazandó jogszabály megsemmisítése. Azt, hogy egyedi ügyben ki minősül érintettnek a közvetetten a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályok, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat² határozzák meg [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. §].

4. A bíró fogalma

A bíró fogalmának három esetkörben van jelentősége: egyrészt az Alkotmánybíróság eljárásai vonatkozásában az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés, a 34/A. § szerinti bírói indítvány, illetve az alkotmányjogi panaszeljárásokkal összefüggésben a bírói döntés, másrészt az összeférhetetlenségi és a kizárási szabályok vonatkozásában.

Az Abtv. magának a bírónak a fogalmát nem értelmezi, vagyis azt az általános, a Bjt. szerinti értelmében használja a törvény. Az értelmező rendelkezés jelen esetben azt a célt szolgálja, hogy a bírósági titkárt is bevonja e fogalom alá. Az Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdése értelmében törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, ezzel alkotmányos háttérrel biztosítva annak, gyakorlatilag ezt a rendelkezést ismétli meg az Abtv. A bírósági titkárok eljárásának tipikus területei az egyes nemperes eljárások, illetve a szabálysértési eljárás. A bírósági titkár döntése a bíróság döntésének minősül, ebből fakadóan lehetőség van arra is, hogy bírói kezdeményezést terjesszen elő {28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [5]–[7], 27/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [8]–[9], 13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [30]–[40]}. Ez alapvető eltérés a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlathoz képest, mely az eltérő alkotmányos és jogszabályi környezet miatt mindezt nem tette lehetővé.³

Kérdés lehet továbbá a választottbírók megítélése. A választottbíró nem az igazságszolgáltatás része, hanem a bírói út egyik alternatívája, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ekként a választottbíró nem tekinthető bírónak.⁴

² Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egyedi ügyben való – szűk értelemben vett – érintettség mellett az Alaptörvényben biztosított joggal összefüggő – tág értelemben vett – érintettség is vizsgálható [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]

³ A régi Abtv. 38. § (1) bekezdése kifejezetten a perben eljáró bírót jogosította fel a bírói kezdeményezés előterjesztésére, az Alkotmánybíróság szerint pedig „a bíró nem azonosítható a bírósági titkárral: a kinevezés módja, a kinevező személye, a státushoz hagyományosan tapadó sajátosságok (elmozdíthatatlanság, korhoz kötöttség) és felelősség alapvetően megkülönböztetik a bírói igazságszolgáltatás e két szereplőjét.” 2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51., 61.

⁴ 3118/2013. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [6]; 3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]–[12].

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGÁLLÁSA

2. § [Jogállás]

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

Az Abtv. 2. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	131
2. Az Alkotmánybíróság jogállása.....	132
2.1. Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás rendszerében	132
2.2. Az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény legfőbb védelmi szerve	133

1. Szövegtörténet

Az Alkotmánybíróság létrejött Magyarországon a rendszerváltással egyidőben történt: a jogállami értékeket megteremtő, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény¹ hozta létre hazánkban az Alkotmánybíróság intézményét,² amely öt taggal 1990. január 2-án tartotta meg első ülését. Az Alkotmánybíróság rendszerváltásban betöltött szerepének jelentőségét mutatja az is, hogy a testület jogállását, szervezetét és hatáskörét szabályozó törvény (a régi Abtv.) már közvetlenül a rendszerváltó Alkotmánymódosítást követően elfogadásra került.³

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó elképzelések azonban már jóval a rendszerváltozás előtt megjelentek Magyarországon.⁴ Ebből a nézőpontból visszatekinthetünk egészen az 1850-es évekig: 1851-ben jelent meg ugyanis Kossuth Lajosnak az alkotmánytervezete, amelyben megfogalmazta az előzetes alkotmányvédelem gondolatát. E szerint a sérthetetlen és örökös „jogok biztosítása tekintetéből egy Alkotmány őrző szék lesz felállítandó, mely a törvények kihirdetése előtt azokat alkotmányos szempontból átnézi s kijelenti, alkotmányosak e vagy nem? Semmi törvény nem hirdethet ki a nélkül, hogy ezen magas bírói hatóság kijelentése, hogy semmi sincs benne, a mi az alkotmánnyal ellenkezik. Az alkotmányellenesnek ítélt törvény kihirdetés nélkül s

¹ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény átfogóan, és teljes mértékben megváltoztatta az 1949. évi XX. törvényt, vagyis a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmányt.

² Formálisan már az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény is rendelkezett az Alkotmánybíróságról, az Alkotmányba beiktatott 32/A. §-ában.

³ BALOGH (2019) i. m. 357.

⁴ TILK (2008) i. m. 13.

az alkotmányellenes pont kijelölésével a törvényhozáshoz vissza küldetik.”⁵ Érdemes kiemelni továbbá Bibó István javaslatát is, aki „A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja” című fogalmazványában azt írta, hogy „[a] fenti követelmények alkotmányos alapelvek erejével bírnak, [...] efelett a legfelsőbb bíróság – illetve keretében megfelelően szervezett alkotmánybíróság – örökös [...]”⁶ Később, 1965-től a szakirodalomban már egyre többször publikálásra kerültek az Alkotmánybíróság felállításának szükségességéről szóló írások.⁷ Ádám Antal szerint például szükséges, hogy „az Alkotmány bármilyen sérelme feltárásban és – a mulasztásos alkotmányvétség pótlásban, a tevékenységgel előidézett sérelem pedig az alkotmányellenes aktus megsemmisítésével vagy megváltoztatásával – orvoslásban részesüljön.”⁸ Emellett pedig az 1972-es alkotmányreform során már konkrétan is megjelent az alkotmányvédelem igénye: felmerült például egy külön parlamenti bizottság felállításának lehetősége az alkotmányosság ellenőrzésére.⁹ Az 1980-as évek elején végül az Országgyűléstől formálisan is egy elkülönült szerv létrehozásáról döntött:¹⁰ ez a szerv az Alkotmányjogi Tanács volt.¹¹

Mindezek alapján egyértelmű volt, hogy a rendszerváltozáskor létrejövő Alkotmánybíróság az Alkotmány legfőbb védelmi szerveként funkcionál. Ennek ellenére a régi Abtv. nem tartalmazott erre utaló kifejezett rendelkezést. Ezen azonban az Abtv. változtatott, és az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésével összhangban (azt megismételve) rögzítette a 2. §-ában, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

2. Az Alkotmánybíróság jogállása

2.1. Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás rendszerében

Az alkotmánybíráskodásnak¹² a világban több meghatározó modellje ismert, amelyek közül kettő kiemelése lényeges: az amerikai modell, és az európai (kelseni, vagy kontinentális) modell.¹³ A rendszerváltozáskor hazánk a kelseni modell mellett tett le a voksát, amely értelmében egy önálló, más szervektől független, centralizált szerv jött létre az Alkotmány védelmére, amely főszabály szerint nem konkrét ügyekhez kapcsolódóan, hanem absztrakt módon látja el feladatát. Ennek legfőbb eleme az absztrakt

⁵ Kossuth Lajos Alkotmányterve. Budapest, Budapest Főváros Levéltára, 1994. 61–62.

⁶ BIBÓ i. m. 164.

⁷ Ld. kötetünkben: Horváth Attila: Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon.

⁸ ÁDÁM (1974) i. m. 333.

⁹ KUKORELLI–PAPP–TAKÁCS i. m. 387.

¹⁰ TILK (2008) i. m. 14.

¹¹ Alkotmányjogi Tanácsot az 1983. évi II. törvénnyel hozta létre a jogalkotó, majd az 1984. évi I. törvény végezte el az intézményre vonatkozó részletes szabályozást.

¹² Az alkotmánybíráskodás az alkotmány védelmét, valamint az abban foglalt alapvető jogok és alkotmányos elvek kikényszeríthetőségét biztosító funkció. Ld. LÁPOSSY i. m. 33.

¹³ A modellek részletes ismertetését ld. BALOGH (2019) i. m. 352–357.

normakontroll lehetősége, amely miatt Hans Kelsen az Alkotmánybíróságot negatív jogalkotónak is nevezi.¹⁴

Magyarországon már az 1970-es években (sőt már korábban is) napirendre került (előbb a szakirodalomban később pedig törvényhozói szinten is) egy olyan szerv létrehozásának szükségessége, amely az Alkotmány védelmére hivatott. Egy európai modell alapján működő alkotmánybíráskodás esetében ez lényegében a teljes jogrendszer feletti alkotmányos kontrollt jelenti, ami elsősorban abból a felismerésből következik, hogy az alkotmányos szabályok és különösen az alapjogok korlátozzák az államhatalmi ágak cselekvési és döntési lehetőségét.¹⁵

Ez felveti azt a kérdést, hogy hol helyezhető el az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás rendszerében. E tekintetben két végletes álláspontot különíthet el: az egyik szerint az Alkotmánybíróság új, önálló hatalmi ág, a másik álláspont alapján azonban a bírói hatalom része. A két álláspont közti választás nem csak teoretikus kérdés, mivel annak gyakorlati következményei is vannak: az alkotmánybíráskodás tartalma (azaz az egyes hatáskörök meghatározása) ugyanis annak függvénye, hogy az Alkotmánybíróságot hol helyezzük el a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében.¹⁶ Az első álláspontot vallók szerint az Alkotmánybíróság részére olyan hatáskörök is adhatók, amelyeket eddig az igazságszolgáltató hatalmat gyakorló bíróságoknak nem volt. Ezzel szemben a második álláspontot követők szerint az Alkotmánybíróság hatásköre csak addig megalapozott, amíg az nem töri át a hagyományosan a bírói hatalomhoz tartozó hatásköröket.¹⁷ A kelsen-i modellt követő államokban abból a gondolatból indulnak ki, hogy az alkotmány a jog érvényességének abszolút mércéje és forrása,¹⁸ így az alkotmánybíráskodás célja, hogy a jogrend az alkotmány integritását érvényesítse az absztrakt normakontroll keretében.¹⁹ Ezen állítás pedig a mai napig helytálló, annak ellenére, hogy az Alaptörvény hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság hatáskörében előtérbe került a konkrét normakontroll (vö. Abtv. 25–26. §).

2.2. Az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény legfőbb védelmi szerve

Az Abtv. 2. §-a azt mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének **legfőbb** szerve. Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy egy demokratikus jogállamban az alkotmányt és az alkotmányos elvek érvényesülését különleges védelemben kell részesíteni. Ezek védelme pedig minden állami szerv kötelessége. Ezért valamennyi jogalkotónak és jogalkalmazónak kötelessége, hogy a jogszabályok megalkotása során és a jogalkalmazói döntések meghozatalakor ezen szempontok figyelembevételével járjanak el. Ezzel összhangban az Alaptörvény a bíróságok számára a 28. cikkében előírja: „[...] a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban [...]” kell, hogy értelmezzék. Ez a szabály, valamint

¹⁴ Uo. 356.

¹⁵ PACZOLAY (1995) i. m. 13.

¹⁶ CSINK (2014) i. m. 101–102.

¹⁷ Uo. 102.

¹⁸ SÓLYOM (2007) i. m. 443.

¹⁹ CSINK i. m. 108.

a minden állami szervet kötelező előírások (pl. az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és az Alaptörvény XXVIII. cikkében garantált tisztességes bírósági eljáráshoz való jog), felvetik azt a kérdést, hogy ha azokat a bíró, bármely más jogalkalmazó, vagy épp a jogalkotó megszegi, akkor ki tud érvényt szerezni azoknak.

Az Alaptörvény a 9. cikk (1) bekezdésében a köztársasági elnök kapcsán megfogalmazza ugyan, hogy a köztársasági elnök „[...] őrködik az államszervezet demokratikus működése felett”, számára azonban az Alaptörvény nem biztosít olyan jogköröket, amelyekkel hatékonyan fel tudna lépni valamennyi alkotmányos szabály érvényesítése érdekében²⁰ (azzal együtt, hogy korlátozottan rendelkezésére állnak ehhez szükséges eszközök is, vö. Abtv. 23. §). Ugyancsak megemlíthető az alapvető jogok biztosa is, mivel az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „[a]z alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.” Ez a jogkör azonban ugyancsak korlátozott. Egyfelől ugyanis az alapvető jogok biztosa csak a hatóságokat és a közszolgáltatást végző szerveket vizsgálhatja, és így hatásköre csak szűk intézményi körre terjed ki, másfelől intézkedési lehetőségei is inkább *soft law* jellegűek (kivételt képez ez alól pl. az utólagos normakontroll kezdeményezési jogköre vö. Abtv. 24. §). A fentiek mellett egyéb szervek is jogosultak az Alaptörvény védelmére (mint pl. a Gazdasági Versenyhivatal, vagy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság), de ezen szervek csak az Alaptörvény egy-egy rendelkezésének a védelmére rendelkeznek hatáskörrel és eszközökkel. Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyar államszervezetben egyedül az Alkotmánybíróság rendelkezik olyan kiterjedt hatáskörrel, és eszköztárral, amely alapján teljes körűen őrködhet az alkotmányos rend működése, és az Alaptörvény érvényesülése felett (vö. Abtv. 39–46. §). Ennek keretében joga és egyben kötelessége az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása is.

Az Alkotmánybíróság tehát a jogállamiság őre. Ezért szinte mindegyik döntése valamilyen módon visszavezethető a jogállamiság elvének érvényesítéséhez.²¹ Ennek jelentőségét az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta több döntésében. Így pl. 8/1992. (I. 30.) AB határozatában kiemelte a testület, hogy „a jogállamiság elvéből is következik az Alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen [...] gyakorolják”.

²⁰ Érdekesképpem említhető Lengyelország, ahol pl. az alkotmány szerint annak legfőbb őre a köztársasági elnök. Ld. A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 126. cikk (2) bekezdés.

²¹ PACZOLAY (2010) i. m. 230.

3. § [Székhely]

Az Alkotmánybíróság székhelye Budapest.

Az Abtv. 3. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	135
2. Az Alkotmánybíróság székhelye	135

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 3. §-ában a testület székhelyéül Esztergomot jelölte meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlati működésében ugyanakkor komoly nehézséget jelentett a székhely és a „székház” tényleges elválásának problematikája. Bár a régi Abtv. Esztergomot nevesítette a testület székhelyeként, a valós működés – az elhelyezéshez szükséges feltételek ottani teljes hiánya miatt – kezdetektől fogva Budapesten történt.²² Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a régi Abtv. általános vitája során – az Országgyűlési Napló tanúsága szerint – senki nem kért szót, a részletes vita során pedig lényegében csak az Alkotmánybíróság székhelyéről folyt diskurzus.²³

Az Alaptörvény elfogadását követően a fentiek miatt az Abtv. megalkotásakor a székhely kérdését a valós viszonyokhoz igazították, és az Abtv. 3. §-ában az Alkotmánybíróság székhelyeként Budapestet jelölték meg.²⁴

2. Az Alkotmánybíróság székhelye

Az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve (vö. Abtv. 2. §) székhelyének meghatározása nem tartozik az alkotmányjogilag legfontosabb kérdések közé. Ennek ellenére a régi Abtv. megalkotásakor azzal, hogy hivatalosan Esztergomot jelölték meg az Alkotmánybíróság székhelyeként egy évtizedekig napirenden lévő „problémát” hozott létre az Országgyűlés. A rendelkezés célja az volt, hogy a rendszerváltozás következtében egyrészt oldódjon az ország Budapest-központúsága, másrészt – ennek folyamánként – a vidék rehabilitálására is törekedtek.²⁵ A jogalkotási folyamatban ezért célként fogalmazódott meg, hogy Budapest helyett szimbolikus székhelyként Esztergom legyen a törvényben megjelölt működési székhely, ám a va-

²² TILK (2008) i. m. 17. Ezzel összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy 1990-től 10 évig működött Esztergomban egy ún. Főtitkársági Kirendeltség (ahol az indítványozók beadhatták kérelmeiket), amely kvázi „panaszirodaként” tevékenykedett (az itt beadott, és előkészített indítványokat felszállították Budapestre). Működésének első két évében jelentős számú indítványt adtak itt be, később azonban jelentősen csökkent azok száma. HOLLÓ (2015) i. m. 48.

²³ KUKORELLI–PAPP–TAKÁCS i. m. 387–388.

²⁴ Ld. az Abtv. javaslat indokolását.

²⁵ KILÉNYI (1990) i. m. 393–394.

lós működés Budapesten folyjon. A gyakorlatban tehát a magyar Alkotmánybíróság – a feltételek hiánya miatt – sohasem működött Esztergomban.²⁶ Először az Országgyűlés épületében kapott egyetlen irodát, melyben maguknak az alkotmánybíróknak az elhelyezése sem volt megoldott. Ennek orvoslására a testület a Váci úton jutott hozzá egy korábban MSZMP székházként funkcionáló épülethez,²⁷ s csak később nyerte el jelenlegi elhelyezését Budán, az I. kerületben.²⁸

Önmagában az Alkotmánybíróság székhelyének Budapesten (mint fővároson) kívüli elhelyezése szimbolikusan tekinthető, hiszen az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyét is kifejezte azáltal, hogy a többi hatalmi ág szerveitől elkülönülten, más városban volt a hivatalos székhelye. Ezt a fajta nyílt vagy burkolt szándékot más országok gyakorlatában is tetten érhetjük. Így például megemlíthető Németország, ahol a szövetségi Alkotmánybíróság nem Berlinben, hanem Karlsruheban működik,²⁹ vagy Csehország, ahol Prága helyett Brno-ban van a cseh Alkotmánybíróság székhelye.

Tekintettel tehát arra, hogy a régi Abtv. rendelkezése ellenére az Alkotmánybíróság a gyakorlatban sohasem működött Esztergomban, az Abtv. elfogadásával az Országgyűlés a szabályozást a tényleges viszonyokhoz igazította.

4. § [Költségvetés]

Az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél.

²⁶ Az Abtv. hatálybalépéséig mindössze egy nyilvános teljes ülésre került sor Esztergomban: az 5/1990. (IV. 9.) AB határozat meghozatala kapcsán.

²⁷ A székház megszerzésével összefüggésben lásd bővebben: HOLLÓ (2015) i. m. 45–47.

²⁸ TILK (2008) i. m. 17–18.

²⁹ Németországban az eredeti szándék az volt, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság a Német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság mellé kerüljön, és ezzel Karlsruhe váljon a „jog székhelyévé” (*Residenz des Rechts*). UMBACH i. m. 177–179. A szakirodalom szerint azonban a Berlinton távoli székhely valójában a német Szövetségi Alkotmánybíróság politikától való függetlenségének szimbólumaként értékelhető. VOLP i. m. 111.

Ügyrend

2. § (2) Az Abtv.-ben meghatározott feladat- és hatáskörén túlmenően a teljes ülés különösen [...] m) állást foglal az alapvető költségvetési kérdésekben.

Tartalom

1. Szövegtörténet	137
2. Az Alkotmánybíróság költségvetése	137
2.1. Az Alkotmánybíróság költségvetése mint a függetlenségének garanciája	137
2.2. Az Alkotmánybíróság költségvetésére irányuló javaslat	138
2.3. Az Alkotmánybíróság költségvetésének megállapítása.....	138

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. a 2. §-ában rendelkezett az Alkotmánybíróság költségvetési önállóságáról. E szerint „[a]z Alkotmánybíróság megállapítja saját költségvetését, amelyet az állami költségvetés részeként jóváhagyás céljából előterjeszt az Országgyűlésnek.” Az Abtv. elfogadásával ez a szöveg részletesebbé és pontosabbá vált. Az Abtv.-nek a parlamenti vita során tárgyalt előterjesztése szerint – az Abtv. javaslat indokolása alapján – ennek oka az volt, hogy az Alkotmánybíróságnak az államszervezetben betöltött szerepe, és ezzel összefüggésben a költségvetési önállósága indokoltta tette, tartalmilag a régi Abtv.-vel egyező, de pontosabb kodifikációtechnikai megoldással operáló szabályozás megalkotását. Ezen megoldás más szervek, például az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény³⁰ megoldását tükrözi.

2. Az Alkotmánybíróság költségvetése

2.1. Az Alkotmánybíróság költségvetése mint a függetlenségének garanciája

Az Alapörvény pontosabban szabályozza a költségvetési jog alapjait mint a régi Alkotmány. A régi Alkotmány mindössze annyit tartalmazott, hogy az Országgyűlés jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását. Az Alaptörvény azonban – amellet, hogy az Országgyűlés feladatai között hasonló tartalommal rendezi ezt a kérdést – külön fejezetben szabályozza a költségvetési alapelveket (mint pl. az éves költségvetés elvét, a kiegyensúlyozottság elvét, vagy a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét).³¹ Ezek az alapelvek az Alkotmánybíróság költségvetésének összeállítása esetén is jelentőséggel bírnak.

³⁰ 2. § (2) „[a]z Állami Számvevőszék a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az Állami Számvevőszék költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél.”

³¹ KLCISU i. m. 408.

Az Abtv. 4. §-a tovább erősíti az Alkotmánybíróságnak az államszervezetben betöltött kiemelt szerepét, ami egyenesen következik az Alkotmánybíróság jogállásából (vö. 2. §). Az Alkotmánybíróság működéséhez megfelelő anyagi, pénzügyi háttér szükséges, melynek bizonyos állandósága a testület függetlenségének fontos biztosítója: az Alkotmánybíróságnak ugyanis mind jogilag, mind pénzügyileg abszolút függetlennek kell lennie.³² Ezen gondolat mentén az Abtv. is kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság költségvetését önálló fejezetben kell szabályozni.

2.2. Az Alkotmánybíróság költségvetésére irányuló javaslat

Az Alkotmánybíróság költségvetésére irányuló javaslatot nem a Kormány, hanem a testület önmaga állapítja meg, s ezt a központi költségvetés részeként kell a Kormánynak az Országgyűlés elé terjesztenie. A Kormány ebben a helyzetben tehát kizárólag közvetítő szerepet játszik, azaz nem szólhat bele az Alkotmánybíróság költségvetésének összeállításába. Az Alkotmánybíróság az ezen szabályozás előzményét képező korábbi rendelkezéssel összefüggésben a 28/1995. (V. 19.) AB határozatában megállapította, hogy „e rendelkezésnek az a lényege, hogy az Alkotmánybíróság a költségvetés előkészítési szakaszában kapott hatékony garanciát a végrehajtó hatalommal szemben: bár az Alkotmánybíróság költségvetése része az állami költségvetésnek, sem a pénzügyminiszter, sem a Kormány nem jogosult megváltoztatni az Alkotmánybíróság által kidolgozott tervezetet, legfeljebb az Országgyűlésnek tehet javaslatot erre nézve.”³³

A költségvetési javaslat tekintetében azt is fontos kiemelni, hogy az Ügyrend a teljes ülés döntési kompetenciájába sorolja az alapvető költségvetési kérdésekben való állásfoglalás jogát, azaz a költségvetési javaslat előkészítésében a teljes ülés álláspontja az irányadó.

2.3. Az Alkotmánybíróság költségvetésének megállapítása

Az Alkotmánybíróság költségvetésének elfogadása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik ugyan, de az Országgyűlést nem köti az Alkotmánybíróság előterjesztése, a központi költségvetés elfogadásakor azon változtathat.³⁴ Lényeges kiemelni azonban azt is, hogy az Abtv. 4. §-a harmadik mondata szerint az Alkotmánybíróság költségvetése egyik évben sem lehet kevesebb az előző évinél – azaz mind a személyi, mind pedig a dologi költségek tekintetében legalább ugyanakkora (vagy nagyobb) összeget kell biztosítani az Alkotmánybíróság működésére, mint az előző évben; ebből pedig következik az is, hogy az Alkotmánybíróság költségvetése nem csökkenthető. Tehát ez a rendelkezés az Alkotmánybíróság függetlenségének erősítését szolgálja.

³² TILK (2008) i. m. 23.

³³ 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 141.

³⁴ PETRÉTEI (2001) i. m. 161.

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TAGJÁNAK JOGÁLLÁSA

5. § [Jogállás]

Az Alkotmánybíróság tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.

Tartalom

1. Szövegtörténet	139
2. Az Alkotmánybíróság tagjának jogállása.....	139
3. Az Alkotmánybíróság függetlensége.....	140
3.1. Az alkotmánybíróság tagjának személyi függetlensége	140
3.2. Az Alkotmánybíróság igazgatási és költségvetési önállósága.....	141
3.3. Az Alkotmánybíróság tevékenységének kötöttségei általában.....	141

1. Szövegtörténet

Az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdése a párttagság és a politikai tevékenység tilalmával biztosította az alkotmánybírák politikai függetlenségét és elfogulatlanságát annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság tagjai döntéseiket kizárólag az Alaptörvény és a törvények alapján hozzák meg.

Az Alkotmánybíróság tagjának függetlenségére vonatkozó szabályozást **már a régi Abtv. is tartalmazta** a 12. §-ában. Eszerint „[a]z Alkotmánybíróság tagjai függetlenek, döntéseiket kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozzák meg.”

A régi Abtv. és az Abtv. megfogalmazásának különbsége lényegi tartalmi eltérést nem takar, mindkét meghatározás ugyanazon kizárólagos viszonyítási pontot határozza meg: az Alaptörvényt (Alkotmányt) és az (értelemszerűen: Alaptörvényt nem sértő) törvényeket.

2. Az Alkotmánybíróság tagjának jogállása

Az Alkotmánybíróság tagja jogállásának meghatározó eleme a **függetlenség**. Az Alkotmánybíróság tagjának függetlensége az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdésében és az Abtv. 2. §-ában foglalt funkciójából, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, egyenesen következő alapvető alkotmányossági és jogállami követelmény.

Az Alaptörvény védelme megvalósulásának mellőzhetetlen attribútuma, hogy az azt ellátó testületnek és tagjainak ne legyen más igazodási pontja, mint az Alaptörvény, valamint az Alaptörvényt nem sértő törvények. Az 5. § rendelkezése a „csak az Alap-

törvénynek és a törvényeknek van alárendelve” kitételrel az **Alkotmánybíróság tagjainak minden más tényezőtől való függőségét kizárja**. Az Alkotmánybíróság tagjai függetlenségének érdemi értelemben vett tükrképét (mintáját) a bírák függetlensége képezi. Amint azt az Abtv. javaslat indokolása tartalmazza: „Az alkotmánybírói függetlenség szabálya a bírókra vonatkozó szabállyal koherens megoldás.”

3. Az Alkotmánybíróság függetlensége

Az Alkotmánybíróság tagjainak függetlensége értelemszerűen együtt jár az Alkotmánybíróság függetlenségével; a függetlenség mindkét viszonylatban egymásból következik, egymással korrelatív viszonyban van.

A függetlenség garanciája kiemelt szerepének történeti oka, hogy az európai alkotmánybíráskodás elsősorban parlamentáris vagy félprezidenciális kormányzati rendszerekben jött létre. Ezekben a rendszerekben nem kifejezetten a tradicionális felosztás szerinti törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom, hanem a tágabb értelemben vett kormányzati hatalom és a tágabb értelemben vett igazságszolgáltató hatalom között húzódik az igazi határvonal. Kormányzati hatalmon itt a törvényhozás parlamenti többségét és a végrehajtás kettősét, míg igazságszolgáltató hatalmon a bíróságok és az alkotmánybíróság kettősét érti a szakirodalom.¹

Ebben a viszonyrendszerben a bíróságok és az alkotmánybíróság függetlensége felértékelődik, azaz a hatalommegosztás lényege, a hatalomkoncentráció megakadályozása múlik azon, hogy a bíróságok és az alkotmánybíróság valóban független szervek maradnak-e, be tudják-e tölteni maradéktalanul alkotmányos feladataikat.²

Abszolút értelemben vett független állami szerv nincs, mivel ez önkényes hatalomgyakorláshoz vezethetne, ezért minden szervezet az alkotmányban meghatározott szabályok, és keretek között végzi tevékenységét. Az alkotmánybíróság függetlensége is elsősorban az alkotmányon alapszik; jellemzően az alkotmányba foglalt rendelkezések garantálják, hogy az alkotmánybíróság tagjai döntéseiket kizárólag az alkotmány alapján, minden más befolyástól mentesen hozhassák meg. A függetlenség garanciáit három csoportra oszthatjuk: személyi függetlenség, igazgatási függetlenség és költségvetési önállóság.

3.1. Az alkotmánybíróság tagjának személyi függetlensége

A **személyi függetlenség** az alkotmánybírák személyét érintő követelmény, melyet a magyar közjogban az Alaptörvényben foglaltakon túlmenően az Abtv. több rendelkezése biztosít.

A személyi függetlenséget érintő biztosíték az újráválaszthatóság kizárása [vö. Abtv. 6.§ (3) bekezdés] illetve a megválasztás lehetőségéből való kizárást tartalmazó, a Kormányban, pártvezetésben, politikai vagy szakmai felsővezetésben való korábbi részvétellel összefüggő szabály [vö. Abtv. 6. § (4) bekezdés]. A személyi függetlenség további garanciája az alkotmánybírók mentelmi jogának biztosítása (vö. Abtv. 14. §).

¹ BALOGH Zsolt (2014) i. m. 383.

² BALOGH (2014) i.m. 384.

A személyi függetlenség további lényeges biztosítéka, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak felmentése illetve kizárása, a megbízatás összeférhetetlenség miatti megszűnésének megállapítása az Alkotmánybíróság teljes ülése hatáskörébe tartozik, illetve hogy a megbízatás egyéb tényszerű esetei megállapítására (megbízatási időtartam letelte, halál, lemondás) az Alkotmánybíróság elnöke jogosult [vö. Abtv. 16. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság tagjainak személyi függetlenségét (is) szolgálják továbbá az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdésében foglalt politikai összeférhetlenségi illetve az Abtv.-ben részletezett további összeférhetlenségi szabályok (vö. Abtv. 10. §).

3.2. Az Alkotmánybíróság igazgatási és költségvetési önállósága

Az Alkotmánybíróság igazgatási önállósága két elemből áll. Az egyik elem, az Alkotmánybíróságnak a szabályozási önállósága a szervezetére és működésére vonatkozó szabályok megalkotásában az Alaptörvény és az ide vonatkozó törvények keretei között. A másik elem annak érvényesülése, hogy az Alkotmánybíróságon dolgozó adminisztratív apparátusra a kormányzat ne tudjon befolyást gyakorolni. Ennek biztosítását szolgálja, hogy az Alkotmánybíróság Hivatalának vonatkozásában a munkáltatói jogkört az Alkotmánybíróság elnöke gyakorolja. Az Alkotmánybíróság Hivatalánál foglalkoztatottak munkaviszonyára nézve a Küt. keretei között az Alkotmánybíróság teljes ülésének az új SZMSZ 5. pontja rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság függetlenségének harmadik garanciája, a költségvetési önállóság (vö. Abtv. 4. §) azt az igényt szolgálja, hogy a mindenkori kormányzat ne tudja a költségvetés alakításával befolyásolni, *ad absurdum* ellehetetleníteni az Alkotmánybíróság működését.

3.3. Az Alkotmánybíróság tevékenységének kötöttségei általában

Az Alkotmánybíróság függetlensége nem jelent kötöttségek nélküli tevékenységet. A szakirodalomban háromféle kötöttség ismert, ami meghatározza az alkotmánybíróságok munkáját: az alkotmányhoz kötöttség, a korábbi döntésekhez kötöttség és az indítványhoz kötöttség.³

Az alkotmánybíróság egyrészt és leghangsúlyosabban kötve van az alkotmány tartalmához, az alkotmányt nem változtathatja meg, tevékenysége az alkotmány alá rendelt. Az Alaptörvény 24. cikke (5) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül (vö. Abtv. 23/A.§, 24/A. §).

Azokban az alkotmányos rendszerekben, ahol örökkévalósági klauzulák (*quasi* módosíthatatlan rendelkezések) szerepelnek az alkotmányban, létjogosultsága lehet az alkotmánymódosítás vizsgálatának, mivel vizsgálat tárgya lehet, hogy az örökkévalósági klauzulák nem sérülnek-e. Magyarország Alaptörvénye ilyen klauzulát nem tartalmaz (vö. Abtv. 24/A. §).

³ BALOGH (2014) i. m. 384.

Az alkotmánybírósági ítélezést másrészt kötik saját korábbi döntései. Ez nemcsak azt jelenti, hogyha egyszer az Alkotmánybíróság már egy adott ügyben döntött, akkor még egyszer ugyanabban a tárgyban nem járhat el (*res iudicata*), nem dönthet másképp, hanem az európai típusú alkotmánybíráskodás során is beszélhetünk egyfajta precedens alapú döntéshozatalról.⁴

Végezetül az indítványhoz kötöttség kapcsán szükséges megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság klasszikus értelemben bíróság, azaz csak akkor jár el, ha jogvita (alkotmányossági probléma) merül fel, és az érintett és jogosult fél vagy felek, indítványozók azt az alkotmánybíróság elé viszik. Az indítványhoz kötöttség [vö. Abtv. 51. § (1) bekezdés] tehát egyrészt azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság – főszabály szerint – csak akkor folytat eljárást (pl. végzi el a normakontrollt), ha azt valaki (az indítványozásra jogosult) kéri, másrészt azt is jelenti, hogy csak abban a tekintetben – azon alkotmányos tételek vonatkozásában – vizsgálódik általában, amelyet az indítványozó megjelöl.⁵

6. § [Megválasztás feltételei, megbízatás ideje]

- (1) Az Alkotmánybíróság tagjává megválasztható minden olyan büntetlen előéletű, és az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár, aki
 - a) jogász végzettséggel rendelkezik,
 - b) 45. életévét betöltötte, de 70. életévét még nem töltötte be, és
 - c) kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik.
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott jogi szakmai gyakorlatot olyan munkakörben kell eltölteni, amely betöltésének feltétele a jogász végzettség.
- (3) Az Alkotmánybíróság tagjának megbízatási ideje tizenkét év. Az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra.
- (4) Az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a megválasztása napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy politikai és szakmai felsővezetői tisztséget töltött be.

⁴ BALOGH (2014) i. m. 384.

⁵ BALOGH (2014) i. m. 385.

Tartalom

1. Szövegtörténet	143
2. Az Alkotmánybíróság tagjának megválasztása	144
2.1. A megválaszthatóság feltételei	145
2.2. A megbíztatás ideje	145
2.3. A választhatóságból kizárás	146

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 5. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság tagjává minden olyan jogi végzettségű, büntetlen előéletű magyar állampolgár megválasztható volt, aki 45. életévét betöltötte. A régi Abtv. a passzív választójogosultsággal rendelkezés feltételét – feltehetően az alkotmánybíróági tisztség jellegéből fakadó evidenciaként – nem tartalmazta. Gyakorlati problémát ez a szabályozás azonban nem vetett fel.

A régi Abtv. nem tartalmazott a megválaszthatóság szempontjából felső korhatári rendelkezést, miután e korábbi szabályozás szerint a 70. életév betöltése a megbíztatás megszűnését eredményezte [rég. Abtv. 15. § (1) bekezdés a) pont].

A régi Abtv. 5. § (2) bekezdése a tisztség betöltéséhez szükséges **szakmai-minőségi feltételeket** az alábbiak szerint szabályozta: „Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjait kiemelkedő tudású elméleti jogászok (egyetemi tanárok, illetőleg az állam- és jogtudomány doktorai), vagy legalább húsz év szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja. A szakmai gyakorlatot olyan munkakörben kell letölteni, amelynek ellátásához az állam- és jogtudományi végzettség szükséges.”⁶

Az Alkotmánybíróság tagjai megválasztásának gyakorlata alapján megválasztásra kerültek olyan jogász végzettségű egyetemi tanárok is, akik nem jogági területen fejtettek ki egyetemi tanári tevékenységet. Az említett esetekben azonban az általuk művelt tudományterület (jelesül a politológia) szorosan kapcsolódott a politika jogának, az alkotmányjognak a világához.

A régi Abtv. 8.§ (3) bekezdése az alkotmánybíró **megbíztatási idejét eredetileg kilenc esztendőben** szabta meg és megengedte az újraválasztás lehetőségét. A régi Abtv. 15. § (1) bekezdés a) pontja szerint azonban az Alkotmánybíróságban betöltött tagság a 70. életév betöltésével megszűnik és (3) bekezdés tartalmazta azt a kitétel is, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság tagja a 70. életévének betöltésekor nyugállományba vonul.” Ez tehát azt jelentette, hogy a tagok megbíztatása abban az esetben is megszűnt, ha a mandátumukat még nem töltötték ki, de betöltötték a hetvenedik életévüket.⁷

⁶ Az alkotmánybíró megválasztási feltételeit ld. TILK (2008) i. m. 25–27.

⁷ Ezt a szabályozást az Abtv. is tartalmazta a 2013. december 3-án hatályba lépett módosításáig. Így az alkotmánybírói tisztség megszűnt a 70. életév betöltésével (tehát az alsó korhatár 45. a felső a 70. életév volt), és a tizenkét év leteltével. Ezen okok beállta esetén, e szabályozás szerint, az alkotmánybíró hivatalában maradt mindaddig, amíg utódját meg nem választották. Ezzel a szabállyal az Abtv. azt kívánta elkerülni, hogy az alkotmánybírák száma ne maradjon tartósan alacsony amiatt, mert az Országgyűlés nem tud alkotmánybírókat választani.

A régi Abtv.-ben foglalt újraválasztási lehetőséget többször érte olyan kritika, hogy az nem szolgálja az alkotmánybírói függetlenséget, mert az az újraválasztás reményében valamilyen vélt vagy valós elváráshoz történő igazodást eredményezhet.⁸

Az Alkotmánybíróság intézményének létrehozását követően **a tagok száma változott**, az erre vonatkozó változó szabályozást az Alkotmány és a régi Abtv. egyaránt magában foglalta. Az 1989. október 23-ától hatályos alkotmányos szabályozás tizenöt főben határozta meg az Alkotmánybíróság tagjainak számát. Az akkori pártok megállapodása szerint a tizenöt főből öt alkotmánybíró az utolsó pártállami parlament,⁹ ötöt a szabad választásokkal létrejövő országgyűlés,¹⁰ majd további ötöt az azt követő parlament választott volna meg.¹¹ 1989. október 23-án az akkori országgyűlés öt alkotmánybíró meg is választott, így 1990. január 1-én öttagú testület kezdte meg a munkáját. 1990 júniusában az új összetételű országgyűlés megválasztotta a testület további öt tagját.

Az Alkotmány 1994-ben történt módosítása kapcsán tizenegy főre csökkent a testület létszáma.¹² Az Alkotmány 2011-ben történt módosításával¹³ illetve a régi Abtv.-nek a módosításával került sor a tizenöt fős létszám visszaállítására,¹⁴ melyet az Abtv. változatlanul a szabályozásába épített.

2. Az Alkotmánybíróság tagjának megválasztása

Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztására vonatkozó szabályozás megoszlik az Alaptörvény és az Abtv. között. A megválasztás módjáról és időtartamáról az Alaptörvény 24. cikke (8) bekezdése rendelkezik, meghatározva **az alkotmánybíróság tagjainak számát**. Eszerint „[a]z Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja.” Az Alaptörvény ugyanebben a bekezdésben szabályozza az Alkotmánybíróság tagjainak **politikai összeférhetetlenségét** is: „[a]z Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”¹⁵

Hangsúlyozandó, hogy az itt szabályozott politikai összeférhetetlenség az alkotmánybíróvá választásnak nem akadály; az Abtv. 10.§ (2) bekezdése értelmében az

⁸ TILK (2008) i. m. 32.

⁹ Régi Abtv. „53. § (1) Az Alkotmánybíróság megalakításakor az Országgyűlés átmenetileg az Alkotmánybíróságnak csak öt tagját választja meg. [...]”

¹⁰ Régi Abtv. „54. § (1) Az Alkotmánybíróság további öt tagját a legközelebbi országgyűlési választásokat követően az Országgyűlés az alakuló ülése utáni két hónapon belül választja meg. [...]”

¹¹ Régi Abtv. 56. §-ának eredeti szövege szerint „[a]z Alkotmánybíróság további öt tagját az Alkotmánybíróság felállítását követő ötödik évben választja meg az Országgyűlés.”

¹² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXXIV. törvény 1. §-a

¹³ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény 3. § és 5. §.

¹⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXII. törvény 1. § (1) bekezdés. Ez a törvény a 2. § (3) bekezdése szerint nem érintette az Alkotmánybíróság hivatalban lévő tagjainak a megbízását.

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (8) bekezdés.

összeférhetetlenség megszüntetésére a megválasztott alkotmánybírónak a hivatalba lépését követően tíz nap áll rendelkezésére, ez idő alatt összeférhetetlenségét meg kell szüntetnie. A kialakult gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság elnöke az újonnan megválasztott alkotmánybíró hivatalba lépése előtt az összeférhetetlenség megszüntetését megvizsgálja és ennek eredményéről az Alkotmánybíróság teljes ülését tájékoztatja. (A megválasztott alkotmánybírók már a hivatalba lépésük előtt megszüntetik az összeférhetetlenségüket.)

2.1. A megválaszthatóság feltételei

Az Abtv. 6. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság tagjává **büntetlen előéletű, parlamenti passzív választójoggal rendelkező magyar állampolgár** választható meg, aki a törvény további konjunktív feltételeinek is megfelel. Ez a rendelkezés jogági (jogterületi) utalásokat tartalmaz; büntetőjogi-, választójogi- és állampolgársági jogi szabályozásokra utal vissza.

Az Abtv. 6. § (1) bekezdése *a)* pontjában előírt **jogász végzettség** jogi egyetemi végzettséget (diplomával rendelkezést) jelent. Az Abtv. 6. § (1) bekezdés *b)* pontja a megválaszthatóság **korhatári feltételeként** a 45. életév betöltését, illetve a 70. életév be nem töltését határozza meg. Ez a régi Abtv. szabályaitól annyiban tér el, hogy ilyen felső korhatári rendelkezést a régi Abtv. nem tartalmazott, miután e korábbi szabályozás szerint a 70. életév betöltése a megbízatás megszűnését eredményezte.

Az Abtv. 6. § (1) bekezdés *c)* pontja illetve (2) bekezdése a tisztség betöltéséhez szükséges **szakmai-minőségi feltételeket** tartalmazza. A 6. § (1) bekezdés *c)* pontja vagylagos feltételt támaszt, biztosítva ezáltal a kiemelkedő elméleti ismeretek és a hosszan tartó gyakorlati működés során megszerzett tapasztalataik hasznosítását az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ez a szabályozás lényegét tekintve megegyezik a régi Abtv. szabályozásával. A korábbi szabályozás szövegeeltérései (MTA doktora *contra* állam- és jogtudomány doktorai; és más, inkább csak stiláris eltérések) annál fogva, hogy a feltételek mindkét szabályozásban a kiemelkedő elméleti jogász, illetve jogász minőséghez (tevékenységhez) kötődtek, nem tartalmaznak érdemi tartalmi eltérést. A húszévi gyakorlati jogász tevékenység pedig az Alkotmánybíróságban a legkülönbözőbb jogterületek képviselői, így többek között bírák, ügyészek, ügyvédek számára biztosította és biztosítja a részvétel lehetőségét.

2.2. A megbízatás ideje

A megbízatás időtartama a hatályos szabályozás szerint, az Alaptörvény rendelkezését megismételve tizenkét év. Ellentétben a régi Abtv. szabályozásával, a megbízatás betöltésének nincs felső korhatára, tehát a megbízatás időpontja túlnyúlhat a 70. életéven (de csak annak megválasztására kerülhet sor, aki a 70. életévét még nem töltötte be).

A hatályos szabályozás az újraválasztás lehetőségét már nem biztosítja, kivéve azokat az alkotmánybírákat, akiket a régi szabályozás szerint kilenc évre választottak meg. Az újraválasztás lehetőségének kizárását az Abtv. javaslat indokolása azzal támasztotta alá, hogy azt a felemelt időtartamú mandátum indokolja.

2.3. A választhatóságból kizárás

Az Abtv. 6. § (4) bekezdése a választhatóságból kizárja a megelőző négy évben kormánytagságot, párt vezető tisztségviselői tagságot, illetve politikai vagy szakmai felső-vezetési tagságot betöltött személyeket. A rendelkezés értelmében ez az akadály – ellentétben az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdésében foglalt összeférhetlenségi okkal – **el nem hárítható, abszolút érvényű megválasztási akadály**. Funkciója az alkotmánybírói tisztség politikától, érdekképviselettől való távolabb vitele a függetlenség egyik biztosítékaként.¹⁶

7. § [Jelölő bizottság]

- (1) Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.
- (2) A javasolt személyeket az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága meghallgatja.

Tartalom

1. Szövegtörténet	146
2. A jelölő bizottság	147
3. A jelöltek meghallgatása	147

1. Szövegtörténet

Az Alkotmánybíróság tagjainak személyére az Országgyűlés által megválasztott jelölő bizottság tesz javaslatot. A jelölő bizottságra, annak összetételére az Alaptörvény hatályba lépéséig a legmagasabb szintű szabályozást az **Alkotmány tartalmazta**. Az Alkotmány 32/A. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tett javaslatot. A **jelölő bizottságban tehát minden frakciónak egy szavazata volt**, függetlenül attól, hogy hány képviselővel rendelkezett. A jogalkotó az Alkotmánynak a 2011.

¹⁶ Megjegyzésre szorul, hogy ez más európai államokban nem abszolút kíváncsi. A francia Alkotmánytanácsnak hivatalból tagjai a volt köztársasági elnökök (más kérdés, hogy nem vesznek részt az ülésen), vagy a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak is volt olyan elnöke (1983 előtt J. Benda), aki korábban belügyminiszter volt. Ezen az alapon a függetlenségüket nem tekintik kétségbevonhatónak.

évi LXI. törvény 3. §-ával történt módosításával a jelölő bizottság **korábbi paritásos felépítésének szabályától eltérve** a jelölő bizottság összetételének kialakításáról az alábbiak szerint rendelkezett: „Az Alkotmánybíróság tizenöt tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” [Alkotmány 32/A.§ (5) bekezdés] A módosítást a szakirodalom egy részéről és az ellenzék részéről is több kritika érte.¹⁷

Az **Alaptörvény** a jelölő bizottságok tekintetében már **nem tartalmaz rendelkezést**. A Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépéséig a régi Abtv. 6–7. §-a és a 8. § (1) bekezdése a már módosított Alkotmánnyal összhangban állóan úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság tagjaira és elnökére az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.”¹⁸ A javasolt személyeket az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottsága¹⁹ meghallgatja. Az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés az Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottságának véleményét figyelembe véve választja meg. Az Abtv. változatlanul veszi át ezt a megoldást.

2. A jelölő bizottság

A jelölő bizottság tagjait **az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai jelölik**. A jelölő bizottságban valamennyi képviselő csoport részvételét biztosító szabály, hogy a bizottságban valamennyi képviselőcsoport egy-egy tagjának helyet kell kapnia. Erre is figyelemmel határozza meg az Abtv. a jelölő bizottság létszámát: legkevesebb kilenc, legfeljebb tizenöt képviselőben.

3. A jelöltek meghallgatása

Az Abtv. 7. § (2) bekezdése az Alkotmánybíróság tagjainak javasolt személyek meghallgatásáról rendelkezik. E rendelkezés tartalmilag megegyezik a régi Abtv. 7. §-ának rendelkezésével. A két szabályozás szövegében jelentkező eltérés a meghallgatásra hatáskörrel rendelkező kötelezően létrehozandó állandó bizottság elnevezésének (megjelölésének) különbözőségéből adódik.

¹⁷ A jelölőbizottságra vonatkozó szabályozást is érintette az az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes alkotmányjogi panasz, amelyet az Alkotmánybíróság a 3012/2012. (VI. 21.) AB végzésben az indítványozók személyes, közvetlen és tényleges érintettsége hiányában visszautasított.

¹⁸ A 6. § a 2010. évi LXV. törvény 1. §-ával megállapított, a 2011. évi LXII. törvény 1. § (2) bekezdése szerint módosított szöveg.

¹⁹ A 39/1998. (VI. 29.) OGY határozat alapján a bizottság elnevezése Alkotmány- és igazságügyi bizottság.

8. § [Megválasztás]

- (1) Az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága véleményének ismeretében választja meg.
- (2) Ha az Országgyűlés a jelölteket nem választja meg, a jelölő bizottság még azon az ülészakon, de legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz.
- (3) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság új tagját az Országgyűlés az elődje megbízási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül választja meg. Az Alkotmánybíróság tagja az elődje megbízásának megszűnését követő napon, ha pedig elődje megbízásának megszűnését követően választották meg, vagy elődje megbízása meghosszabbodott, a megválasztásáról szóló határozatban megjelölt napon lép hivatalba.

Tartalom

1. Szövegtörténet	148
2. Az Alkotmánybíróság tagjának megválasztása	148
3. A folyamatos működést biztosító megválasztási szabályozás	149

1. Szövegtörténet

Az Abtv. 8. § (1) bekezdésének rendelkezése tartalmilag azonos a régi Abtv. 8. § (1) bekezdésében foglalt szabállyal, miszerint az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának véleményét figyelembe véve választja meg. Az az előírás, hogy az Országgyűlés a bizottság véleményét figyelembe véve választja meg a javasolt személyt, ugyancsak nem volt úgy értelmezhető, hogy a bizottság véleménye kötné az Országgyűlést.²⁰

A választás eredménytelenségére vonatkozó előírás is azonos a régi Abtv. rendelkezésével. A régi Abtv. 8. § (2) szerint, ha az Országgyűlés a jelölteket nem választja meg, a 6. §-ban meghatározott jelölő bizottság még azon az ülészakon, de legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz.

2. Az Alkotmánybíróság tagjának megválasztása

Az Abtv. 8. § (1) bekezdése az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottságnak a jelölt megválasztására vonatkozó véleménye és a jelölt Országgyűlés általi megválasztásának kapcsolatát szabályozza. A jelölést és a meghallgatást követően az alkot-

²⁰ A régi Abtv. hatályának időszaka alatt előfordult olyan eset, hogy az Országgyűlés a jelöltet bizottsági ajánlás ellenére nem választotta meg.

mányügyi bizottság állást foglal arról, hogy támogatja-e a jelölt megválasztását, de **véleménye az Országgyűlést nem köti**.

A szabad mandátum elvéből és a titkos szavazás módjából következően ellenkező értelmezésre sem a régi Abtv., sem a hatályos szabályozás tekintetében nem lehetne jutni. A bizottsági meghallgatás és a vélemény jogi értelemben nem tölt be szűrő szerepet, ilyen joghatása csak akkor lehetne a bizottsági véleménynek, ha a nemleges állásfoglalás a megválasztásnak jogi akadályát képeznél, azaz az adott jelölt tekintetében jogi norma erejével kizárná a jelölt megválasztását (a választás megtartását).

Az Abtv. 8. § (2) bekezdése a **jelöltek választásának eredménytelensége esetére a jelölő bizottság további eljárásáról** tartalmaz rendelkezést. Ennek értelmében, abban az esetben, ha az Országgyűlés a jelölteket nem választja meg, a jelölő bizottság még azon az ülészakon, de legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz. Az Abtv. 8. § (2) bekezdésének megfelelő körülményre az Abtv. hatálybalépése óta nem került sor.

3. A folyamatos működést biztosító megválasztási szabályozás

Az Abtv. 8. § (3) bekezdése a választás illetve a megválasztott alkotmánybíró **hivatalba lépésének időpontját** szabályozza. A szabályozás elvi szempontja az Alkotmánybíróság folyamatos működésének biztosítása. A megválasztás időpontját illetően külön rendelkezés vonatkozik arra az esetre, amikor az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása a megbízatás ideje lejártával, illetve amikor az egyéb módon szűnik meg. Ez utóbbi esetben a választás időpontjáról az Abtv. 15. § (4) bekezdése rendelkezik.

A megbízatási idő lejártával összefüggő szabályozás a folyamatosság biztosítása mellett arra nézve is garanciát jelent, hogy az Országgyűlés indokolatlanul korábbi választással ne határozhassa meg idő előtti módon az Alkotmánybíróság összetételének alakulását.

9. § [Eskü]

Az Alkotmánybíróság tagja hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

Tartalom

1. Szövegtörténet	150
2. Az eskü	150
3. Az eskü és a hivatalba lépés időpontjának viszonya	151

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 11. §-a szerint „[a]z Alkotmánybíróság tagja a hivatalba lépése alkalmával az Országgyűlés előtt esküt tesz az Alkotmány feltétlen megtartására és kötelességei lelkiismeretes teljesítésére.”

Az Országgyűlés előtt esküt tevő – az Országgyűlés által választott – vezető közjogi tisztséget betöltő személyek esküszövegét a korábban hatályos Hárszabály 3. melléklete²¹ tartalmazta az alábbi szöveggel:

„Én esküszöm, hogy hazámhoz, a Magyar Köztársasághoz és annak népéhez hű leszek; az Alkotmányt és a jogszabályokat megtartom és megtartatom; a tudomásomra jutott titkot megőrzöm; feladataimat a Magyar Köztársaság fejlődésének előmozdítása és az Alkotmány érvényesülése érdekében lelkiismeretes teljesítem.(Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítjen!”²²

2. Az eskü

Az Abtv. 9. §-a szerint az Alkotmánybíróság tagja hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

A jelenleg hatályos eskü szövegét az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény²³ melléklete tartalmazza: „Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (a tisztség megnevezése) tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom. (Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítjen!”

Az eskü **erkölcsi elem a jogban**,²⁴ amely a mai jogrendszerben sajátos szerepet tölt be. A vallási és világnézeti kérdésekben semleges állam különböző eskük által már nem szakrális elemet emel a jogba, de erkölcsi elemet igen. Ezzel a jog az esküt tevők személyes, lelkiismereti meggyőződésére, a közhivatalt betöltők erkölcsi minőségére épít. E meggyőződéseket, polgárai erkölcsi tartását nem az állam hozta létre, irányultságuk is elsősorban inkább a haza, mint az állam, inkább a hivatás, mint valamely hivatal. Az eskü intézménye mai jogunkban is jól példázza azt, hogy a jogrendszer milyen módon feltételezi a mögötte álló erkölcsi rendet. Esküszegés nemcsak kifejezett jogszabálysértéssel (pl. államtitoksértéssel) valósulhat meg, hanem azzal is, ha az esküt tevő elmarad attól az erkölcsi mércétől, amit akár személyes képességei szubjektíven megengednének, akár hivatala objektíven megkövetelne. A hivatali eskü lényege éppen abban áll, hogy az esküt tevő ünnepélyesen kinyilvánítja, hivatalát nemcsak jogszerűen

²¹ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról - Esküszöveg az Országgyűlés előtt esküt tevő, vezető közjogi tisztséget betöltő személyek eskütételéhez

²² Ezt a jogszabályt a 10/2014. (II.24.) OGY határozat hatályon kívül helyezte.

²³ „1. § (1) A megválasztását követően

a) [...] az Országgyűlés által megválasztott személy az Országgyűlés előtt, (...) a melléklet szerinti szöveggel esküt vagy fogadalmat (a továbbiakban: eskü) tesz.”

²⁴ SCHANDA (2006) i. m. 156.

látja el, hanem a pusztá jogszerűsége túl hűséggel, lelkiismeretesen és igyekezettel. A világnézeti kérdésekben semleges jogállam sem mondhat le arról, hogy tiszttségviselőit jogilag kötelezze az etikus magatartásra és e kötelezettségvállalásnak ünnepélyes, történelmi hagyományokhoz is kapcsolódó, az egyént a formások mögött lelkiismeretében is kötelező kifejezést adjon. Az állam, mely vallási alapjait már régen elvesztette, ekkor sem mond le arról, hogy hívő polgárait – személyes döntésüknek megfelelően – e minőségükkel együtt érje el: polgárai vallásos meggyőződése az állam számára is olyan alap, melyet figyelembe vesz, és melyre épít, amikor tiszttségviselőit felelkesíti.²⁵

A jog által ma megkövetelt eskük jellemző tartalmi, szövegszerű elemei vonatkozásában vegyesen jelennek meg jogi és jogon kívüli elemek. Az Országgyűlés által választott közjogi méltóságok esküjét például véve a jogszabályok megtartására és megtartatására vonatkozó, illetve a titkok megőrzésére tett eskü egyértelmű jogi kötelezettségeket erősít meg esküvel; e kötelezettségek megszegése az esküszegéstől függetlenül is jogi felelősséget vetne fel.

Az egységes, meg nem határozott – az esküt tevő lelkiismeretében rejtező – értékre tett esküszöveg, mely az esküt tevő meggyőződés szerint nyilvánosan is kiegészíthető az „Isten engem úgy segítjen!” záradékkal, megfelel a lelkiismereti szabadságnak – ezt a záradék lehetősége a hagyományok tiszteletén túl is indokolja. A vallásszabadság pozitív és negatív oldala, a záradékkal és a nélküle mondott eskü teljesen egyenértékű, azaz nem arról van szó, hogy az egyiket főszabálynak tekinthetnénk, amihez képest a másik kivétel.²⁶

A magyar jogi szabályozásban számos tiszttségviselő esetében jogszabályok csak az eskütétel kötelezettségét rögzítik, az esküformát külön azonban nem.

3. Az eskü és a hivatalba lépés időpontjának viszonya

Az Abtv. 9. §-a grammatikai értelmezése arra enged következtetni, hogy mivel „a hivatalba lépését megelőzően” tesz esküt az alkotmánybíró, ezért eskütétel nélkül nem léphet hivatalba. Erre egyébként sem az Abtv. 12. §-a, sem egyéb rendelkezése külön nem tér ki.

10. § [Összeférhetetlenség]

- (1) Az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket, ha az az alkotmánybírói feladatok ellátását nem

²⁵ SCHANDA (2006) i. m. 157.

²⁶ SCHANDA (2006) i. m. 156.

akadályozza. Az Alkotmánybíróság tagja a tudományos, oktatási, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat.

- (1a) Az Alkotmánybíróság tagjával kapcsolatban bírói tisztsége miatt összeférhetetlenség nem áll fenn.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személlyel kapcsolatban összeférhetetlenségi ok áll fenn, azt a hivatalba lépését követő tíz napon belül meg kell szüntetnie.
- (3) Ha az Alkotmánybíróság tagjával kapcsolatban tevékenysége során összeférhetetlenségi ok merül fel, azt haladéktalanul meg kell szüntetnie.

Ügyrend

18. § (1) Az alkotmánybíró az Abtv. 10. §-ában meghatározott összeférhetlenségi okot köteles bejelenteni az elnöknek. Az összeférhetlenségi okot az elnök vagy bármely más alkotmánybíró is bejelentheti.
- (2) Az alkotmánybíróvá újonnan választott személlyel szemben – az Abtv. 10. § (2) bekezdése alapján – tíz nap elteltével, az alkotmánybíróval szemben haladéktalanul összeférhetlenségi eljárás indul, ha az alkotmánybíró az összeférhetlenség fennállását vitatja, vagy nem jelenti be az elnöknek azt a tényt, hogy az összeférhetlenséget megszüntette.
- (3) Az elnök a bejelentés alapján az érintett alkotmánybíróat írásban értesíti, és a (2) bekezdésben meghatározottak szerint az összeférhetlenségi eljárásban nyolc napon belül a teljes ülést összehívja.
- (4) Ha a teljes ülés az összeférhetlenséget megállapítja, a határozatban egyúttal felhívja az érintett alkotmánybíróat, hogy az összeférhetlenségi okot tíz napon belül szüntesse meg. Egyidejűleg az Abtv. 12. §-ában meghatározott jogkövetkezményt kell alkalmazni.
- (5) Az elnök az összeférhetlenséget megállapító alkotmánybírószági ülés időpontjától számított tíz nap elteltével a teljes ülést haladéktalanul ismét összehívja.
- (6) A teljes ülés többségi határozattal állapítja meg az összeférhetlenségi ok megszűnését, ennek hiányában indokolt határozattal megállapítja az Abtv. 15. § (2) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnését.

Tartalom

1. Szövegtörténet	153
2. Összeférhetlenség	154
3. Az összeférhetlenség megszüntetésének szabálya.....	155

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. eredeti szövege szerint az Alkotmánybíróság tagja nem lehet országgyűlési képviselő, tanácstag, más állami szervnél nem tölthet be tisztséget, érdekképviseleti szervnél vezető tisztséget és nem lehet párt tagja, az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet és tudományos, oktató, irodalmi és művészeti tevékenység kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat [9. § (1)–(3) bekezdés].

2001-ben az Országgyűlés – a gazdasági és a társadalmi közélet átláthatóbb működése, a kiemelkedő jelentőségű közmegbízatást betöltőkkel szembeni fokozott társadalmi elvárások érvényesítése érdekében módosította az egyes közhatalmi feladatokat ellátó személyek összeférhetlenségére, így az alkotmánybírók összeférhetlenségére vonatkozó szabályokat is.²⁷ A törvényjavaslat indokolása rögzítette, hogy az alkotmánybírókra vonatkozó összeférhetlenségi szabályok korábbi törvényi szabályozása részleges volt, mert csak az ún. közjogi összeférhetlenséget rendezte, a gazdasági összeférhetlenséget nem. A módosító törvény ezért megállapította a **gazdasági összeférhetlenségre** vonatkozó szabályokat is. Ennek megfelelően a régi Abtv. főszakénként kimondta, hogy az alkotmánybírói megbízatással összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai vagy gazdasági tisztség, illetve megbízatás. Az alkotmánybíró a tudományos és oktatói, a művészeti, a szerzői jogi védelemben részesülő, valamint a lektori és a szerkesztői tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat [9. § (1) bekezdés].

Az alkotmánybírói tisztség és az oktatási tevékenységhez kapcsolódó megbízatások összeférhetlenségének egyes kérdéseiről az Alkotmánybíróság állásfoglalást alakított ki. Az Alkotmánybíróság 3/2007. (II. 20.) Tü. határozata szerint „1. Az összeférhetlenség kérdése tekintetében nincs különbség az állami, valamint az egyházi, és az egyéb, nem állami felsőoktatási intézetekben betöltött tanszékvezetői, illetve szakfelelősi pozíciók között. 2. Az alkotmánybírói tisztséggel nem összeférhetetlen a tanszékvezetői és szakfelelősi megbízatás. 3. **A dékáni, dékán-helyettesi, rektori, rektor-helyettesi megbízatás betöltése összeférhetetlen az alkotmánybírói tisztséggel.**”

A megválasztáskor fennálló összeférhetlenség megszüntetéséről a régi Abtv. 10. §-a a következőképpen rendelkezett. Az összeférhetlenségi okot az Alkotmánybíróság tagjává történő megválasztást követő tíz napon belül meg kell szüntetni. Ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személy a tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja és tiszteletdíjban nem részesülhet. Ha az Alkotmánybíróság tagja e kötelezettségének az előírt ideig nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatban állapítja meg tagsága megszűnését.

Az Abtv. 10. §-a az elfogadása óta kétszer változott. 2014-ben a jogalkotó az összeférhetlenség alóli kivételek közé beiktatta a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony

²⁷ Az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetlenségéről és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló 2001. évi CII. törvény 2. §-a.

keretében végzett tevékenységet is.²⁸ 2014-ben az Abtv. 10. §-a a következő (1a) bekezdéssel egészül ki: „(1a) Az Alkotmánybíróság tagjával kapcsolatban bírói tisztsége miatt összeférhetetlenség nem áll fenn.”²⁹

2. Összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenség lehetséges előfordulásai közül a **politikai összeférhetetlenség** kiemelt esetéről maga az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdése utolsó mondata rendelkezik. Eszerint az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. A bírákra vonatkozó rendelkezések körében a 26. cikk (1) bekezdés utolsó mondata analóg módon fogalmaz a következőképpen: „A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

Az összeférhetetlenség kérdéseinek további szabályozására – tekintettel arra, hogy ezek a kérdések az Alkotmánybíróság szervezetével és működésével összefüggő kérdések – az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése ad az Abtv. számára implicit módon felhatalmazást.

Az Abtv. 10. § (1) bekezdése a „minden más” kitételrel **főszabályként összeférhetetlennek minősíti a különféle tisztségeket** és megbízásokat az Alkotmánybíróság tagságával. A felsorolt kategóriák (állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztség) valamennyi tisztséget magukban foglalják, tehát a tisztségek tekintetében a tiltás általános. A „kulturális” tisztséget a tiltást tartalmazó felsorolás nem említi, de a szabályozás a főszabály alól kivételként említi a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolható tisztségeket. Ebből *a contrario* következik, hogy a jogalkotó e tevékenységek szervezeti kereteit fogalmilag a főszabály alá eső fogalomkörbe vonta. E kivétellel kapcsolatban az Abtv. hangsúlyozza, hogy **a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségek viselése csak abban az esetben** összeegyeztethetetlen az alkotmánybírói tisztség ellátásával, ha a tisztség az alkotmánybírói megbízás ellátását akadályozza.

A politikai tisztség betöltésére vonatkozó tilalom részbeni átfedésben van az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdésében foglalt „politikai tevékenység” tilalmával. Az Alaptörvény és az Abtv. vonatkozó rendelkezései lényegében az Alkotmánybíróság tagja számára minden aktív politikai tevékenységet tilt, ide értve a párttagságot is.

Az Abtv. 10. § (1) bekezdésének utolsó mondata taxatív felsorolást tartalmaz azokról a kereső foglalkozásokról, melyek **kivételt képeznek a főszabály alól** és nem összeférhetetlenek az Alkotmánybíróság tagságával. Ezek a következők: a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységek és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységek. Az Abtv. minden egyéb kereső tevékenységet az Alkotmánybíróság tagságával összeférhetetlennek minősít.

²⁸ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a sportról szóló 2004. évi I. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi CI. törvény 80. §-a.

²⁹ Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. § (1) bekezdés.

Az Abtv. 10. § (1) bekezdésében foglalt felsorolást egészíti ki – azzal a lehetőséggel összhangban, hogy az Alkotmánybíróság tagjai kérelmezhetik a bíróvá történő kinevezésüket (vö. Abtv. 10/A. §) – a 10. § (1a) bekezdése, amely szerint az Alkotmánybíróság tagjával kapcsolatban bírói tisztség miatt összeférhetetlenség nem áll fenn.

3. Az összeférhetetlenség megszüntetésének szabálya

Az Abtv. 10. § (2) és (3) bekezdése az összeférhetetlenség megszüntetésének kötelezettségét szabályozza.

A (2) bekezdés rendelkezik a megválasztott alkotmánybíró **megválasztásakor fennálló összeférhetetlenség megszüntetéséről, tíz napos határidőt** megszabva erre. Ez a szabályozás azonos a régi Abtv. 10. § (1) bekezdése első mondatában foglalt szabályozással. [Régi Abtv. „10. § (1) Ha az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személlyel kapcsolatban a 9. §-ban foglalt összeférhetetlenségi ok áll fenn, azt a megválasztását követő tíz napon belül meg kell szüntetnie.(...)”] A kialakult gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság megválasztott tagjai hivatalba lépésükig megszüntetik a megválasztásuk időpontjában fennálló összeférhetetlenségüket, azt az Alkotmánybíróság elnöke megvizsgálja és ennek eredményéről az Alkotmánybíróság teljes ülését tájékoztatja.

A (3) bekezdés az Alkotmánybíróság tagjának **tevékenysége során felmerülő összeférhetetlenség haladéktalan megszüntetéséről** rendelkezik.

10/A. § [Bíróvá történő kinevezésre irányuló kérelem]

Az Alkotmánybíróság tagja kérelmezheti – az Alkotmánybíróság elnöke útján – a köztársasági elnöknel a bíróvá történő kinevezését. A kérelemről az Alkotmánybíróság elnöke – annak a köztársasági elnökhöz történő továbbításával egyidejűleg – tájékoztatja az Országos Bírósági Hivatal elnökét.

Tartalom

1. Szövegtörténet	155
2. Bíróvá történő kinevezés	156

1. Szövegtörténet

Az Abtv. 10/A. §-át az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. § (2) bekezdése iktatta be.

A módosítás célja – a 2019. évi CXXVII. törvény javaslatának indokolása szerint – az, hogy az Alkotmánybíróság tagjai ne veszítsék el korábbi bírói tisztségüket, illetve a korábban nem bíróként működő bírók kinevezést kaphassanak. Mivel az Alkotmánybíróság többek között bírósági ítéleteket vizsgál felül (vö. Abtv. 27. §), azaz tartalmilag bírói feladatot lát el,³⁰ indokolt, hogy a ténylegesen gyakorolt felsőbírósági jellegű tapasztalataikat megbízatásuk megszűnését követően bíróként hasznosítsák. Tehát **az Alkotmánybíróság tagjaként ellátott tevékenységek indokolták** a bíróvá történő kinevezés lehetőségének a megteremtését.

2. Bíróvá történő kinevezés

Az Abtv. 10/A. § első mondata szerint az Alkotmánybíróság tagja az Alkotmánybíróság elnöke útján kérelmezheti a köztársasági elnöknel a bíróvá történő kinevezést. Az Alkotmánybíróság tagjává történő megválasztás tehát nem eredményez automatikus bírói kinevezést, azt az Alkotmánybíróság megválasztott tagjának **kifejezetten kérelmeznie kell**.

Ha az Alkotmánybíróság tagja az Abtv. szerint kérelmezte bíróvá történő kinevezését, őt a köztársasági elnök pályázat kiírása nélkül határozatlan időre bíróvá kinevezi [Bjt.3.§ (4a) bekezdés]. Tehát a törvény **a kinevezéshez nem ír elő pályáztatási eljárást**. Ennek oka – a törvényjavaslat indokolása szerint – egyrészt az Alkotmánybíróság tagjai függetlenségének alkotmányos garanciái (vö. Abtv. 5. §), másrészt a megválasztás feltételei (vö. Abtv. 6. §). Tehát **az Alkotmánybíróság tagjaival szemben támasztott törvényi feltételek indokolják** a Bjt. szerinti pályáztatás előírásának mellőzését.

11. § [Vagyonynyilatkozat]

- (1) **Az Alkotmánybíróság tagja a megválasztását követő harminc napon belül, majd ezt követően minden évben január 31-ig, valamint a megbízatásának megszűnését követő harminc napon belül az országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozatával azonos tartalmú vagyonynyilatkozatot tesz.**
- (2) **Az Alkotmánybíróság tagja a vagyonynyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő ház- vagy élettársának, gyermekeinek (a továbbiakban együtt: családtag) az Alkot-**

³⁰ A 2019. évi CXXVII. törvény javaslatának indokolása azzal támasztja alá azt a megállapítást, hogy az Alkotmánybíróság tartalmilag bírói feladatot lát el, hogy az ún. „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése óta az Alkotmánybíróság egyes – ilyen tárgyú - eljárásai a gyakorlatban kifejezetten jogorvoslati jelleggel öltöttek azzal, hogy az eljárás a döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára korlátozódik. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezért követeli meg az alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslati eszköz kimerítését a saját eljárásának kezdeményezése előtt (például Szalontay v. Hungary, no. 71327/13, elfogadhatósági határozat, 2019. március 12-i döntés, 35. és 39. bek.).

mánybíróság tagja vagyonyilatkozatával azonos tartalmú vagyonyilatkozatát.

- (3) A családtag vagyonyilatkozata kivételével a vagyonyilatkozat nyilvános, oldalhú másolatát – a családtag személyes adatai kivételével – a főtitkár az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján haladéktalanul közzéteszi. A vagyonyilatkozat a honlapról az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának megszűnését követő egy év elteltével távolítható el.
- (4) A vagyonyilatkozatokat a főtitkár kezeli. A főtitkár az Alkotmánybíróság volt tagjának, valamint családtagjának vagyonyilatkozatát az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának a megszűnését követő egy évig őrzi.

Tartalom

1. Szövegtörténet	157
2. A vagyonyilatkozat tartalma, nyilvánossága, kezelése	157

1. Szövegtörténet

Az Alkotmánybíróság tagjainak a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét 2001-ben vezette be a jogalkotó.³¹ A régi Abtv. 9/A. § előírta a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget azzal, hogy azt három évente kell megtenni, illetve a megbízás megszűnését követően csak akkor, ha a megbízatás idejének lejártá előtt szűnt meg. A törvény – a jogintézményt bevezető törvényjavaslat indokolása szerint – a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség tartalmi zsinormértékéül a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást jelölte meg. A vagyonyilatkozatot az Alkotmánybíróság Hivatala tartotta nyilván. A törvény úgy rendelkezett, hogy a vagyonyilatkozat tartalmát az Alkotmánybíróság teljes ülése ellenőrzi, mivel a teljes ülés jogosult az Alkotmánybíróság tagjának a testületből való kizárására. A 9/A. § (2) bekezdése rendelkezett arról is, hogy az Alkotmánybíróság tagjának vagyonyilatkozata – az azonosító adatok kivételével – nyilvános.

2. A vagyonyilatkozat tartalma, nyilvánossága, kezelése

A bíróvá történő kinevezés szabályait az Abtv. 11. §-ában az Alkotmánybíróság tagjainak vagyoni transzparenciáját szolgáló rendelkezések követik.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget bevezető törvényjavaslat indokolása szerint is alapvető jogállami követelmény, hogy a közmegbízatást teljesítők feladataik ellátása során fokozott elvárásoknak feleljenek meg, amely biztosítja a közbizalom érvényesülését. A közérdek megvalósításában közreműködő személyekre olyan sza-

³¹ Az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetetlenségéről és vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló 2001. évi CII. törvény 2. § (2) bekezdése iktatta be az Abtv.-be a 9/A. §-t.

bályozást kell kialakítani, amely lehetővé teszi annak intézményes kizárását, hogy a magánérdek bármilyen módon befolyásolhassa a közfeladat ellátását. Egyúttal biztosítani kell a nem kívánatos befolyás kizártságának ellenőrizhetőségét és a közfeladat ellátásának nyilvánosságát, a közélet tisztaságát, melyeknek egyik alapvető eszköze az említettek vagyoni helyzetének átláthatósága.³²

Az alkotmánybíró **az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozatával azonos tartalmú vagyonyilatkozatot tesz**, amelynek adatsorát az Ogytv. 1. számú melléklete részletezi a „Vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozat országgyűlési képviselő, valamint a vele közös háztartásban élő házastársa vagy élettársa és gyermeke(i) számára” cím alatt.

Az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozatával való azonos tartalom előírása következtében az alkotmánybíróság tagjainak vagyoni viszonyait illetően az országgyűlési képviselőkre előírt körben kell nyilatkozatot tenniük, **azzal az eltéréssel**, hogy ahol a bevallási kötelezettség értékhatáraként az országgyűlésről szóló törvény a mindenkori képviselői alapdíj hat havi összegét meghaladó mértéket jelöl meg, az Alkotmánybíróság tagjai esetében ezen mértéken az alkotmánybírói illetmény hat havi összegét meghaladó mértéket kell érteni.

Az Abtv. 11. § (2) bekezdése az országgyűlési képviselőkre vonatkozó vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséghez hasonlóan rendelkezik az Alkotmánybíróság tagjával **közös háztartásban élő ház- vagy élettársa, illetve gyermekei vagyonyilatkozatának** az alkotmánybírói vagyonyilatkozathoz történő csatolása tekintetében.

Az Abtv. 11. § (3) és (4) bekezdése az alkotmánybírói **vagyonnyilatkozat nyilvánosságáról** rendelkezik. E bekezdések további rendelkezései a **vagyonnyilatkozat kezelésének** szabályait és a főtitkár ezzel kapcsolatos feladatait tartalmazzák, aki a vagyonyilatkozatok őrzője és kezelője.

12. § [Összeférhetetlenség megállapításának, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásának közvetlen jogkövetkezménye]

A 10. §-ban meghatározott összeférhetetlenségi ok esetén az összeférhetetlenséget megállapító alkotmánybíróági határozat meghozatalának időpontjától az összeférhetetlenség megszüntetéséig, valamint a 11. §-ban meghatározott vagyonyilatkozat-tétel elmulasztása esetén annak teljesítéséig az Alkotmánybíróság tagja a tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja, és díjazásban, valamint juttatásban nem részesülhet.

³² Ld bővebben: 2001. évi CII. törvény indokolása – egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetetlenségéről és vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségéről

Tartalom

1. Szövegtörténet	159
2. Az összeférhetetlenség megállapításának és a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásának közvetlen jogkövetkezménye	159

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. az összeférhetetlenség fennállásának és a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit tartalmilag az Abtv. hatályos rendelkezéseivel azonos tartalommal szabályozta.

2. Az összeférhetetlenség megállapításának és a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásának közvetlen jogkövetkezménye

Az összeférhetetlenség megállapításának az Abtv. 12. §ában foglalt közvetlen következményei **nem azonosak** az összeférhetetlenség megállapítása ellenére meg nem szüntetett összeférhetetlenség következtében bekövetkező jogkövetkezménnyel: az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével.

Az Abtv. az alkotmánybíró kötelezettségévé teszi a megválasztásakor fennálló, illetve megválasztása után felmerülő összeférhetetlenségének megszüntetését [vö. Abtv. 10. § (2)–(3) bekezdés]. Az összeférhetetlenség megszüntetésének – az alkotmánybíró-sági határozatot követő – elmaradása esetén a további eljárást az Abtv. 12. §-a illetve az Ügyrend szabályai határozzák meg [18. § (2) bekezdés].

Az **összeférhetetlenség megállapításának közvetlen jogkövetkezményeként** az Alkotmánybíróság tagja nem gyakorolhatja tisztségéből eredő jogkörét, és díjazásban, valamint juttatásban nem részesülhet az összeférhetetlenség megszüntetéséig. Ugyan-ez a jogkövetkezménye a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztásának, mindaddig, amíg kötelezettségét nem teljesíti.

13. § [Díjazás, társadalombiztosítási ellátás, szabadság]

- (1) Az Alkotmánybíróság tagja az Alkotmánybíróság elnöke (a továbbiakban: elnök) kivételével a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény szerint a legmagasabb fizetési fokozatban megállapított Kúria tanácselnöki illetmény 130%-ára jogosult.
- (1a) Az Alkotmánybíróság tagja az elnök kivételével az (1) bekezdésben meghatározott illetményen túl miniszteri juttatásra jogosult.

- (2) Az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának időtartama alatt a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultság szempontjából közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott biztosítottnak, díjazása nem önálló tevékenységből származó, járulékalapot képező jövedelemnek minősül. Az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának időtartama közszolgálati jogviszonyban töltött időnek számít.
- (3) Az Alkotmánybíróság tagjának minden naptári évben negyven munkanap szabadság jár.

Tartalom

1. Szövegtörténet	160
2. Díjazás, társadalombiztosítási ellátás, szabadság	160

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. alkotmánybírák díjazására vonatkozó szabályát a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról 2001. évi XXXVI. törvény 101. § iktatta be az Abtv.-be. A régi Abtv. 13. § szerint „[a]z Alkotmánybíróság elnökének illetményét és juttatásait külön törvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság többi tagjának – köztük a helyettes elnökének – a díjazása meg egyezik a miniszterek díjazásával azzal az eltéréssel, hogy a vezetői illetménypótléka a miniszteri illetménypótlék másfélszerese. Egyebekben az Alkotmánybíróság tagja a minisztert megillető juttatásokra jogosult.”

A régi Abtv. javaslatához fűzött indoklás szerint a szabályozás oka az, hogy az alkotmánybírói tagság összeférhetetlen – a már jelzett tevékenységek kivételével – minden kereső foglalkozással, ezért az Alkotmánybíróság tagját olyan anyagi elismerésben kell részesíteni, amely az anyagi függetlenséget is biztosítja számára. Ennek érdekében az Alkotmánybíróság elnöke a miniszterelnökkel, az Alkotmánybíróság többi tagja – köztük a helyettes elnök – pedig a miniszterekkel azonos illetményben részesül, és értelemszerűen megilletik őket mindazok, a minisztertanácsi tagsághoz szorosan nem kapcsolódó egyéb jogok is, amelyeket a különböző jogszabályok a miniszterek számára biztosítanak (pl. diplomata útlevél, kormányváró használata).

Az Abtv. 13. § (1) bekezdése hatályos szabályozását a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény 150. §-a alakította ki.

2. Díjazás, társadalombiztosítási ellátás, szabadság

Az Abtv. 13. §-a az Alkotmánybíróság tagjának javadalmazásáról és juttatásairól utaló szabállyal rendelkezik, amellyel biztosítja az alkotmánybírák **anyagi függetlenségét**.

Az Abtv. 13. § (1) bekezdése – a régi Abtv.-vel szemben – a Kúria tanácselnöki illetményéhez igazítja – annak 130%-ában meghatározva – az Alkotmánybíróság tagjának illetményét. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság tagja a minisztert megillető juttatásokra is jogosult.

Az Alkotmánybíróság elnökének díjazásáról az Abtv. az elnök jogállásánál rendelkezik (vö. Abtv. 19. §), ezért az elnök kivételt képez az Abtv. 13. § (1) és (1a) bekezdésében foglalt szabályozás alól. Erre utal „Az Alkotmánybíróság elnöke (a továbbiakban: elnök) kivételével” megfogalmazás.

A 13. § (2) bekezdése az alkotmánybíró társadalombiztosítási ellátásáról, illetményének adó- és társadalombiztosítási jellegéről rendelkezik. Az Alkotmánybíróság tagjának jogviszonya kezdettől fogva olyan választott közjogi tisztség, amely nem tartozott a társadalombiztosítási jogszabályok hatálya alá: az Alkotmánybíróság tagja nem minősül foglalkoztatottnak; ezért kell külön kimondani, hogy az Alkotmánybíróság tagja milyen jogállással rendelkezik társadalombiztosítási szempontból.

Az Abtv. 13. § (3) bekezdése meghatározza az Alkotmánybíróság tagját megillető évi szabadság mértékét. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság tagjának minden naptári évben negyven munkanap szabadság jár.

14. § [Mentelmi jog]

- (1) Az Alkotmánybíróság tagja az Alaptörvényben és e törvényben meghatározott alkotmánybírósági hatáskörök gyakorlása során kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre, e tény vagy vélemény miatt az Alkotmánybíróság ellen bíróság vagy hatóság előtt eljárás nem indítható. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmozásra és a becsületsértésre, valamint az Alkotmánybíróság tagjának polgári jogi felelősségére.
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott mentesség kiterjed a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint – ha az Alkotmánybíróság tagjának nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlan – rágalmozásra.
- (3) Az Alkotmánybíróság tagjának őrizetét csak tettenérés esetén lehet elrendelni, és ellene csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.

- (4) A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádemelés előtt a legfőbb ügyész, a vádemelés után, illetve magánvádas vagy pótmagánvádas eljárásban a bíróság terjeszti elő az elnökhöz. Az indítványt az Alkotmánybíróság tagjának tettenérése esetén haladéktalanul elő kell terjeszteni. Szabálysértési ügyben a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt – a szabálysértési hatóság megkeresése alapján – a legfőbb ügyész terjeszti elő az elnökhöz.
- (5) A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntés csak arra az ügyre vonatkozik, amelyre az indítványt előterjesztették.
- (6) Az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogáról – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le. E jogát mindenki köteles tiszteletben tartani.
- (7) Az Alkotmánybíróság tagja köteles mentelmi jogának megsértését az elnöknek haladéktalanul bejelenteni.

Ügyrend

21. § (1) Az Abtv. 14. §-a alapján benyújtott, mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt az elnök haladéktalanul átadja megvizsgálásra a gazdasági és személyügyi bizottságnak, az érintett alkotmánybíró írásban értesíti, és mindezt a következő teljes ülésen bejelenti.
- (2) A bizottság a vizsgálatát legkésőbb tizenöt napon belül lefolytatja, a vizsgálat lezárásától számított nyolc napon belül a teljes ülés számára írásos jelentést és a mentelmi jog felfüggesztésére vagy annak mellőzésére vonatkozó javaslatot készít.
- (3) Az elnök a jelentés elkészültét követő nyolc napon belül teljes ülést hív össze.
- (4) Az érintett alkotmánybíró a bizottság előtt és a teljes ülésen jogosult ismertetni álláspontját.
- (5) A teljes ülés a mentelmi jog felfüggesztése kérdésében – az érintett alkotmánybíró meghallgatása, illetve ismételten lehetővé tett meghallgatásának eredménytelensége, valamint a jelentés megvitatása után – titkos szavazással hoz határozatot.

Tartalom

1. Szövegtörténet	163
2. A mentelmi jog intézményének fogalma és funkciója	163
3. A mentelmi jog alóli kivételek köre	164
4. A mentelmi jog felfüggesztése.....	164

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 14. § (1) bekezdésének eredeti szövegezése szerint „[a]z Alkotmánybíróság tagja az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jogot élvez.” Az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló 2006 évi LXXXVII. törvény 2. § (1) bekezdése helyesbítette a szöveget akként, hogy „[a]z alkotmánybírákat az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.”³³

2. A mentelmi jog intézményének fogalma és funkciója

Az alkotmánybírákat illető mentelmi jognak ugyanaz a **funkciója**, mint az országgyűlési képviselők, és más közjogi tisztségviselők mentelmi jogának; ez a jog nem az alkotmánybíró kiváltsága, hanem érinthetlenségén keresztül az Alkotmánybíróság integritásának, zavartalan működésének mindenféle indokolatlan hatalmi repressziótól, processzustól mentes biztosítása.

Az alkotmánybírákra vonatkozó szabályozás tartalmilag *mutatis mutandis* **analóg az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályozással**, és a mentelmi jog felfüggesztésének eljárása is alapvető hasonlóságot mutat az ide vonatkozó parlamenti eljárással.

Ennek megfelelően az Abtv. 14. § (1) bekezdése rendelkezik az Alkotmánybíróság tagjának **immunitásáról** (felelősség nélkülségéről), illetve a 14. § (3) bekezdése **inviolabilitásáról** (sérthetlenségéről).

Felelősség nélkülsége értelmében az Alkotmánybíróság tagja alkotmánybírói tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt sem a megbízási ideje alatt, sem annak megszűnését követően nem vonható felelősségre bíróság, hatóság előtt.

Az Abtv. 14. § (2) bekezdése ezt a mentességet kiterjeszti a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre és a rágalmazásra is, feltéve, ez utóbbi esetben, hogy nem volt tudomása a közlés lényegét tekintve valótlan voltára.

Az Alkotmánybíróság tagjának sérthetlensége értelmében az alkotmánybíró ellen büntető vagy szabálysértési eljárást csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet indítani vagy folytatni, illetve vele szemben büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.

Azt, hogy a mentelmi jog nem az alkotmánybíró sajátja, mutatja az Abtv. 14. § (6) bekezdése, mely szerint az Alkotmánybíróság tagja a szabálysértési eljárást kivéve mentelmi jogáról nem mondhat le. Ugyanerre utal az Abtv. 14. § (7) bekezdésének azon rendelkezése, melynek értelmében az Alkotmánybíróság tagja köteles a mentelmi jogának megsértését az elnöknek haladéktalanul bejelenteni. Ez a rendelkezés az elnökre ró feladatot, aki az alkotmánybírák mentelmi jogának megsértése esetén megteszi a szükséges intézkedést [vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés *k*) pont].

³³ Az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló 2006 évi LXXXVII. törvény 2. § (1) bekezdésével megállapított szöveg.

3. A mentelmi jog alóli kivételek köre

A mentelmi jog alóli kivételek – hasonlóan az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályozáshoz, azzal jórészt azonosan – garantálják, hogy a mentelmi jog felelősségnélküliséget biztosító rendelkezése ne nyújtson védelmet olyan esetleges magatartásnak, melyek megengedhetősége az általános jogvédelem és az Alkotmánybíróság integritásának, zavartalan működésének szempontjából semmiképpen sem tekinthető indokoltnak, vagy éppenséggel szemben állna alapvető alkotmányos érdekekkel, illetve magának az Alkotmánybíróság zavartalan működésének érvényesülésével.

Az Abtv. 14. § (1) bekezdésének második mondata a felelősségnélküliség alóli kivételeket tartalmazza: a szigorúan titkos illetve titkos minősítésű adattal való visszaélést, a rágalmazás és becsületsértés esetét. Nem terjed ki a felelősség nélküliség a polgári jogi felelősségre sem.

A mentelmi jog sérthetlenséget biztosító szabályozási körében az Abtv. 14. § (3) bekezdése – a mentelmi jog rendeltetésszerű funkciójára tekintettel – kiemeli a védett körből a tettenérés esetét.

4. A mentelmi jog felfüggesztése

Az Abtv. 14. § (4) bekezdése rendelkezik a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló előterjesztésről. Az indítványt az Alkotmánybíróság elnökének kell előterjeszteni – tettenérés esetén haladéktalanul – vádemelés előtt illetve szabálysértési eljárásban a legfőbb ügyész, vádemelés után illetve magánvádas vagy pótmagánvádas eljárásban a bíróság az indítvány előterjesztője.

Az Abtv. 15. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy a mentelmi jog felfüggesztése arra az ügyre vonatkozzék, amelyre az indítványt előterjesztették. Ennek értelmében, ha az alkotmánybíró ellen több ügyben is folya eljárás, csak az adott ügyre vonatkozóan történt felfüggesztése mellett teszi lehetővé az eljárás lefolytatását. Tehát több eljárás lefolytatása csak úgy lehetséges, ha valamennyi ügyben külön felfüggesztésre került a mentelmi jog.

Az eljárás lefolytatásának szabályait az Ügyrend 21. §-a tartalmazza. Ennek értelmében a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt az elnök haladéktalanul átadja megvizsgálásra a gazdasági és személyügyi bizottságnak, az érintett alkotmánybíró írásban értesíti, és mindezt a következő teljes ülésen bejelenti. A bizottság a vizsgálatát legkésőbb tizenöt napon belül lefolytatja, a vizsgálat lezárásától számított nyolc napon belül a teljes ülés számára írásos jelentést és a mentelmi jog felfüggesztésére vagy annak mellőzésére vonatkozó javaslatot készít. Az elnök a jelentés elkészültét követő nyolc napon belül teljes ülést hív össze.

Az érintett alkotmánybíró a bizottság előtt és a teljes ülésen jogosult ismertetni álláspontját. A teljes ülés a mentelmi jog felfüggesztése kérdésében – az érintett alkotmánybíró meghallgatása, illetve ismételten lehetővé tett meghallgatásának eredménytelensége, valamint a jelentés megvitatása után – titkos szavazással hoz határozatot [21. § (1)–(5) bekezdés].

15. § [Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnése]

- (1) Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik
 - a)
 - b) a megbízási időtartam leteltével.
- (2) Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik továbbá
 - a) halállal,
 - b) lemondással,
 - c) összeférhetetlenség miatt a megbízási megszűnésének megállapításával,
 - d) ha az Alkotmánybíróság tagja az országgyűlési képviselők választásán már nem választható,
 - e) felmentéssel vagy
 - f) kizárással.
- (3)
- (4) Ha az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása a (2) bekezdés alapján szűnik meg, az Alkotmánybíróság új tagját az Országgyűlés az Alkotmánybíróság volt tagja megbízatásának megszűnésétől számított hatvan napon belül választja meg.
- (5) Ha az Alkotmánybíróság több tagjának szűnik meg, illetve hosszabbodik meg egymást követően a megbízatása, az Országgyűlés először az Alkotmánybíróság azon tagjának utódját választja meg, akinek a megbízatása korábban szűnt meg vagy hosszabbodott meg, illetve korábban szűnne meg.

Tartalom

1. Szövegtörténet	165
2. A megszűnésének esetei.....	166

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 15. § (1) bekezdése szerint az alkotmánybírósági tagság megszűnik: a 70. életév betöltésével; a megbízási időtartam leteltével; halállal; lemondással; összeférhetetlenség megállapításával; felmentéssel; kizárással. Az első négy esetben a megbízási megszűnését az Alkotmánybíróság elnöke állapította meg, az utolsó három esetben pedig az Alkotmánybíróság teljes ülése hozott határozatot [15. § (2) bekezdés]. Tehát a régi Abtv. a megszűnési eseteket azzal az eltéréssel szabályozta, hogy egyfelől megszüntetési okként tartalmazta a 70. életév betöltését, másfelől nem tartalmazta a parlamenti választójog megszűnésének, elvesztésének esetét.

Az Abtv. 15. § (1) bekezdése a) pontjának 2013. december 10-éig hatályos szövege szerint az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik a 70. életév betöltésével, azaz a korábbi szabályozás szerint az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása 70. életévé betöltésével megszűnt. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módo-

sításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény 42.§ (1) bekezdése ezen változtatott és a felső korhatárt eltörölte. A törvényjavaslat indokolása szerint „[a]z Alaptörvény ötödik módosítása miatt az Alkotmánybíróságról szóló törvényben szükséges terminológiai változtatások és hivatkozás-pontosítások mellett a rendelkezés az Alkotmánybíróság tagjainak Alaptörvényben foglalt megbízási idejét korlátozó rendelkezést helyezi hatályon kívül, valamint olyan alkalmazási szabályt ad, amely az új rendelkezést a megbízástukat töltő alkotmánybírákra is alkalmazni rendeli. Ezzel párhuzamosan a rendelkezés az alkotmánybírává való megválasztás feltételévé teszi, hogy a jelölt a 70. életévét még ne töltse be.”

Az Abtv. 15. § (3) bekezdése 2013. december 10-től hatályos módosításáig ismerte az Alkotmánybíróság tagja megbízási idejének tizenkét éven túli meghosszabbodását is. Az Abtv. 15. § (3) bekezdés 2013. december 10-éig hatályos tartalma a következő volt: „Ha az Alkotmánybíróság tagjának megbízási ideje az (1) bekezdés alapján szűnik meg, az Alkotmánybíróság új tagját a 8. § (1)–(3) bekezdésben foglaltak szerint kell megválasztani. Ha az Országgyűlés az Alkotmánybíróság új tagját a 8. § (3) bekezdésben meghatározott határidőig nem választja meg, az Alkotmánybíróság tagjának megbízási ideje az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik. Ha az Alkotmánybíróság több tagjának szűnik meg egyidejűleg a megbízási ideje, mint ahány tagot az Országgyűlés a határidőig választ, az életkorban fiatalabb tag megbízási ideje meghosszabbodik meg.” Ez a rendelkezés a felső korhatár eltörlésével egyidejűleg hatályon kívül helyezésre került.

2. A megszűnésének esetei

Az Abtv. 15. § (1) bekezdés *b)* pontja az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnése alapesetként **a megbízási időtartam leteltét** nevesíti. A megbízási idő a hivatalba lépéstől számított tizenkét évig tart (vö. Abtv. 8. §).

Az Abtv. 15. § (2) bekezdése az Alkotmánybíróság tagja megbízási idejének leteltén kívüli eseteit tartalmazza. Eszerint az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik halállal, lemondással, összeférhetetlenség miatt a megbízási idejének megállapításával, ha az Alkotmánybíróság tagja az országgyűlési képviselő választásán már nem választható, felmentéssel vagy kizárással.

A **lemondásra** az Alkotmánybíróság tagjának akaratából, azaz saját döntése folytán kerülhet sor [vö. Abtv. 16. § (1) bekezdés].

Az Abtv. 15. § (2) bekezdés *c)–f)* pontjaiban foglalt esetek olyan objektív tényeken alapulnak, melyeket illetően az Alkotmánybíróságban betöltött tagságot megszüntető (megállapító) határozatot az Alkotmánybíróság teljes ülése hozza meg [vö. Abtv. 16. § (6) bekezdés].

Egészében – az alkotmánybíró függetlenségét szolgáló módon – az alkotmánybírói tisztség megszűnésére csak törvényben foglalt esetekben kerülhet sor; a szabályozás az Alkotmánybíróságon kívül minden más szervet, hatalmi ágat kizár az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszüntetésének lehetőségéből.

Az Abtv. 15. § (4) bekezdése a (2) bekezdés alapján megüresedett alkotmánybírói tisztség betöltésének időpontjáról rendelkezik, az (5) bekezdés pedig azt a helyzetet rendezi, ha az Alkotmánybíróság több tagjának szűnik meg a megbízási ideje; ezen esetekre nézve szabályozza a megüresedett tisztség betöltésének sorrendjét.

Tekintettel arra, hogy az Abtv. 15. § (3) bekezdés – mely az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának meghosszabbításáról rendelkezett – a 2013. évi CXXXI. törvény 12. § b) pontja következtében hatályon kívül helyezésre került, az Abtv. 15. § (5) bekezdésének az a fordulata, mely a meghosszabbodott alkotmánybírói tagság betöltésének sorrendi meghatározásáról rendelkezik, a meghosszabbodott, de megszűnt tagság betöltésére vonatkozó részében kiüresedett.

16. § [Egyes megszűnési okok]

- (1) A lemondást az Alkotmánybíróság tagja az Alkotmánybíróság elnökével, az Alkotmánybíróság elnöke az Országgyűlés elnökével írásban közli. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. A lemondást nem kell indokolni, a megbízatás a lemondás benyújtásának napjával szűnik meg.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság tagja a 10. § (2)–(3) bekezdésében foglalt kötelezettségének az előírt ideig nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatban állapítja meg az összeférhetetlenséget. Ha az összeférhetetlenséget megállapító alkotmánybírói ülés időpontjától számított tíz napon belül nem történik meg az összeférhetetlenségi ok megszüntetése, az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatban állapítja meg az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának megszűnését.
- (3) Felmentéssel szűnik meg a megbízatás, ha az Alkotmánybíróság tagja neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízatásából eredő feladatainak.
- (4) Kizárással szűnhet meg a megbízatás, ha az Alkotmánybíróság tagja
 - a) neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, vagy
 - b) a tisztségére méltatlanná vált,
 és ezért az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatával az Alkotmánybíróság tagjai közül kizárja.
- (5) Ki kell zárni az Alkotmánybíróság tagjai közül azt, aki
 - a) jogerős ügydöntő határozatban megállapított, közbizalomra üldözendő szándékos bűncselekményt követ el,
 - b) neki felróható okból egy évig nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában, vagy
 - c) a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonnyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl.

- (6) Az Alkotmánybíróság tagja megbízásának megszűnését a 15. § (1) bekezdés *b*) pontja esetében – a megbízási idő lejártának napjával – és a 15. § (2) bekezdés *a*)–*b*) pontja esetében az elnök állapítja meg, és a teljes ülésen bejelenti. A 15. § (2) bekezdés *c*)–*f*) pontja esetén az Alkotmánybíróság teljes ülése hoz határozatot, amelyet a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Ügyrend

18. § (2) Az alkotmánybíróvá újonnan választott személlyel szemben – az Abtv. 10. § (2) bekezdése alapján – tíz nap elteltével, az alkotmánybíróval szemben haladéktalanul összeférhetlenségi eljárás indul, ha az alkotmánybíró az összeférhetlenség fennállását vitatja, vagy nem jelenti be az elnöknek azt a tényt, hogy az összeférhetlenséget megszüntette.
- (3) Az elnök a bejelentés alapján az érintett alkotmánybíróat írásban értesíti, és a (2) bekezdésben meghatározottak szerint az összeférhetlenségi eljárásban nyolc napon belül a teljes ülést összehívja.
- (4) Ha a teljes ülés az összeférhetlenséget megállapítja, a határozatban egyúttal felhívja az érintett alkotmánybíróat, hogy az összeférhetlenségi okot tíz napon belül szüntesse meg. Egyidejűleg az Abtv. 12. §-ában meghatározott jogkövetkezményt kell alkalmazni.
- (5) Az elnök az összeférhetlenséget megállapító alkotmánybírószági ülés időpontjától számított tíz nap elteltével a teljes ülést haladéktalanul ismét összehívja.
- (6) A teljes ülés többségi határozattal állapítja meg az összeférhetlenségi ok megszűnését, ennek hiányában indokolt határozattal megállapítja az Abtv. 15. § (2) bekezdés *c*) pontja alapján az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnését.”
19. § (1) Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság – az Abtv. 15. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján – kizárással történő megszüntetésére az elnök vagy öt alkotmánybíró tehet javaslatot. A javaslatot írásban, a kizárással kapcsolatos ok és az azt alátámasztó körülmények megjelölésével kell benyújtani.
- (2) Az elnök a javaslatról az érintett alkotmánybíróat írásban értesíti, és az előterjesztésétől számított nyolc napon belül a teljes ülést – az írásbeli javaslat megküldésével – összehívja.
- (3) A teljes ülés az érintett alkotmánybíróat meghallgatja, szükség esetén a tényállás tisztázására öt alkotmánybíróból álló vizsgálóbizottságot jelöl ki. A vizsgálóbizottságnak nem lehet tagja az az alkotmánybíró, aki a kizárással javaslatot tett.
- (4) A vizsgálóbizottság az eljárását tizenöt napon belül lefolytatja, a vizsgálat lezárásától számított nyolc napon belül a teljes ülés számára írásos jelentést, valamint a kizárással vagy a kizárás mellőzésére vonatkozó javaslatot készít.

- (5) A vizsgálóbizottság adatokat kérhet be és bárkit meghallgathat. A vizsgálóbizottság által tett megállapításokat és azok bizonyítékait meg kell ismertetni az érintett alkotmánybíróval, módot kell részére adni, hogy azokra észrevételt tegyen, és további bizonyítást javasolhasson. Az érintett alkotmánybíró által tett nyilatkozatokról és javaslatokról jegyzőkönyvet kell felvenni.
 - (6) Az elnök a jelentés elkészültét követő nyolc napon belül – a jelentés és a kizárási javaslat megküldésével – teljes ülést hív össze.
 - (7) A teljes ülés a kizárás kérdésében – az érintett alkotmánybíró meghallgatása, illetve ismételten lehetővé tett meghallgatásának eredménytelensége és a jelentés megvitatása után – titkos szavazással hoz határozatot.
 - (8) Ha a kizárási javaslat az Abtv. 16. § (5) bekezdésében meghatározott tényállásra vonatkozik és az Alkotmánybíróság a kizárási ok fennállását megállapítja, az alkotmánybíró az Alkotmánybíróság tagjai közül kizárja.
 - (9) Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság a kizárást kimondó alkotmánybírói határozat meghozatalának napján szűnik meg.
20. § (1) Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság Abtv. 15. § (2) bekezdés d) pontja alapján felmentéssel történő megszüntetésére az elnök vagy legalább öt alkotmánybíró tehet írásban – a felmentési ok megjelölésével – indokolt javaslatot.
- (2) Az elnök a javaslat előterjesztésétől számított nyolc napon belül a teljes ülést – az írásbeli javaslat megküldésével – összehívja.
 - (3) A teljes ülés a felmentés kérdésében – az érintett alkotmánybíró meghallgatása, illetve ismételten lehetővé tett meghallgatásának eredménytelensége és a javaslat megvitatása után – titkos szavazással hoz határozatot.
 - (4) Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság a felmentést megállapító alkotmánybírói határozat meghozatalának napján megszűnik.

Tartalom

1. Szövegtörténet	169
2. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésének esetei	170
3. A megbízatás megszűnésének megállapítása	172

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. az összeférhetetlenség miatti megbízatás megszűnését a hatályos Abtv.-vel tartalmilag azonosan szabályozta. A régi Abtv. 15. § (5) bekezdése megállapította, hogy ha az Alkotmánybíróság tagjának személyével kapcsolatban tevékenysége során összeférhetetlenségi ok merül fel, azt meg kell szüntetnie. Ha ez az összeférhetetlenséget megállapító alkotmánybírói ülés időpontjától számított tíz napon belül nem

történik meg, az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatban megállapítja, hogy az illető alkotmánybírósági tagsága megszűnt. Az Alkotmánybíróság tagja az összeférhetetlenséget megállapító alkotmánybírósági határozat meghozatalának időpontjától a teljes ülés újabb döntéséig a tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja.

A régi Abtv. a **felmentés** feltételét a jelenlegivel azonosan, a kizárás feltételeit viszont eredetileg a jelenleg hatályos Abtv.-től bizonyos mértékig eltérően szabályozta. A régi Abtv. 15. § (6) bekezdése szerint felmentéssel szűnhet meg a megbízatás, ha az Alkotmánybíróság tagja neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízatásából eredő feladatainak. A 15. § (7) bekezdése szerint **kizárással megszűnhetett** a megbízatás, ha az Alkotmánybíróság tagja neki felróható okból nem tett eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetőleg jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el vagy más módon a tisztségére méltatlanná vált, és ezért az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróság tagjai közül kizárta. Az Alkotmánybíróság tagjai közül **ki kellett zárni** azt, aki egy évig nem vett részt az Alkotmánybíróság munkájában. A régi Abtv. 2001 évi módosítása kiegészítette a nem kötelező kizárás esetét a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szándékosan elmulasztásával illetve azzal az esettel, ha az Alkotmánybíróság tagja a vagyonyilatkozatában szándékosan lényeges adatot, tényt valótlanul közöl, a kötelező kizárás esetét pedig a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség egy éven belüli nem teljesítésével.³⁴

2. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésének esetei

Az Abtv. 16. §-a az alkotmánybírói megbízatás megszűnése egyes eseteinek részletes szabályait, az Ügyrend 18–20. §-ai pedig a megbízatás összeférhetlenség miatti megszüntetését, a kizárást és a felmentést eredményező eljárás részletes szabályait állapítja meg.

Az Abtv. 16. § (1) bekezdése a **lemondás** eljárási szabályait tartalmazza. Ennek értelmében a lemondást az Alkotmánybíróság tagja az Alkotmánybíróság elnökével, az Alkotmánybíróság elnöke az Országgyűlés elnökével írásban közli. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. A lemondást nem kell indokolni, a megbízatás a lemondás benyújtásának napjával szűnik meg.

Az Abtv. 16. § (2) bekezdése az Alkotmánybíróság tagja megbízatásának összeférhetlenség okából történő megszüntetését szabályozza. E rendelkezésből is következik, hogy az összeférhetlenség megállapítása és a megbízatás megszűnésének összeférhetlenség miatti megállapítása elválik egymástól, lehetőséget adva az érintett alkotmánybírónak, hogy összeférhetlenségét megszüntesse. Ennek elmaradása esetén az Alkotmánybíróság megállapítja a megbízatás megszűnését. E megállapítás megtétele az említett feltételek fennállása esetére szóló kategorikus előírás.

Az Abtv. 16. § (3) bekezdésében foglalt **felmentési** szabály az alkotmánybíró feladatai ellátására való képtelensége vétlen esetének következményeként rendelkezik az Alkotmánybíróságban betöltött tagsága megszűnéséről. A szabályozás nem tér ki arra,

³⁴ Az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetlenségéről és vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló 2001. évi CII. törvény 2. § (4) bekezdése iktatta be a 15. § (7) bekezdésének a módosított szövegét az Abtv.-be.

hogy mennyi ideig kell fennállnia ennek a helyzetnek ahhoz, hogy feladat ellátásának képtelensége okán az Alkotmánybíróság tagja tisztségéből felmenthető legyen. A kérdés gyakorlati felmerülése esetén az analógia alapját képezheti az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés *f)* pontjának rendelkezése, amely az országgyűlés munkájában történő részvétel egy éven keresztül történő elmaradása esetére állapít meg mandátum megszűnését jelentő jogkövetkezményt.

Ugyanakkor a felmentést tartalmazó ezen szabálynak az Alkotmánybíróság munkájában való részvétel felróható elmulasztásának jogkövetkezményével történő összevetése más értelmezést is lehetővé tesz. Az Abtv. 16. § (4) bekezdés *a)* és (5) bekezdés *b)* pontjában foglalt mulasztások időtartamát e rendelkezések eltérően szabályozzák; a mulasztás egy évi időtartamát csak az alább érintendő kötelező kizárás alkalmazásához kapcsolta a jogalkotó, a nem kötelezően alkalmazandó – azaz mérlegeléstől függő – kizárás feltételeként nem határozta meg az Alkotmánybíróság munkájából való távollmaradás időbeni mértékét. Ebből arra a jogalkotói akaratra is lehetne következtetni, hogy a jogalkotó a 16. § (3) bekezdés szerinti esetekben sem kívánta konkrét idő elteltéhez kötni a felmentés lehetőségét. Mindezek mellett az is értékelendő szempont, hogy a 16. § (3) bekezdésében szereplő felmentés kötelezően alkalmazandó jogkövetkezmény, szemben a 16. § (4) bekezdés *a)* pontjában foglalt kizárás esetével. Kialakult gyakorlat híján az értelmezési dilemma feltárásán túlmenő megállapításra nem vállalkozhatunk.

Az Abtv. 16. § (4) bekezdése az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésének **kizárással megvalósuló lehetséges eseteit** tartalmazza. Ezekben az esetekben felróható magatartások következményeiről rendelkezett a törvényalkotó. Az Abtv. 16. § (5) bekezdése a **kizárás kötelező eseteit** tartalmazza.

A kizárási eseteket illetően – mint arra az előbbiekben is utaltunk – lényeges disztinkció, hogy a 16. § (4) bekezdés *a)* és *b)* pontjában foglalt kizárási esetekben (neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve tisztségére méltatlanná vált), az Alkotmánybíróságot mérlegelési lehetőség illeti meg a jogkövetkezmény alkalmazása tekintetében, ami értelemszerűen az adott eset súlyának mérlegelésére ad lehetőséget, míg az (5) bekezdés az ebben foglalt esetekben (jogerős ügydöntő határozatban megállapított, közzéadva üldözendő szándékos bűncselekmény elkövetése, illetve neki felróható okból egy évig nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában, valamint vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy vagyon nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl) kategorikus kötelezettséggént írja elő a vétkes alkotmánybíró kizárását, minden további mérlegelési lehetőség nélkül.

Összevetve a régi Abtv. rendelkezéseit a most hatályos ide vonatkozó szabályozással, megállapítható, hogy több irányú módosítás eredményeként a kötelező kizárás esetei bővültek, a törvényi szabályozás a szigorítás tendenciáját követte.

3. A megbíztatás megszűnésének megállapítása

Az Abtv. 16. § (6) bekezdése az Alkotmánybíróság tagságának összeférhetetlenség miatti, illetve felmentéssel, továbbá kizárással történő megszüntetését – az Alkotmánybíróság tagjai függetlenségének biztosítása okából is – az Alkotmánybíróság teljes ülésének, a megbíztatás megszűnésének egyéb okból történő megállapítását az Alkotmánybíróság elnökének hatáskörébe utalja.

A szabályozás tartalmilag lényegében azonos a régi Abtv. szabályozásával. A szabályozások közötti eltérés a megszűnési okok szabályozásának változásából adódik.

4. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKE ÉS ELNÖKHELYETTESE

17. § [Az elnök]

(1) Az elnök

- a) összehangolja az Alkotmánybíróság tevékenységét, közreműködik az egységes joggyakorlat biztosításában,
- b) összehívja és vezeti az Alkotmánybíróság teljes ülését,
- c) meghatározza a teljes ülés ülésezési rendjét, napirendjét,
- d) meghatározza az Alkotmánybíróság által elbírálendő ügyek napirendre tűzésének ütemezését, ideértve az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzését,
- e) kijelöli az előadó alkotmánybírókat,
- f) javaslatot tesz a tanácsok összetételére, a tanácsvezető alkotmánybírókra, ideiglenes tanács alakítására,
- g) képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek, valamint a nyilvánosság előtt,
- h) irányítja az Alkotmánybíróság Hivatalát,
- i) javaslatot tesz a teljes ülésnek a főtitkár személyére, kinevezi és felmenti a gazdasági vezetőt,
- j) gyakorolja a munkáltatói jogokat az Alkotmánybíróság hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett,
- k) az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogának megsértése esetén megteszi a szükséges intézkedést,
- l) ellátja azokat a feladatokat, amelyeket az Alkotmánybíróság ügyrendje számára előír.

(2) Az elnök az Alkotmánybíróság mint központi költségvetési fejezet tekintetében a fejezetet irányító szerv vezetője.

Ügyrend

16. § (1) Az elnök az Abtv. 17. §-ában meghatározott feladatokon túl – a 17. § (1) bekezdés l) pontjában kapott felhatalmazás alapján – ellátja a jelen ügyrendben meghatározott feladatait.
- (2) Az elnök az Alkotmánybíróság képviselével összefüggő feladatkörében [Abtv. 17. § (1) bekezdés g) pont] különösen
- a) gondoskodik az Alkotmánybíróság tekintélyének megővéséről,
 - b) személyesen vagy az általa erre felhatalmazott személyen ke-

- resztül képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűléssel, a Kúriával, az alapvető jogok biztosával, más állami szervekkel, illetve társadalmi és egyéb szervezetekkel való kapcsolatban, illetve a nemzetközi kapcsolatokban,
- c) személyesen vagy az általa erre felhatalmazott személyen keresztül képviseli az Alkotmánybíróságot a nyilvánosság előtt.
- (3) Az Alkotmánybíróság működésére, illetve feladat- és hatáskörére vonatkozó témában minden nyilvános – különösen szakmai, tudományos és társadalmi eseményen vagy rendezvényen történő – szereplést, továbbá ilyen témájú publikálást az alkotmánybíró az elnöknek előzetesen bejelenti. Az alkotmánybíró az elnöknek bejelenti továbbá az Alkotmánybíróság munkatársának az Alkotmánybíróság működésére, valamint feladat- és hatáskörére vonatkozó témában történő, nagy nyilvánosság előtti szereplését, továbbá az ilyen témájú jelentősebb publikálását.
- (4) Az elnök az Alkotmánybíróság tevékenységének összehangolásával, üléseivel és működésével összefüggő feladatkörében [Abtv. 17. § (1) bekezdés a)–c) és e)–f) pont] különösen
- a) összehívja, megnyitja és vezeti, majd berekeszti az üléseket; megállapítja a szavazás eredményét, valamint ügyel az ülések rendjére,
 - b) tanácskozási joggal részt vehet bármelyik bizottság ülésén,
 - c) a főtitkár és a tanácsvezető közreműködésével összehangolja a tanácsok működését,
 - d) munkaértekezletet hívhat össze,
 - e) javaslatételi jogot gyakorol a tanácsok és bizottságok összetételének és vezetőinek, valamint feladatkörének meghatározására és módosítására,
 - f) az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványok intézésére kijelöli az előadó alkotmánybíró (szignálás),
 - g) az előadó alkotmánybíró kijelölését az előadó alkotmánybíró tartós akadályoztatása, az egyenletes ügyteher biztosítása vagy ügyhátralék feldolgozása, elfogultság, illetve kizárás miatt, továbbá az előadó alkotmánybíró kérelmére megváltoztathatja (átszignálás),
 - h) az ügy szignálásakor, illetve az eljárás során bármikor dönthet arról, hogy a tanács elé tartozó ügyet a teljes ülés elé terjeszti,
 - i) a főtitkár javaslatára kiadja az ügyviteli szabályzatot, illetve a főtitkár, vagy a gazdasági vezető javaslatára kiadja az Alkotmánybíróság testületi működését és eljárását nem érintő, további intézményműködtetési és munkáltatói jogkörrel összefüggő szabályzatokat.
- (5) Az elnök az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyek ésszerű időn belüli elintézésével összefüggő feladatkörében [Abtv. 17. § (1) bekezdés d) pont]

- a) az ügy szignálásakor, illetve az ügy tárgyalásáig meghatározhatja az ügy tárgyalási határnapját, továbbá elrendelheti az ügy soron kívüli vagy gyorsított eljárásban történő intézését,
 - b) meghosszabbíthatja a tervezet elkészítésének határidejét,
 - c) meghatározhatja a megtárgyalt tervezet ismételt napirendre tűzésének időpontját vagy határidejét,
 - d) a főtítkár és a tanácsvezető alkotmánybírók közreműködésével nyomon követi a határidők megtartását.
- (6) Az elnök az Abtv. 23. §-a szerinti előzetes normakontroll, és a 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés elbírálására az előadó alkotmánybíró soron kívül jelöli ki.

Tartalom

1. Szövegtörténet	175
2. Az elnök jogállása	177
3. Az elnöki feladatkörök	178
3.1. Az elnök külső feladatai: a képviseleti feladatok	178
3.2. Az elnök belső, általános feladatai: összehangoló feladatok és az egységes joggyakorlat biztosítása	179
3.3. Az elnök belső, az Alkotmánybíróság egyes szerveivel kapcsolatos feladatai	180
3.3.1. A teljes ülés működésével és eljárásával kapcsolatos feladatkörök	180
3.3.2. A tanácsok és bizottságok működésével és eljárásával kapcsolatos feladatok	182
3.3.3. Az egyesbírók személyével kapcsolatos feladatok	182
3.3.4. Az alkotmánybírókkal kapcsolatos feladatok	183
3.3.4.1. Az előadó alkotmánybíró kijelölése (szignálás)	183
3.3.4.2. Mentelmi jogi feladatok	185
3.3.4.3. Összeférhetetlenséggel, kizárással és felmentéssel kapcsolatos feladatok	185
3.3.5. A főtítkárral kapcsolatos jogkörök	185
3.3.6. A munkatársakkal kapcsolatos feladatok	186
3.4. Az ügyek észszerű időn belüli befejezésével kapcsolatos jogkörök	187
3.5. Szabályozási feladatok	187
3.6. Egyéb feladatok	188
4. Az elnök és a költségvetés	188

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. eredeti szövege szerint – *de iure* – az Alkotmánybíróság tizenöt tagból, köztük az elnökből és helyettes elnökből – álló testület. Az eredeti szabályozás alapján az elnököt és a helyettes elnököt az Alkotmánybíróság a tagjai közül három évre

választotta, és a régi Abtv. az újráválasztást is lehetővé tette. Az újráválasztás azonban nem érintette az Alkotmánybíróság tagjának megbízási idejét.

Az Alkotmánybíróság – *de facto* – öt alkotmánybíróval kezdte meg működését. A régi Abtv. záró rendelkezései között szabályozta, hogy az Alkotmánybíróság megalakításakor az Országgyűlés átmenetileg az Alkotmánybíróságnak csak öt tagját választja meg, a megválasztott tagok pedig maguk közül választják meg az Alkotmánybíróság helyettes elnökét. Az Alkotmánybíróság elnökének hatáskörét az elnök megválasztásáig a helyettes elnök látta el, akinek – a törvény alapján – szavazata döntött szavazategyenlőség esetén.¹ A régi Abtv. szerint az Alkotmánybíróság további öt tagját a legközelebbi országgyűlési választásokat követően az Országgyűlés az alakuló ülése utáni két hónapon belül választja meg. Az Alkotmánybíróság megválasztott tíz tagja maguk közül választotta meg az Alkotmánybíróság elnökét. A szavazás kétfordulós és titkos volt. A második fordulóra akkor került sor, ha az elsőben valamely jelölt nem kapott legalább hat szavazatot. Ez esetben a három legtöbb szavazatot kapott alkotmánybíró között új választási forduló volt. Ismételt eredménytelenség esetén az új fordulóban már csak a két legtöbb szavazatot kapott bíróra lehetett szavazni. A két alkotmánybíró közül a több szavazatot kapó alkotmánybíró kapta az elnöki tisztséget. Szavazategyenlőség esetén pedig az, akinek az alkotmánybíróági tagsága hosszabb ideje állt fenn, ha pedig tagságuk egyenlő ideje állt fenn, akkor az, aki életkorban idősebb volt. Az Alkotmánybíróság első elnöke a korábbi helyettes elnök, Sólyom László volt.²

Az elnöki státusz *primus inter pares* jellege a kezdetektől érvényesült, az Abtv. ugyanis az elnök számára az Alkotmánybíróság többi tagjához képest többletjogosultságokat és többletfeladatokat írt elő. A régi Abtv. az elnöki feladatok felsorolásánál jóval szűkszavúbb volt az Abtv.-nél. A régi Abtv. 17. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság elnöke összehangolja az Alkotmánybíróság tevékenységét, összehívja és vezeti az Alkotmánybíróság teljes ülését, képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek előtt, ellátja azokat a feladatokat, amelyeket törvény, illetőleg az Alkotmánybíróság ügyrendje számára előír.

Az elnöki jogkör korábban magába foglalta azt is, hogy a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldje az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítsa [rég. Abtv. 23. § (1) bekezdés]. Ez utóbbi hatáskört az új Abtv. az egyesbírókra telepíti.

Az Abtv. javaslat indokolása szerint a hatékonyságnövelési szándéokra és különösen az új hatáskörökből fakadó alapvető változásokra tekintettel a jogalkotó úgy döntött, hogy a korábban hatályos megoldásnál erősebb elnöki jogosítványokat iktat be. Az Abtv. ezek alapján a korábbi feladatmegjelöléseken túl tartalmazza, hogy az elnök közreműködik az egységes joggyakorlat biztosításában, a teljes üléssel kapcsolatban további feladatokat rögzít (az ülésezési rend és a napirend meghatározása), kijelöli az

¹ Az Alkotmánybíróság elnöke, Sólyom László azonban nem élt ezzel a törvény adta lehetőséggel.

² Az Alkotmánybíróság elnökei: Sólyom László (1990 júliusa és 1998 novemberé között), Németh János (1998. november – 2003. augusztus), Holló András (2003 augusztusától 2005 novemberéig), Bihari Mihály (2005 novemberé és 2008 júliusa között), Paczolay Péter (2008. július 4-től 2015. február 24-ig), Lenkovich Barnabás (2015. február 25-től 2016. április 21-ig), Sulyok Tamás (2016. november 22. óta). Az elnöki mandátum átadására nem volt sem jogszabály, sem kialakult, egységes hagyomány. Ld. Alkotmánybírói talárban (interjú Bihari Mihállyal). In: SEREG (2010) i. m. 171.

előadó alkotmánybíró, javaslatot tesz a tanácsok összetételére és a tanácsvezetők személyére. Fentiekén túl képviseli az Alkotmánybíróságot más szervek, valamint a nyilvánosság előtt, irányítja az Alkotmánybíróság Hivatalát, javaslatot tesz a teljes ülésnek a főtítkár személyére, gyakorolja a munkáltatói jogokat az Alkotmánybíróság hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett, valamint az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogának megsértése esetén megteszi a szükséges intézkedést. Az Abtv. utaló szabálya alapján pedig ellátja azokat a feladatokat, amelyeket az Alkotmánybíróság ügyrendje számára előír.

2. Az elnök jogállása

Az Alkotmánybíróságot az Alkotmánybíróság elnöke (a továbbiakban: az elnök) vezeti és képviseli. Az Alkotmánybíróság elnökét az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdése alapján az **Országgyűlés választja**, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával, az Alkotmánybíróság tagjai közül.³ Mivel az elnök is az Alkotmánybíróság tagjai közül kerül ki, rá is vonatkozik, hogy független, és csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve (vö. Abtv. 5. §).

Az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart.⁴ Az Alkotmánybíróság elnöke a többi alkotmánybíróval azonos rangú,⁵ ám a tisztség *primus inter pares* jellegéből adódóan az Alkotmánybíróság tagjaitól eltérő, további jogosítványokkal (pl. szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt)⁶ és kötelezettségekkel is rendelkezik. Az Alkotmánybíróság elnöke az államélet meghatározó szereplője⁷, egyike a legfőbb közbizalmi méltóságoknak.⁸

³ Az Alkotmánybírósági elnökök megválasztásának két módja rajzolódik ki a jogösszehasonlítási vizsgálat alapján. Egyes országokban a bírók maguk közül választanak elnököt (pl. Olaszország, Portugália), más országokban a parlament választja (pl. Németország, Svájc, Kanada). Ld. LEGÉNY i. m. 233–234.

⁴ Az európai országok alkotmánybíróságai esetén az elnök megbízatási ideje – hasonlóan a korábbi, régi Abtv. hatálya alatti szabályozáshoz – három évtől (Spanyolország, az Alkotmánybíróságról szóló 2/1979. Organikus Törvény 9. cikk (3) bekezdés alapján, www.boe.es/eli/es/lo/1979/10/03/2/con) négy és fél éves mandátumon át (Portugália, lásd a Portugál Alkotmánybíróság honlapját: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/justices-status.html>), általában kilenc évig is terjedhet (pl. Franciaország). A magyar szabályozás alapján – amennyiben az Országgyűlés az alkotmánybíróvá választásról és egyben az elnök megválasztásáról egyszerre dönt, akár tizenkét éves mandátum (három választási ciklust kitevő időszak) is elképzelhető. Ez Európában messze az átlag fölöttinek számít.

⁵ Ettől eltérő a szabályozás Ausztriában, ahol az elnök főszabályként nem vesz részt a döntéshozatalban. Osztrák Szövetségi Alkotmánybírósági Törvény, 31. cikk. Ld. LEGÉNY i. m. 234.

⁶ Az elnöki szavazat dönt többek között az olasz Alkotmánybíróságnál, illetve a francia Alkotmánytanácsnál is. LEGÉNY i. m. 234.

⁷ TILK (2008) i. m. 43.

⁸ Az egyik legfőbb közbizalmi méltóságról lévén szó, párhuzamot vonhatunk a köztársasági elnök személyével is: a köztársasági elnök a nemzet egységét fejezi ki, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett [Alaptörvény 9. cikk (1)]. Fogalmazhatunk úgy is, hogy az Alkotmánybíróság elnökének pedig az Alaptörvény betűjének és szellemének érvényesülése, a jogállamiság és az alapjogok érvényesülése felett kell öröködnie. Az Alkotmánybíróság elnökének szimbolikus jelentőségével kapcsolatban egy interjú során arra a kérdésre válaszolva, hogy „Egy kissé a jogállamiság szimbóluma is lehet-e az elnök?” a korábbi elnök, Holló András így válaszolt: „Egy hitelesen működő, tekintélyes Alkotmánybíróság elnöke az több mint jogi méltóság.” HOLLÓ (2015) i. m. 194.

3. Az elnöki feladatkörök

Az elnöknek – az alkotmánybírói feladatkörön túl – **igazgatási, koordinációs-összehangoló, képviseleti, személyügyi, irányítási, szabályozási feladata is** van. Az Abtv. és az Ügyrend külön feladatokat állapít meg az elnöknek a teljes ülés, a tanácsok, a bizottságok és a munkatársak felé is. Az elnök tevékenysége nem érinti az alkotmánybírók függetlenségét.

Az elnöki feladatok egyik típusa extern, tehát az Alkotmánybíróság szervezetrendszerén kívülre irányul (képviseleti feladatok). Az elnöki feladatok további típusát az intern feladatok képezik, melyek az Alkotmánybíróság belső működésével kapcsolatosak. Ez utóbbiak egy része az egész szervezetrendszerre általánosan vonatkozik (összehangoló feladatok, jogegységesítő feladatok), másik részük a szervezetrendszeren belüli egyes szervekkel, illetve személyekkel kapcsolatosak.

3.1. Az elnök külső feladatai: a képviseleti feladatok

Az Abtv. 17. § (1) bekezdése alapján az elnök **képviseli** az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek, valamint a nyilvánosság előtt. Az Ügyrend a reprezentatív feladatok között nevesít olyan kötelezettségeket, melyekért az elnök személyesen felelős, más képviseleti kötelezettségeket pedig személyesen vagy az általa felhatalmazott személyen keresztül lát el.

Az elnök képviseleti feladatai körében gondoskodik az Alkotmánybíróság **tekintélyének megóvásáról**. Ezzel kapcsolatosan megemlítendő, hogy az elnök felé az Alkotmánybíróság tagjainak **bejelentési kötelezettsége** van bizonyos tevékenységek esetén. Az Alkotmánybíróság működésére, illetve feladat- és hatáskörére vonatkozó témában minden nyilvános – különösen szakmai, tudományos és társadalmi eseményen vagy rendezvényen történő – szereplést, továbbá ilyen témájú publikálást az alkotmánybírónak kötelessége az elnöknek előzetesen bejelenteni. Az alkotmánybíró az elnöknek bejelenti továbbá az Alkotmánybíróság munkatársának az Alkotmánybíróság működésére, valamint feladat- és hatáskörére vonatkozó témában történő, nagy nyilvánosság előtti szereplését, továbbá az ilyen témájú jelentősebb publikálását [Ügyrend 16. § (2) bekezdés a) pont, Ügyrend 16. § (3) bekezdés].

Személyesen, vagy az általa felhatalmazott személyen keresztül képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűléssel, a Kúriával, az alapvető jogok biztosával, más állami szervekkel, illetve társadalmi és egyéb szervezetekkel való kapcsolatban, illetve a **nemzetközi kapcsolatokban**. Az elnök nemzetközi kapcsolatai körében hazai és nemzetközi vonatkozású találkozókra képviseli az Alkotmánybíróságot, külföldi delegációkat fogad⁹ és külföldi hivatalos és munkalátogatásokat is tesz.

Személyesen vagy az általa erre felhatalmazott személyen keresztül képviseli az Alkotmánybíróságot a **nyilvánosság** előtt. A nyilvánosság előtti képviselet a sajtó előt-

⁹ Sulyok Tamás elnöksége idején bevezetett szokásként, 2017 óta az elnök évente fogadja a Magyarországra akkreditált nagyköveteket.

ti megnyilatkozásokat is takarja.¹⁰ Az elnököt a sajtóval kapcsolatos feladataiban az elnöki kabinet kommunikációs vezetői álláshelyet betöltő munkatárs segíti.

Az általános képviseleten túl az Alkotmánybíróság és az Alkotmánybíróság Hivatalának bíróságok és hatóságok előtti, valamint az egyéb partnerekkel szembeni **törvényes képviseletét** az elnök, akadályoztatása esetén, illetőleg az elnök írásbeli rendelkezése alapján a főtitkár, illetve az Alkotmánybíróság Hivatalában foglalkoztatott más köztisztviselő látja el. Az Alkotmánybíróság Hivatalának jogi képviseletére az elnök írásban meghatalmazhat jogi képviselet ellátására jogszabály alapján képesített személyt (ügyvédet, kamarai jogtanácsost, köztisztviselőt) is.¹¹

Az elnök **szerződéskötési képviseletet** is ellát az Alkotmánybíróság nevében: az Alkotmánybíróság Hivatalának nevében szerződéseket kötni általános hatállyal az elnök, saját feladatkörében a főtitkár és a gazdasági főigazgató jogosult. Kötelezettségvállalás esetén a szerződés megkötéséhez az elnök által kijelölt hivatali köztisztviselők valamelyikének ellenjegyzése szükséges.¹²

3.2. Az elnök belső, általános feladatai: összehangoló feladatok és az egységes joggyakorlat biztosítása

Az Alkotmánybíróság élén álló elnök általános, az egész testülettel kapcsolatos koordinatív feladata az Alkotmánybíróság tevékenységének összehangolása [Abtv. 17. § (1) bekezdés a) pont első fordulata]. A tevékenység összehangolása jelenti egyfelől szervezeti szempontból a szervezeti egységek tevékenységének összehangolását (például az elnök a főtitkár és a tanácsvezető közreműködésével összehangolja a tanácsok működését, erről részletesen ld. 3.3.2., 3.3.5. pontok), másrészt az Alkotmánybíróság ítélezési tevékenységének szempontjából jelenti azt is, hogy az elnök az egységes joggyakorlat biztosításában is feladattal bír.

Az elnök közreműködik az egységes joggyakorlat biztosításában [Abtv. 17. § (1) bekezdés a) pont második fordulata]. Az elnök az alkotmánybírósági gyakorlat egységességének biztosítására több eszközzel is rendelkezik. A gyakorlatban előfordult, hogy egy-egy dogmatikai kérdés, vagy eljárási kérdések megítélése az öttagú tanácsok ítélezési gyakorlatában nem volt egységes. Ezért 2018-tól az Alkotmánybíróság teljes ülése az SZMSZ módosításával¹³ az elnöki kabinet részévé tett egy, majd két fő

¹⁰ A sajtóval és a nyilvánossággal való kapcsolat az elnök szerepfelfogásától is függ. Az elnökök közül többen is aktívan nyilatkoztak a sajtónak (pl. Sólyom László, illetve a korábban az Alkotmánybíróság „szószólójaként” aposztrofált főtitkári poszt után elnöki megbízatást kapó Holló András, Paczolay Péter, Sulyok Tamás), volt, aki a „nyitott Alkotmánybíróság” jegyében sajtótájékoztatót is tartott (Bihari Mihály), volt, aki emlékkötetet vagy évkönyvet adott ki (Németh János, illetve Bihari Mihály), volt, aki rádióinterjúkat is szívesen adott (Lenkovics Barnabás) volt, aki a nyilvánosság terén nem csak hazai, hanem nemzetközi szinten is szerepelt (Paczolay Péter, Sulyok Tamás). Az Abtv. hatálya lépését követően a hivatalban lévő elnökkel készült interjúkat az Alkotmánybíróság honlapján a Közlemények illetve a Sajtómegjelenés menüpontnál közli az Alkotmánybíróság.

¹¹ Új SZMSZ 15.2. pont.

¹² Új SZMSZ 15.2. pont.

¹³ Az SZMSZ-t, az Alkotmánybíróság Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1003/2012. (III. 9.) AB Tü. határozatát módosító 1003/2017. (XII. 20.) AB Tü. határozat 1. pontja módosította, a módosítás 2018. január 1-jén lépett hatályba.

ún. jogegységi tanácsadót, akik az elnök munkáját kifejezetten a jogegység érdekében segítik. A 2020-as, új SZMSZ már nem tartalmazza külön kategóriaként a jogegységi tanácsadót, az elnöki kabinet jogász álláshelyét betöltők számára azonban feladatként írja elő, hogy a közzétett döntés-tervezeteket és feljegyzéseket az elnök részére abból a szempontból is kísérik figyelemmel és elemezzék, hogy azok illeszkednek-e az Alkotmánybíróság joggyakorlatába és az Alaptörvény rendelkezéseivel, tehát e feladatot továbbra is ellátják a kabineti jogászok.

2018-ban az elnök felállította a jogegységi munkacsoportot, melynek tagjai az elnöki kabinet és az elnöki törzskar jogegységért felelős tagján kívül mindhárom öttagú tanácsba tartozó egy-egy alkotmánybíró törzskaránál dolgozó jogegységi munkatárs. A jogegységi csoport ellátja mind a folyamatban lévő ügyekben készülő tervezetek jogegységi szempontú vizsgálatát (operatív munka), mind a korábbi ügyekben a joggyakorlat feltérképezését, irányának vizsgálatát (retrospektív munka). Az elnök számára javaslatokat fogalmaznak meg, jogegységi észrevételt tesznek, előkészítik az elnök jogegységi tárgyú döntéseihez, feljegyzéseihez szükséges anyagokat, illetve az elnök felkérése alapján joggyakorlati kutatásokat végeznek. A munkacsoport az elnök közvetlen szakmai irányítása mellett működik.

Az elnök egyik eszköze az öttagú tanácsok széttartó gyakorlatának detektálása esetén az, ha az adott jogegységi problémát hordozó, folyamatban lévő – öttagú tanácsban tárgyalt – ügyben jogegységi feljegyzéssel felhívja az előadó bíró figyelmét a jogegységi problémára, vagy pedig a jogegységi feljegyzéssel együtt az ügyet a teljes ülés elé utalja. Így az adott anyagi jogi vagy eljárási kérdésről a teljes ülés dönt, elejét véve a széttartó joggyakorlatnak. A széttartó gyakorlat mellett egy újszerű kérdésnek a joggyakorlatban való megjelenése (novum), illetve egy, a korábbi joggyakorlattól való eltérő új irány is okot adhat a jogegység érdekében való közreműködésre. A jogegységi feljegyzésben foglaltakról a teljes ülés tagjai döntenek, az elnök ugyanis az Abtv. alapján „közreműködik” az egységes joggyakorlat biztosításában, a testület helyett tehát nem dönthet.

3.3. Az elnök belső, az Alkotmánybíróság egyes szerveivel kapcsolatos feladatai

3.3.1. A teljes ülés működésével és eljárásával kapcsolatos feladatkörök

Az elnöknek számos jogosítványa és kötelessége van a teljes üléssel kapcsolatban, amelyeket az Abtv. 17. § (1) bekezdés *b)-d)* pontjai tartalmaznak. A teljes ülést az elnök **hívja össze**. A teljes ülés összehívását és **napirendjének** meghatározását az elnök a főtitkár közreműködésével végzi [Ügyrend 3. § (1) bekezdés]. Ennek keretében a következő ülésről szóló, napirendet tartalmazó teljes ülési meghívókat a belső elektronikus iktatórendszeren keresztül teszi közzé. A teljes ülést az elnök nyitja meg és **vezeti**, majd rekeszti be, az elnök terjeszti fel szavazásra a kérdést, **ő állapítja meg a szavazás eredményét**, valamint ügyel az **ülések rendjére**. Az elnök az ülés vezetése körében nem befolyásolhatja a döntéseket, ezért az alkotmánybírósági szokásjog szerint az ügyek megvitatásánál hagyományosan utoljára kap szót.¹⁴

¹⁴ SEREG (2010) i. m. 172.

Az elnök a teljes ülés ülésezési rendjét is meghatározza, az ítélkezési időszak elején. Az Alkotmánybíróság által elbírálandó ügyek napirendre tűzésének ütemezését meghatározza, ideértve az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzését is.

Saját hatáskörben vagy hét alkotmánybíró kezdeményezése alapján kivételes indokból vagy sürgősség esetén a napirend meghatározásával egyidejűleg **rendkívüli ülést** hívhat össze [Ügyrend 3. § (2) bekezdés].

Az ügy szignálásakor, illetve az eljárás során bármikor dönthet arról, hogy a tanács elé tartozó ügyet a **teljes ülés elé terjeszti** [vö. Abtv. 49. § (6) bekezdés *b*) pont]. A gyakorlatban az elnök többek között akkor él ezzel a jogával, amikor az ügy társadalmi jelentősége megkívánja, hogy a teljes ülés hozzon döntést, vagy amikor alapjogi dogmatika kérdésében vagy eljárási kérdésben a jogegység megőrzése indokolja, illetve olyan esetben is, ha a teljes ülés által tárgyalta másik ügghöz szorosan kapcsolódik az egyik öttagú tanács által tárgyalta ügy, és a két ügy együttes tárgyalása észszerű, [vö. Abtv. 50. § (2) bekezdés *d*) pont], illetve ha maga az előadó alkotmánybíró kezdeményezi. Arra is volt példa, hogy az egyik öttagú tanács tagjainak többsége elfogultságot jelentett be, így a teljes ülés általi tárgyalás volt csak kivitelezhető.

Az elnöknek van olyan jogosítványa is, amely alapján az Alkotmánybíróság tagjain és a főtitkáron kívül más személyeket is feljogosíthat arra, hogy részt vegyenek a teljes ülésen. Az Ügyrend ugyanis lehetővé teszi, hogy a teljes ülésen részt vehessenek az elnök által esetenként **meghívott személyek**. Az elnök fentiekén túl a saját kezdeményezésére vagy az ügy előadó alkotmánybírója javaslatára elrendelheti az indítványozó, az ellenérdeklő fél, ezek képviselője, illetve a kérelem elbírálásához szükséges harmadik személy vagy szerv (szervezet) **nyilatkozatának beszerzését** vagy **személyes meghallgatását** [vö. Abtv. 57. § (2) bekezdés]. Amennyiben a teljes ülés nyilvános, az ülést az elnök nyitja meg, vezeti, és rekeszti be. Az elnök meghatározza az ülésen teljesítendő cselekmények sorrendjét, valamint gondoskodik a nyilvános ülés rendjének a fenntartásáról [Ügyrend 38. § (6) bekezdés].

Amennyiben az összehívott testületi ülés nem határozatképes, az elnök megkísérli a határozatképesség helyreállítását, ennek eredménytelensége esetén a **döntést elhalsztja** [Ügyrend 12. § (5) bekezdés].

Amennyiben a teljes ülési döntéshozatalban egy alkotmánybíró részt vesz, de a határozatot aláírni akadályoztatása miatt nem tudja, akkor a határozatot az elnök írja alá [Ügyrend 60. § (2) bekezdés]. A koronavírus-megbetegedés okozta járvány idején 2020-ban az Alkotmánybíróság a testületi üléseit videokonferencia formájában tartotta.¹⁵ Ebben az időszakban az alkotmánybírók az aláírásban akadályozottak voltak, így a teljes ülésen részt vevő és szavazó minden alkotmánybíró helyett az elnök írta alá a döntéseket.

¹⁵ A videokonferencián keresztül tartott ülésezésről lásd az Alkotmánybíróság hivatalos közleményeit: A veszélyhelyzet az Alkotmánybíróság működését és felelősségét is érinti. Elérhető: www.alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/a-veszelyhelyzet-az-alkotmanybirosag-mukodeset-es-felelosseget-is-erinti, illetve: A 2020/2021-es törvénykezési időszakot is online ülésezéssel kezdi meg az Alkotmánybíróság. Elérhető: www.alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/a-2020-2021-es-torvenykezesi-idoszakot-is-online-ulesezessel-kezdi-meg-az-alkotmanybirosag

A teljes ülés berekesztését követően a főtitkár négy munkanapon belül belső iratként **emlékeztetőt** készít, melyet az elnök **hagy jóvá**, majd az elnök és a főtitkár közösen írják alá [Ügyrend 4. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság elnökének szerep jut a határozat nyilvános ülésen történő **szóbeli kihirdetése** esetére is. A szóbeli kihirdetés időpontját az ülés elnöke tűzi ki. Az írásba foglalt határozatot az elnök hirdeti ki [Ügyrend 61. § (3) bekezdés].

3.3.2. *A tanácsok és bizottságok működésével és eljárásával kapcsolatos feladatok*

Az Abtv. és az Abtv. felhatalmazása alapján az Ügyrend az elnök számára különböző feladatokat ír elő a tanácsokkal és a bizottságokkal kapcsolatban is [Abtv. 17. § (1) bekezdés.f) pont].

Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei a teljes ülés, a tanácsok és az egyesbírók [vö. Abtv. 47. § (1)]. Az állandó öttagú tanácsokkal kapcsolatban az elnököt mindezen előtt **javaslatlételi jog** illeti meg a **tanácsok** összetételére, tehát a tanács tagjainak személyére, a **tanácsvezető** alkotmánybírók személyére [vö. Abtv. 49. § (1) bekezdés], valamint javaslatot tehet **ideiglenes tanács** alakítására is [vö. Abtv. 49. § (3) bekezdés].¹⁶ Az Alkotmánybíróság tanácsainak összetételét – az elnök javaslatát követően – a teljes ülés határozza meg, három év időtartamra. A tanácsvezető alkotmánybíró a teljes ülés az elnök javaslatára a tanács tagjai közül egy évre választja meg [vö. Abtv. 49. § (1) bekezdés]. Az egyéves időtartam leteltét megelőzően az elnök javaslatára a teljes ülés új tanácsvezetőt választ [Ügyrend 6. § (1) bekezdés].

Az elnök a főtitkár és a tanácsvezető közreműködésével összehangolja a tanácsok működését.

A **bizottságok** a teljes ülés és az elnök véleményező, javaslattevő, valamint – a teljes ülés, illetve az elnök felhatalmazásával – döntés-előkészítő, vagy ellenőrző szervei. A bizottság a működési területét érintő bármely kérdést megtárgyalhat, illetve az elnök felkérheti a bizottságokat arra, hogy a felkérésben megjelölt tárgyban vizsgálatot folytasson, ajánlást és véleményt készítsen. A bizottság legalább három tagból áll, elnökeit és **tagjait** az **elnök javaslatára** a teljes ülés az alkotmánybírók közül állandó bizottság esetén három évre, ideiglenes bizottság esetén a kijelölésben meghatározott időtartamra jelöli ki [Ügyrend 23. §]

Az elnök a tanácsok és bizottságok feladatkörének meghatározása és módosítására is javaslatlételi joggal rendelkezik, illetve **tanácskozási joggal** részt vehet bármelyik bizottság ülésén.

3.3.3. *Az egyesbírók személyével kapcsolatos feladatok*

Az Ügyrend alapján az egyesbírókat [vö. Abtv. 55. § (5) bekezdés] – három hónapos időtartamra – korábban az elnök jelölte ki elnöki utasításban [Ügyrend 11. §]. Az Ügyrend korlátozta az újbóli kijelölést: az egyesbíróként kijelölt alkotmánybíró ismételt kijelölését kérhette, azonban amennyiben nem kérte, akkor az elnök csak tizennyolc

¹⁶ Ideiglenes tanács létrehozásáról az elnök javaslata alapján a teljes ülés határoz.

hónap elteltével jelölhette ismét egyesbírónak. 2021 januárjától az Ügyrend 11. §-át módosította az Alkotmánybíróság,¹⁷ az egyesbírókat már nem az elnök jelöli ki, hanem a teljes ülés választja, számuk pedig két főről öt főre nőtt.

A régi Abtv. a nyilvánvalóan alaptalan¹⁸ indítványok főtítkári szakot követő bírói visszautasítását az elnök feladatkörébe sorolta. A nyilvánvalóan alaptalan indítványok esetén korábban érdemi döntés, elutasítás született, amely a beadványozóra nézve minden esetben elutasítással zárult, az elnöki végzés ellen pedig nem volt helye jogorvoslatnak. A szakirodalom részéről megfogalmazódott a kritika, hogy itt egy alkotmányossági kérdést érintő, megtámadhatatlan egyszemélyi döntésről van szó.¹⁹ Az Alkotmánybíróság testülete a 268/B/2000. AB határozatban az elnöki elutasítást lehetővé tevő szabály alkotmányosságát vizsgálta, ám nem tekintette alkotmányellenesnek azt.²⁰ Az Abtv. azonban erre a hatáskörre intézményesítette az egyesbírói tisztséget, a nyilvánvalóan alaptalan indítványok elbírálásának átcsoportosításával erősebb jogosítványoknak (egységes joggyakorlat biztosítása, további feladatok a teljes üléssel kapcsolatban, előadó alkotmánybíró kijelölése, tanácsokkal kapcsolatos feladatok) adva át a teret.

3.3.4. Az alkotmánybírókkal kapcsolatos feladatok

Az Alkotmánybíróság tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve [vö. Abtv. 5. § (1) bekezdés]. Az alkotmánybírók autonómak, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően önállóan vezetik a szervezeti egységeiket és egymással egyenrangúak. Az elnöknek azonban vannak egyes, az Abtv.-ben, illetve annak felhatalmazása alapján az Ügyrendben megfogalmazott jogosítványai az Alkotmánybíróság többi tagjával kapcsolatban. Az elnök egyik legfontosabb jogköre az, hogy az Alkotmánybíróság tagjai közül kijelölje az ügyek előadó alkotmánybíróját (szignálás). Az Abtv. és az Ügyrend ezen felül a mentelmi joggal kapcsolatban, az összeférhetetlenséggel kapcsolatban és bizonyos bejelentési kötelezettségre vonatkozóan tartalmaz szabályokat.

3.3.4.1. Az előadó alkotmánybíró kijelölése (szignálás)

Az elnök egyik legfontosabb és egyben jellegadó hatásköre a szignálás, azaz az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványok intézésére **az előadó alkotmánybíró kijelölése**. Az általános hatáskörű bíróságokhoz képest az Alkotmánybíróságon a beérkező ügyeket nem egy előre meghatározott ügyelosztási rend szerint kapják az alkotmánybírók, hanem az elnök egy személyben, indokolás nélkül döntheti el, hogy ki legyen az ügy előadó bírója. Egyes külföldi alkotmánybíróságoknak az elnöki szignálásra más-más megoldásaik vannak. Létezik olyan alkotmánybíróági ügyelosztási rend Európában, ahol egy számítástechnikai program által generált véletlenszerű rendben történik az

¹⁷ Az Ügyrend 11. §-át a 1009/2020. (XII. 2.) AB Tü. határozat módosította.

¹⁸ A korábbi iratkezelési szabályzat szerinti belső ügyszám alapján úgy nevezték „J”-s ügyek.

¹⁹ TILK (2008) i. m. 53–57.

²⁰ 268/B/2000. AB határozat. ABH 2001, 1126, 1135.

előadó alkotmánybírók „kisorsolása”.²¹ A német Szövetségi Alkotmánybíróságnál nincsen szignálási joga az elnöknek, mert automatikus ügyelosztás van. Az Abtv. a véletlenszerű ügyelosztás helyett azonban az elnök kezébe adja annak jogát, hogy eldöntse, ki legyen az előadó alkotmánybíró és a kijelöléshez normatív szempontokat nem ad: az elnöknek tehát szabad keze van e döntésben.²² Az előadó bíró kiválasztásának szempontjai lehetnek az ügy alapjául szolgáló eljárás jogági jellege (polgári, büntető, közigazgatási), az, ha a korábban eldöntött ügyek között volt már kapcsolódó vagy hasonló ügy, az, hogy az egyes alkotmánybíróknál mekkora az ügyteher, illetve az, hogy az ügyben felmerülő egy-egy alapjog vagy alkotmányossági kérdés valamelyik bíró kutatási területét, szakterületét képezi, azaz az objektív és a szubjektív szempontok is szerepet játszanak. A kijelölés **egyoldalú aktus**, nem igényel tehát elfogadást az előadó alkotmánybíró részéről. Azonban bizonyos esetekben van jogi lehetőség arra, hogy az elnök megváltoztassa az eredeti szignálást. Az előadó alkotmánybíró kijelölését ugyanis az elnök az előadó alkotmánybíró tartós akadályoztatása, az egyenletes ügyteher biztosítása vagy ügyhátralék feldolgozása, elfoglaltság, illetve kizárás miatt, továbbá az előadó alkotmánybíró kérelmére **megváltoztathatja** (átszignálás) [Ügyrend 16. § (4) bekezdés g) pont]. A gyakorlatban az átszignálást az előadó alkotmánybíró elfoglaltság miatt, vagy amiatt kéri, mert az ülésen az általa előterjesztett döntés tervezet nem kapta meg a többséget, és a többségi döntés irányát nem tudná támogatni. Az elnök akkor is másik előadó alkotmánybíró jelöl ki, ha a kizárt alkotmánybíró az ügy előadó alkotmánybírója (vö. 62. §). Ha a kizárás a tanács határozatképességét veszélyezteti, a kizárt alkotmánybírónak a tanácsban az adott ügyben történő helyettesítéséről az elnök dönt [Ügyrend 50. § (5) bekezdés].

A szignálásra a főtitkári vizsgálati szakasz végén kerül sor [vö. 55. § (2) bekezdés], ekkor a **főtitkár** a formai, illetve tartalmi szempontból eljárásra alkalmas indítványt az előadó alkotmánybíró kijelölése (szignálás) érdekében az elnöknek bemutatja [Ügyrend 26. § (5) bekezdés]. A gyakorlatban a beérkező indítványok számától függően, általában hetente egyszer kerül sor a szignálásra.

Előfordul, hogy különböző alkotmánybírókra szignált ügyek azonos alkotmányossági kérdés eldöntését igénylik. Ezen esetekben az érintett alkotmánybírók közti egyeztetés alapján, elnöki szignálás után **egyesítésre** kerülhet sor [vö. 58. § (2) bekezdés].

²¹ Elhangzott: „Az alkotmánybíróági eljárás dematerializációja” (*L'informatisation et la dématérialisation des procédures au sein des cours constitutionnelles*) című, az Association des Cours Constitutionnelles Ayant en Partage l'Usage du Français (ACCPUF, a frankofón Alkotmánybírószágok Egyesülete) által szervezett, a francia Alkotmánytanácsn, Párizsban tartott konferencián, a frankofón alkotmánybírószágok találkozóján, 2013. november 7-én és 8-án.

²² Hasonló megoldást tartalmaz az Olasz Alkotmánybíróság alapításáról és működéséről szóló törvény: Legge 11 marzo 1953, n. 87. *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*. Art. 26. Az elnök jelöli ki az előadó alkotmánybíró a litván és az örmény Alkotmánybíróságon is (lásd: a Velencei Bizottság összefoglaló anyaga az alkotmánybírószágok összetételéről, elérhető a Velencei Bizottság honlapján angol nyelven: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1997\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1997)020-e)). Azonban egyes európai alkotmánybírószágoknál a törvény vagy az ügyrend megköveteli, hogy egy ügynek legyen holland és francia nyelvű előadó alkotmánybírója is. (forrás: a belga Alkotmánybírószág hivatalos honlapja, <https://www.const-court.be/en/court/presentation/how-the-court-operates>)

3.3.4.2. Mentelmi jogi feladatok

Az elnök számára az Abtv. 17. § (1) bekezdés *k)* pontja előírja, hogy az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogának [vö. Abtv. 14. §] megsértése esetén meg kell tennie a **szükséges intézkedést**. Az Abtv. 14. § (7) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tagja köteles mentelmi jogának megsértését az elnöknek haladéktalanul bejelenteni.

A szükséges intézkedés fogalmát az Ügyrend tölti meg tartalommal: az Abtv. 14. §-a alapján benyújtott, mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt az elnök haladéktalanul átadja megvizsgálásra a gazdasági és személyügyi bizottságnak, az érintett alkotmánybíró írásban értesíti, és mindezt a következő teljes ülésen bejelenti [Ügyrend 21. § (1) bekezdés].

3.3.4.3. Összeférhetlenséggel, kizárással és felmentéssel kapcsolatos feladatok

Az elnöknek az alkotmánybírókkal kapcsolatban feladatai vannak az összeférhetlenségi eljárásban, a kizárás során és a tagság felmentéssel történő megszüntetése esetén is.

Az Abtv. a 10. §-ában **összeférhetlenségi okokat nevesít, amelyeket az alkotmánybírók kötelesek bejelenteni az elnöknek** [Ügyrend 18. § (1) bekezdés]. Az összeférhetlenségi okot az elnök vagy bármely más alkotmánybíró is bejelentheti. Az elnök a bejelentés alapján az érintett alkotmánybíró írásban értesíti, és az összeférhetlenségi eljárásban nyolc napon belül a teljes ülést összehívja [Ügyrend 18. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság **kizárással** történő megszüntetésére [vö. Abtv. 15. § (2) bekezdés *f)* pont] az elnök vagy öt alkotmánybíró tehet javaslatot [Ügyrend 19. § (1) bekezdés]. A javaslatot írásban, a kizárással kapcsolatos ok és az azt alátámasztó körülmények megjelölésével kell benyújtani.

Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság alapján **felmentéssel** történő megszüntetésére [vö. Abtv. 15. § (2) bekezdés *e)* pont] az elnök vagy legalább öt alkotmánybíró tehet írásban – a felmentési ok megjelölésével – indokolt javaslatot [Ügyrend 20. § (1) bekezdés].

Az alapján az elnököt az alkotmánybíró megbízatásának megszűnésével kapcsolatban különböző feladatok terhelik: az Alkotmánybíróság tagjának halála, vagy lemondása esetén az elnök maga állapítja meg a megszűnést, és azt a teljes ülésen bejelenti, a fentiek szerint pedig az összeférhetlenség, a választójog elvesztése, kizárás vagy felmentés esetén pedig az elnök összehívja a teljes ülést és a megbízatás megszűnéséről a teljes ülés hoz határozatot. [vö. Abtv. 16. § (6) bekezdés].

3.3.5. A főtitkárral kapcsolatos jogkörök

A főtitkár választását megelőzően az elnök tesz javaslatot a teljes ülésnek a főtitkár személyére [vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés]. Az elnök és a főtitkár közötti szoros együttműködés, valamint bizalmi viszony indokolja, hogy a főtitkár személyére az elnök tegyen javaslatot a teljes ülésnek. A főtitkárt a teljes ülés választja meg nyílt szavazással²³.

²³ A főtitkár megbízatásának megszűnésére vagy megszüntetésére az Abtv. nem tartalmaz szabályt.

A főtitkár az elnök irányítása alatt végzi munkáját [vö. Abtv. 22. § (3) bekezdés]. Az elnök gyakorolja mindazon szakmai és szervezeti irányítói jogkörébe tartozó feladatokat, melyeket részére az Abtv. és az Ügyrend meghatároz. Az Alkotmánybíróság Hivatalát az elnök irányítja, az Alkotmánybíróság főtitkára pedig vezeti azt.

Az elnök és a főtitkár az Alkotmánybíróság működése és az ügymenet során, szervezeti kérdésekben és koordinációs kérdésekben is együtt dolgozik. Például a tanácsok munkájának összehangolását együtt végzik, a napirend összeállításánál, a teljes ülési emlékeztető készítésénél, rendezvények szervezésénél, illetve a nyilvánossággal és kommunikációval összefüggő tevékenységeik ellátásában is együttműködik az elnök és a főtitkár. Különleges jogrend idején pedig az elnök és a főtitkár gondoskodik az Alkotmánybíróság folyamatos működéséről, és megteszi az ehhez szükséges szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési intézkedéseket [Ügyrend 68/A. §].

3.3.6. A munkatársakkal kapcsolatos feladatok

Az elnök Abtv.-ből eredő személyügyi feladata, hogy **gyakorolja a munkáltatói jogokat** az Alkotmánybíróság hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett. A törzskarokat az Alkotmánybíróság elnökének irányítása mellett azonban az alkotmánybírók vezetik.²⁴

Az elnök munkáját – az önálló szervezeti egységekhez hasonlóan – munkatársak segítik. Az elnök kettős szerepéből adódóan (alkotmánybíró is, de a testület elnöke is) rendelkezik **törzskarral**, amely az elnök tanácsadó, ügyintéző, döntés-előkészítő és adminisztratív munkaszervezete, amely három jogász munkatársból, a titkárságvezetőből és a gépkocsivezetőből áll. Ezen felül az **elnöki kabinet** az elnök munkaszervezete, mely segíti irányítási, koordinatív, képviseleti, valamint a nemzetközi kapcsolatokkal és a nyilvánossággal összefüggő feladatainak ellátását.²⁵ Az elnöki kabinetet az elnök vezeti. Az elnöki kabinet tagjai a kabinetfőnök, az elnöki kabineti jogász, a nemzetközi- és protokoll-ügyi és a kommunikációs vezető. Az elnöki kabinet és az elnök alkotmánybírói törzskara az elnök rendelkezésének megfelelően együttműködnek.

Az elnök az önálló szervezeti egységek (alkotmánybírói törzskarok) közötti szorosabb együttműködést igénylő, összetett megközelítésű vagy kiemelt feladatok hatékony megoldása, illetve az ezekhez szükséges javaslatok kidolgozása érdekében a feladat eseti elvégzésére csoportos munkavégzést rendelhet el, vagy az önálló szervezeti egységekben foglalkoztatott munkatársakból munkacsoportot hozhat létre,²⁶ mely az elnök közvetlen szakmai irányítása mellett működik.²⁷

Az elnök további, munkatársakkal kapcsolatos jogosítványa, hogy munkaértekezletet hívhat össze. A munkaértekezlet témája lehet az elnöknek a munkatársakat illető, az ítélkezési évre vonatkozó információkat, bejelentéseket tartalmazó tájékoztatója is.

²⁴ Új SZMSZ 7.1. pontja.

²⁵ Új SZMSZ 8. pont.

²⁶ Az elnök a gyakorlatban munkacsoportot hozott létre pl. a Felsőoktatási törvény alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatban, vagy eseti jelleggel egyes ügyrendmódosítási kérdések kapcsán felmerülő kérdések tisztázására, illetve állandó jelleggel is: a Jogegységi Munkacsoportot Sulyok Tamás elnök hívta életre, 2018-ban.

²⁷ SZMSZ 12.2. pontja.

Munkatársi értekezletet maguk a munkatársak is kezdeményezhetnek. A munkatársi értekezleten a munkatársak a gyakorlatot érintő különböző kérdések kapcsán tartanak megbeszélést. A munkatársak által kezdeményezett munkatársi értekezlet témája valamilyen, az Alkotmánybíróság eljárásával kapcsolatos kérdés megtárgyalása (pl. az alkotmányjogi panasz befogadásának gyakorlata, választási ügyek tapasztalatai), vagy egy-egy alapjoggal kapcsolatos alkotmányjogi dogmatikai kérdések.

3.4. Az ügyek észszerű időn belüli befejezésével kapcsolatos jogkörök

Az elnöknek az Abtv. igazgatási jellegű feladatot ad az ügyek észszerű időn belüli elintézésével kapcsolatban is. Az elnök az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyek észszerű időn belüli elintézésével összefüggő feladatkörében az ügy szignálásakor, illetve az ügy tárgyalásáig meghatározhatja az ügy **tárgyalási határnapját**, továbbá – a főtítkár, az előadó alkotmánybíró, a tanácsvezető kezdeményezésére, vagy saját hatáskörében – elrendelheti az ügy **oron kívüli** vagy **gyorsított eljárásban** történő intézését [Ügyrend 55. § (1) bekezdés]. A gyorsított eljárás azt jelenti, hogy egyes eljárási cselekményeket az ügyrendben meghatározott időtartamok fele része alatt kell elvégezni. Soron kívüli eljárásban pedig az eljárási cselekményeket haladéktalanul foganatosítani kell.²⁸ Az elnök az Abtv. 23. §-a szerinti előzetes normakontroll, és a 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés elbírálására az előadó alkotmánybíró **oron kívüli** jelöli ki.

Az Ügyrend által előírt belső határidők esetén az elnök – az előadó alkotmánybíró kérelmére – **meghosszabbíthatja** a tervezet elkészítésének határidejét. Azon alkotmánybíróági eljárásoknál, melyeknél az Ügyrend belső határidőt ír elő [pl. az alkotmányjogi panaszok befogadása, Ügyrend 53. § (1) bekezdés], de az ügy megítélése nem teszi lehetővé a határidőn belüli eljárási cselekményt, akkor az előadó alkotmánybíró határidő-hosszabbítási kérelemmel élhet az elnök felé. Határidő-hosszabbítás esetén az Alkotmánybíróság az indítványozót a határidő módosulásáról levélben értesíti.

Az **elnök** meghatározhatja a megtárgyalt tervezet ismételt napirendre tűzésének időpontját vagy határidejét, a főtítkár és a tanácsvezető alkotmánybírók közreműködésével **nyomon követi a határidők megtartását**. Az Alkotmánybíróság elektronikus iktatórendszere biztosítja az informatikai feltételeket a határidők napi figyeléséhez.

3.5. Szabályozási feladatok

Az elnök vezetői és irányítási feladataiból adódóan szabályozási feladatkörökkel is bír. A szabályozási feladatok egy részénél önállóan, az aktus kibocsátójaként jár el. A szabályzat kiadási jogkörében így például a főtítkár javaslatára kiadja az ügyviteli szabályzatot, illetve a főtítkár, vagy a gazdasági vezető javaslatára kiadja az Alkotmánybíróság testületi működését és eljárását nem érintő, további intézményműködtetési és munkáltatói jogkörrel összefüggő szabályzatokat [Ügyrend 16. § (4) bekezdés i) pont].

²⁸ Soron kívüli ügyintézkést rendelt el az elnök például a veszélyhelyzet idején, a veszélyhelyzeti jogalkotással kapcsolatosan érkezett jelentősebb normakontroll indítványok esetén.

A szabályozási feladatok másik fajtájánál az elnöknek **kezdeményezési joga** van, például a teljes ülés az elnök **javaslatára** dönt az Alkotmánybíróság szervezeti és működési szabályzatáról [vö. Abtv. 22. § (6) bekezdés], illetőleg az egyéb testületi működést és eljárást érintő belső szabályzatokról [Ügyrend 2. § (2) bekezdés *i*) pont].

A **normatív határozatok**, a szervezetre és működésre, valamint a személyi ügyekre vonatkozó **egyéb határozatok és az állásfoglalások** kiadását az elnök vagy öt alkotmánybíró indítványozhatja. Az indítványról a teljes ülés dönt. A határozat-, illetve állásfoglalás-tervezet napirendre tűzéséről az elnök gondoskodik [Ügyrend 70. § (1) bekezdés].²⁹

Az elnök **elnöki utasítást** is kiadhat. Elnöki utasítás formájában történik például az öttagú tanácsok akadályoztatott tagjának állandó helyettesítésére történő kijelölés, az Alkotmánybíróság veszélyhelyzetben történő folyamatos működésével kapcsolatos szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési intézkedések, így a járványhelyzet alatti kötelező maszkviselés előírása is.³⁰

3.6. Egyéb feladatok

Az Abtv. 17. § (1) bekezdés *l*) pontja szerint az elnök ellátja azokat a feladatokat, amelyeket az Alkotmánybíróság ügyrendje számára előír. Az Ügyrend az Abtv. által előírt feladatköröket – a fentiekben kifejtettek alapján – részletezi. Az Abtv. e rendelkezéssel azonban a teljes ülés számára nyitva hagyja a lehetőséget, hogy az Ügyrenden keresztül az elnök számára további feladatokat is írhat elő.

A korábbi Abtv. alapján nem csak az ügyrend, hanem az elnöknek **külön törvény** is megállapíthatott feladatokat³¹ [rég. Abtv. 17. § (1) bekezdés *e*) pont]. Ilyen, külön törvényben foglalt megbízatás például az, hogy az Alkotmánybíróság elnöke a Szent Korona-törvény³² alapján a Szent Korona Testület tagja. Bár az Abtv. mostani szövege nem utal arra, hogy külön törvény is állapíthat meg feladatot, a korábbi Abtv. hatálya alatt hozott, az elnök számára megbízatást vagy feladatot előíró törvények az Abtv.-vel nem veszítették hatályukat.

4. Az elnök és a költségvetés

Az Abtv. 17. § (2) bekezdése alapján az elnök az Alkotmánybíróság mint központi költségvetési fejezet tekintetében a **fejezetet irányító szerv vezetője**. A központi költség-

²⁹ Ilyen, az elnök által indítványozott teljes ülési állásfoglalás született többek között az ügyrend egységes értelmezéséről [1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről].

³⁰ Az Alkotmánybíróság elnökének utasítása a koronavírusos megbetegedések megelőzésével kapcsolatos intézkedésekről az Abtv. 17. § (1) *h*) és *j*) pontjai alapján – hozott több utasítást Az Alkotmánybíróság Hivatalában rendelte el a különböző intézkedéseket, így a maszkviselést.

³¹ Rég. Abtv. 17. § (1) bekezdés *e*) pont: [Az elnök] ellátja azokat a feladatokat, amelyeket törvény, illetőleg az Alkotmánybíróság ügyrendje számára előír.

³² 2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról, melynek 5. § nevezi meg a Szent Korona Testület tagjait.

vetési fejezetet irányító szerv vezetője kategóriának az államháztartás szempontjából van jelentősége. Az Áht. 6/B. § alapján a fejezetet irányító szervnek címzett hatásköröket a fejezetet irányító szerv vezetője gyakorolja. Így például évente május 31-ig megtervezi az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait. Az elnök költségvetéssel kapcsolatos teendőit a gazdasági főigazgató és a gazdasági osztály segíti és készíti elő. A gazdasági vezető³³ (főigazgató) [vö. Abtv. 22. § (7) bekezdés] az Abtv. 17. § (1) bekezdés i) pontja alapján az elnök nevezi ki és menti fel. A gazdasági főigazgató az Alkotmánybíróságnak mint költségvetési szervnek az államháztartásról szóló jogszabályok szerinti gazdasági vezetője.

18. § [Az elnöki megbízatás megszűnése]

(1) Az elnök elnöki megbízatása megszűnik

- a) az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével,
- b) lemondással.

(2) Az elnök az elnöki megbízatásról való lemondást az Országgyűlés elnökével írásban közli. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. A lemondást nem kell indokolni, a megbízatás a lemondás benyújtásának a napjával szűnik meg. Az elnöki megbízatásról való lemondás az elnök Alkotmánybíróságban betöltött tagságát nem érinti.

Az Abtv. 18. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	189
2. Az elnöki megbízatás megszűnésének esetei	190
2.1. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnése	190
2.2. A lemondás	190

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. eredeti szövege nem tartalmazott külön szakaszt az elnöki megbízatás megszűnésével kapcsolatban, így nem nevesítette, hogy milyen esetekben szűnik meg az elnöki megbízatás. A régi Abtv. szerint az elnököt az Alkotmánybíróság tagjai közül

³³ A gazdasági főigazgató az Alkotmánybíróság Hivatalának helyettes vezetője.

maga választotta, három évre [régi Abtv. 4. § (2) bekezdése]. A tisztségre újraválasztás is lehetséges volt. Az elnöki megbízatás megszűnésének legtipikusabb esete a három év lejártá volt (illetve újraválasztás esetén újabb három év eltelte). Bár a régi Abtv. nem sorolta fel megszűnési okként az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnését, a régi Abtv. 4. § (2) bekezdésének második mondatából („az újraválasztás nem érinti az Alkotmánybíróság tagjának megbízási idejét”) következik, hogy az elnöki tisztség időtartama nem lehetett hosszabb az alkotmánybírói tisztség tartamánál.

Az elnöki megbízatásról történő lemondást sem szabályozta a régi Abtv. A lemondást csak az alkotmánybírói tisztséggel kapcsolatban tette lehetővé [régi Abtv. 15. § (1) *d*) pont]. Az Alkotmánybíróság történetében nem fordult elő olyan eset, hogy az elnöki tisztségről lemondtak volna.

Az Abtv. az elnöki megbízatás megszűnésének két esetét nevesíti: az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnését és a lemondást.

2. Az elnöki megbízatás megszűnésének esetei

Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart [24. cikk (8) bekezdés második mondat]. Az Abtv. az elnök elnöki megbízatásának megszűnésére két okot nevesít: az Alaptörvény-nyel összhangban az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnését, valamint az elnök számára lehetővé teszi a lemondást is.

2.1. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnése

Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésének eseteit az Abtv. külön szabályozza [vö. Abtv. 15. §]. Ezek alapján az elnök megbízatása megszűnik: a megbízatási időtartam leteltével (ez tizenkét évet jelent, ám az elnök megbízatási idejét nem hosszabbítja meg az elnöki kinevezés), halállal, a tagságról való lemondással (amely különbözik az Abtv. 18. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti lemondástól, hiszen az csak az elnöki tisztségről való lemondást jelenti), az összeférhetetlenség miatt a megbízatás megszűnésének megállapításával, a választójog elvesztésével vagy kizárással.

2.2. A lemondás

Az Abtv. lehetőséget biztosít az elnöki tisztségről való lemondásra is. Amennyiben az Alkotmánybíróság elnöke az Abtv. 18. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján az elnöki megbízatásról lemond, ezt az Országgyűlés elnökével írásban közli. Mivel az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés választja, és a megválasztást országgyűlési határozatban rögzítik, a megbízatásról való lemondást is ezen közjogi testület felé kell jeleznie. A lemondás egyoldalú jognyilatkozat, az aktus érvényességéhez ezért az Abtv. nem kívánja meg az elfogadó nyilatkozatot. A lemondáshoz indokolást nem kell fűzni, az elnöki megbízatás a benyújtás napjával, azonnali hatállyal megszűnik. Az elnöki tisztségről való lemondás azonban nem jelenti egyben az alkotmánybírói tisztségről

való lemondást is, ugyanis az Abtv. úgy rendelkezik, hogy a lemondás az elnök Alkotmánybíróságban betöltött tagságát – tehát alkotmánybírói megbízatását – nem érinti.

19. § [Az elnök juttatásai]

- (1) Az elnök a Kúria elnökét megillető juttatásokra, valamint a Kúria elnökét megillető illetmény 120%-ára jogosult.
- (2)
- (3) Az elnök rezidencia használatára jogosult.
- (4) Az elnök – személyi, illetve hivatali célra – két személygépkocsi használatára jogosult.
- (5) Az elnök jogosult rádiótelefon- és internethasználatra, valamint kormányzati célú hírközlő hálózat használatára.
- (6) Az elnök – a szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény és az Alkotmánybíróság Hivatala megállapodása szerint – valameny-nyi egészségügyi ellátást térítésmentesen vehet igénybe.
- (7) Az elnök, valamint a vele együtt üdülő házastársa, élettársa, gyermeke, szülője, unokája és gyermekének házastársa – térítési díj ellenében – jogosult a Kormány központi üdülőjének használatára. A térítési díj a szállás- és étkezési költséget, valamint az üdülési szolgáltatások díját foglalja magában.
- (8) Az elnök hivatalos külföldi kiküldetése idején kíséretre, a politikai és szakmai felsővezetők tekintetében irányadó napidíjra és költségtérítésre jogosult.
- (9) Ha a külföldre utazás menetrendszerű repülőgéppel, illetve vonattal történik, az elnök első osztályt vagy ennek megfelelő utazási komfortfokozatot vehet igénybe.
- (10) Az elnök külföldre utazás és külföldről történő hazautazás esetén, illetve hivatalos külföldi küldöttség fogadása, kísérése céljából jogosult a repülőtéri kormányváró helyiségek használatára.
- (11) Az elnök halála esetén házastársát, ennek hiányában élettársát (a továbbiakban együtt: özvegy) – özvegy hiányában az örökös – a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint egy összegben az elnök hathavi tiszteletdíjának megfelelő összegű juttatás illeti meg.

Az Abtv. 19. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	192
2. Az elnök juttatásai.....	193
2.1. Pénzbeli juttatások, illetmény.....	193
2.2. Dologi juttatások.....	193
2.3. Személyi juttatások.....	193
2.4. Utazási juttatások	194
2.5. Juttatások az elnök halála esetén.....	194

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. is rendelkezett az elnök illetményéről, annak mértéke – bizonyos eltérésekkel – a miniszterelnök illetményével egyezett meg [rég. Abtv. 13. §].

2000-től a törvény változásával a régi Abtv. nem maga rendezte az elnök juttatását, hanem e kérdésben külön törvényre utalt.³⁴ A külön törvény rendelkezései az elnök illetményét a miniszterelnököt megillető illetményhez és juttatáshoz igazította, de további juttatásokat is előírt, az elnöki mandátum megszűnése utánra is a volt elnök számára (további hat hónapon át a havi illetményének megfelelő összegű juttatás, további két évig évi harmincezer km keretig a személyes gépkocsihasználat, további két évig a két fős titkárság alkalmazása illette meg). Az elnök halála esetére az özvegyet (vagy az örököszt) az Alkotmánybíróság elnöke hathavi illetményének megfelelő összegű juttatás illette meg.

Az Abtv. visszatért az eredeti jogtechnikai megoldáshoz, és ismét maga szabályozta az elnöki juttatásokat. 2012. január 1-jén hatályba lépő eredeti szövege szerint az elnök díjazásának az összege megegyezik a köztisztviselői illetményalap harminckilenceszeresével. Az Abtv. 2019. évi CIX. törvény 151. §-ával bevezetett, 2020. január 1-től hatályos módosítását követően az elnök a Kúria elnökét megillető juttatásokra, valamint a Kúria elnökét megillető illetmény 120%-ára jogosult. Az anyagi juttatásokon túl az Abtv. megnevez dologi juttatásokat is (elnöki rezidencia használata, személygépkocsi használata, rádiótelefon- és internethasználat) és személyi juttatásokat is (egészségügyi ellátások, Kormány üdülő használata, külföldi kiküldetés esetén kíséret, első osztályú komfortfokozat utazásnál, kormányváró használata). Az Abtv. is rendelkezik az elnök halála esetén a házastársat (élettársat) megillető tiszteletdíjról.

Az elnök biztonságát szolgáló az Abtv. eredeti szövege [19. § (2) bekezdés] azt is tartalmazta, hogy az elnök – a hivatalos és magánprogramokra is kiterjedően – a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről szóló jogszabályban foglaltak szerinti állandó személyi védelemre jogosult.³⁵ E szabályt azonban 2019-ben – a hiva-

³⁴ 2000. évi XXXIX. törvény a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól.

³⁵ Az állandó védelem már a régi Abtv. hatálya alatt megillette az elnököt, ám arról alkalmi jelleggel írásban lemondhatott. TILK (2008) i. m. 48.

talban lévő elnökre vonatkozó átmeneti szabály³⁶ mellett – hatályon kívül helyezte a jogalkotó.³⁷

2. Az elnök juttatásai

Az Abtv. az elnök számára – kiemelt közjogi méltóságára való tekintettel – az alkotmánybírói illetményhez és juttatáshoz (vö. az Abtv. 13. §) képest **kiemelt juttatásokat** ír elő. Az elnök nem csak pénzbeli, hanem dologi és természetbeli juttatásokban is részesül. Az Abtv. az elnök halála esetén özvegye vagy örököse számára is előír juttatásokat.

2.1. Pénzbeli juttatások, illetmény

Az anyagi juttatásokról rendelkező Abtv. 19. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság elnöke a Kúria elnökét megillető juttatásokra, valamint a **Kúria elnökét** megillető **illetmény 120%-ára** jogosult. A Kúria elnökének juttatásait a Bjt. szabályozza. A Kúria elnökének havi illetménye a bírói illetményalap 7-szerese [Bjt. 151. § (1) bekezdés].³⁸

2.2. Dologi juttatások

Az Abtv. az elnök számára megállapít dologi juttatásokat is, amelyek ingatlan- illetve ingóságok használatára jogosítják. A 19. § (3) bekezdése szerint az elnök **rezidencia** használatára jogosult. A (4) bekezdés alapján **két személygépkocsi** használatára is jogosult az elnök, amelyeket akár személyi, akár hivatali célra használhat. Az (5) bekezdés alapján pedig **rádiótelefon- és internethasználatra**, valamint kormányzati célú **hírközlő hálózat** használatára is jogosult az elnök.

2.3. Személyi juttatások

Az Abtv. 19. § (6) bekezdése előírja, hogy az elnök valamennyi **egészségügyi ellátást** térítésmentesen vehet igénybe. Ennek részleteiről azonban a szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény és az Alkotmánybíróság Hivatala külön megállapodást köt.

A 19. § (7) bekezdés feljogosítja az elnök, valamint a vele együtt üdülő házastársát, élettársát, gyermekét, szülőjét, unokáját és gyermekének házastársát – térítési díj ellenében –, hogy a **Kormány központi üdülőjét** használja. A térítési díj a szállás- és étkezési költséget, valamint az üdülési szolgáltatások díját foglalja magában.

³⁶ Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. § (11) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság 2020. január 1-jén hivatalban lévő elnöke a megbízatása megszűnéséig jogosult – hivatalos és magánprogramokra is kiterjedően – a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről szóló jogszabályban foglaltak szerint személyvédelemre.”

³⁷ Hatályon kívül helyezte a 2019. évi CXXVII. törvény, 2019. december 20-tól.

³⁸ A Bjt. 169. § (2) bekezdése szerinti bírói illetményalap a 2020. évben 453 330 forint.

2.4. Utazási juttatások

Az Abtv. az elnök számára külföldi utazásai³⁹ során is biztosít juttatásokat. Az elnök hivatalos külföldi kiküldetése idején **kíséretre**, a politikai és szakmai felsővezetők tekintetében irányadó **napidíjra és költségtérítésre** jogosult. Menetrendszerű repülővel, illetve vonattal történő külföldi utazás esetén az Abtv. alapján az elnök **első osztályt** vagy ennek megfelelő utazási komfortfokozatot vehet igénybe. A külföldre utazás és külföldről történő hazautazás esetén, illetve hivatalos külföldi küldöttség fogadása, kísérése céljából pedig jogosult a repülőtéri **kormányváro helyiségek** használatára. A gyakorlatban az elnök külföldre utazása, vagy külföldi alkotmánybíróságok tagjaival történő bilaterális találkozók vagy nemzetközi konferenciák esetén kerül sor a kormányváro igénybevételére.

2.5. Juttatások az elnök halála esetén

Az Abtv. rendelkezik arról is, hogy amennyiben az elnök életét veszti, akkor házastársát, házastárs hiányában élettársát (özvegy), özvegy hiányában az örököst a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint egy összegben az elnök **hathavi tiszteletdíjának** megfelelő összegű juttatás illeti meg.

20. § [Az Alkotmánybíróság volt elnöke]

- (1) Ha az elnök megbízatása megszűnt, jogosult az e megbízatására utaló elnevezést használni.
- (2) Az Alkotmánybíróság volt elnöke, ha e tisztségét legalább két évig betöltötte, és megbízatása a megbízatási időtartam letelte vagy felmentése miatt szűnt meg, további hat hónapon, ha megbízatása lemondása miatt szűnt meg, további három hónapon keresztül a havi díjazásának megfelelő összegű juttatásra jogosult, amely nem önálló tevékenységből származó jövedelemnek minősül.
- (3) Ha az elnök megbízatása a (2) bekezdésben meghatározott okokból két évnél hamarabb szűnt meg, de legalább egy évig a tisztségét betöltötte, a (2) bekezdésben megjelölt juttatás felére jogosult.
- (4) Az Alkotmánybíróság volt elnökét – ha egyúttal az Alkotmánybíróságban betöltött tagsága is megszűnt – a megbízatása meg-

³⁹ Az elnöki szerepfelfogástól függően az elnök gyakrabban (pl. Paczolay Péter, Sulyok Tamás) vagy ritkábban (pl. Lenkovich Barnabás) tesz e minőségében hivatalos külföldi utakat.

szűnését követően további két évig személyes gépkocsihasználat illeti meg évi harmincezer km keretig.

- (5) Az Alkotmánybíróság volt elnökét – ha egyúttal az Alkotmánybíróságban betöltött tagsága is megszűnt – a megbízatása megszűnését követően további két évig kétfős titkárság alkalmazása illeti meg.
- (6) Az Alkotmánybíróság volt elnöke az ebben a §-ban meghatározott juttatásokra mindaddig nem jogosult, amíg a megbízatásának megszűnését követően vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségének nem tesz eleget.
- (7) Az Alkotmánybíróság volt elnökét nem illetik meg az ebben a §-ban meghatározott jogosultságok és juttatások, ha megbízatása a 15. § (2) bekezdés c) vagy f) pontja alapján szűnt meg.

Az Abtv. 20. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	195
2. A volt elnök jogosítványai.....	196
2.1. Elnevezés használat.....	196
2.2. Pénzbeli juttatás.....	196
2.3. Gépkocsihasználat	197
2.4. Titkárság.....	197
2.5. A juttatás feltételei illetve a juttatásra való érdemtelenység okai	197

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. eredeti szövege nem tartalmazott rendelkezést a volt elnökre nézve. A korábbi Abtv. [rég. Abtv. 13. §] 2000-ben történő módosítása következtében a legfőbb közjogi méltóságok tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló külön törvényre⁴⁰ utalt az Alkotmánybíróság elnökének illetményeivel és juttatásaival kapcsolatban. A külön törvény⁴¹ rendelkezett arról, hogy az Alkotmánybíróság volt elnöke – bizonyos feltételek teljesülése esetén – főszabályként a volt miniszterelnököt az ugyanabban a törvényben meghatározottak alapján megillető illetményre és juttatásokra volt jogosult.

A jogosultság mértéke igazodott ahhoz, hogy a tisztséget mennyi ideig töltötte be a volt elnök. Amennyiben legalább két évig betöltötte, és az elnöki tisztség a megbízatási időtartam letelte miatt, vagy az Alkotmánybíróságban betöltött tagsága a 70. életév betöltése miatt, vagy felmentése miatt – tehát neki fel nem róható okból – szűnt meg, akkor a havi illetményének megfelelő összegben további hat hónapon keresztül része-

⁴⁰ A köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény.

⁴¹ 2000. évi XXXIX. törvény 25. §.

sült. Ha a megbízatása lemondás miatt szűnt meg, akkor ez a juttatás három hónapon keresztül járt.

Amennyiben két évnél hamarabb szűnt meg a megbízatás, de egy évet meghaladott, akkor a fenti juttatások fele illette meg a volt elnököt.

A pénzbeli juttatáson túl a megbízatás megszűnését követően két évig személyes gépkocsihasználati jog, valamint két fős titkárság alkalmazása illette meg.

A juttatások nem jártak, amennyiben összeférhetetlenséggel, vagy kizárás miatt szűnt meg az elnöki megbízatás.

Az Abtv. már nem utaló szabállyal, hanem saját garanciális szabályai között szerepelteti a volt elnöknek járó jogosítványokat, juttatásokat. Az Abtv. 20. §-a a korábbi külön törvényben lefektetett rendelkezések szabályozási logikáját veszi át, azonban a pénzbeli és dologi juttatásokon túl jogosultságként nevesíti még az elnöki elnevezés használatának jogosítványát.

2. A volt elnök jogosítványai

2.1. Elnevezés használat

Az Alkotmánybíróság elnökének az elnöki megbízatás megszűnését követően is fennmaradnak egyes korábbi – személyes és pénzbeli juttatási – jogosítványai az Abtv. alapján. Egyes jogosítványok időbeli korlát nélkül, más jogosítványok főszabályként a megbízatás megszűnését követő két évig, vagy hat hónapig járnak.

Az elnök megbízatása megszűnését követően jogosult az e megbízatására utaló **elnevezést** használni. Ez a jogosítvány – a többi jogosítvánnyal szemben – független attól, hogy mely okból szűnt meg az elnök megbízatása.

2.2. Pénzbeli juttatás

Attól függően, hogy az elnök a tisztségét mennyi ideig töltötte be, és attól függően, hogy a megbízatása mely okból szűnt meg, meghatározott összegű pénzbeli juttatásra jogosult.

Amennyiben az Alkotmánybíróság volt elnöke e tisztségét legalább két évig betöltötte, és megbízatása a megbízatási időtartam letelte vagy felmentése miatt szűnt meg, további hat hónapon keresztül a **havi díjazásának** megfelelő összegű juttatásra jogosult. Amennyiben a megbízatása lemondása miatt szűnt meg, a hat hónapos időszak helyett három hónapon keresztül jogosult e juttatásra.

Ha az elnök megbízatása a megbízatási időtartam letelte vagy felmentése miatt két évnél hamarabb szűnt meg, de legalább egy évig a tisztségét betöltötte, a főszabályban megjelölt juttatás felére jogosult.

A havi díjazásának megfelelő összegű juttatás nem önálló tevékenységből származó jövedelemnek minősül.⁴²

⁴² Nem önálló tevékenységből származó bevétel minden olyan bevétel, amelyet a magánszemély e tevékenységével összefüggésben, vagy egyébként az e tevékenysége alapjául szolgáló jogviszonyára tekintettel megszerez. Ilyennek minősül különösen a munkabér, tiszteletdíj, jutalom. A rendelkezés jelentő-

2.3. Gépkocsihasználat

Az Alkotmánybíróság volt elnökét – ha egyúttal az Alkotmánybíróságban betöltött tagsága is megszűnt – a megbízatása megszűnését követően további két évig személyes **gépkocsihasználat** illeti meg évi harmincezer km keretig. Erre a juttatásra való jogosultság akkor kezdődik, amikor az elnök Alkotmánybíróságban betöltött tagsága is megszűnt. A korábbi Abtv. hatálya alatt az elnököt három évre választották, így gyakrabban előfordult, hogy az elnöki megbízatás vége nem esett egybe az alkotmánybírói megbízatás végével. Az új Abtv. és az Alaptörvény azonban úgy rendelkezik, hogy az elnök tisztsége főszabályként az alkotmánybírói megbízatás végéig szól. Így a két éves személyes gépkocsihasználat a mandátum megszűnésétől veszi kezdetét. Amennyiben azonban e két megbízatási időtartam vége eltér (pl. lemondás okán), akkor a gépkocsihasználat az alkotmánybírói megbízatás végeztével veszi kezdetét.

2.4. Titkárság

Az Alkotmánybíróság volt elnökét – ha egyúttal az Alkotmánybíróságban betöltött tagsága is megszűnt – a megbízatása megszűnését követően munkaszervezetként további két évig **kétfős titkárság** alkalmazása illeti meg. A rendelkezés biztosítja, hogy az elnöki mandátum megszűnését követően is legyen a volt elnök számára segítség az elnöki posztból következő nagyobb adminisztratív teendők ellátására.

Az SZMSZ szerint a volt elnök titkársága segíti az Alkotmánybíróság volt elnökének az e tisztségével összefüggő tevékenységét.⁴³ A volt elnök titkárságát a volt elnök vezeti. A volt elnök titkárságának főbb feladatai: kapcsolattartás más állami szervekkel, intézményekkel, a volt elnök belföldi vonatkozású hivatalos találkozóiinak előkészítése és szervezése; a volt elnök nyilvános szerepléseinek, nemzetközi és hazai vonatkozású megbeszéléseinek szervezése, a felkészüléshez szükséges anyagok előkészítése; a volt elnököt érintő események, szakmai vélemények, sajtómegjelenések figyelemmel kísérése; közreműködés a volt elnök nemzetközi találkozóiinak a szervezésében.

2.5. A juttatás feltételei illetve a juttatásra való érdemtelenység okai

Ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság volt elnöke a juttatásokhoz jogosulttá váljék, a megbízatásának megszűnését követően **vagyonnyilatkozatot** kell tennie. Amíg e kötelezettségének nem tesz eleget, nem jogosult e juttatásokra.

Amennyiben az elnök megbízatása nem önhibán kívül, hanem összeférhetetlenség, vagy kizárás miatt szűnik meg, az Abtv. által biztosított jogosultságok egyike sem illeti meg a volt elnököt.

sége, hogy az alkotmánybírói díjazáshoz hasonlóan járulékalapot képező jövedelemnek minősül [vö. Abtv. 13. § (2) bekezdés].

⁴³ Új SZMSZ 9. pont.

21. § [Elnökhelyettes]

- (1) Az elnök munkáját az elnökhelyettes segíti.
- (2) Az elnökhelyettest az Alkotmánybíróság tagjai sorából az elnök javaslatára az Alkotmánybíróság teljes ülése választja meg.
- (3) Az elnökhelyettes megbízatása megszűnik.
 - a) az új elnök hivatalba lépésével,
 - b) az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével vagy
 - c) lemondással.
- (4) Az elnökhelyettes az elnökhelyettesi megbízatásról való lemondást az elnökkel írásban közli. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges. A lemondást nem kell indokolni, a megbízatás a lemondás benyújtásának a napjával szűnik meg. Az elnökhelyettesi megbízatásról való lemondás az elnökhelyettes Alkotmánybíróságban betöltött tagságát nem érinti.
- (5) Az elnökhelyettes az elnök akadályoztatása esetén az elnök jogkörében eljárva helyettesíti az elnököt, valamint ellátja mindazokat a feladatokat, amellyel az elnök megbízza. Ha az elnök megbízatása megszűnt, jogkörét az elnökhelyettes, az elnök és az elnökhelyettes együttes akadályoztatása esetén a 17. § (1) bekezdés b)–f) pontjában foglalt hatásköröket az Alkotmánybíróság életkorban legidősebb tagja gyakorolja.

Ügyrend

17. § (1) Az elnökhelyettest – az elnök javaslatára – a teljes ülés titkos szavazással választja meg.
- (2) Ha a szavazás eredménytelen, az elnök újabb javaslata alapján újabb választási fordulót kell tartani.
51. § (1) Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vagy törvény alapján az indítványról harminc napon belül határoz, az indítványt a beérkezését követően a főtitkár azonnal megvizsgálja és előkészíti, az elnök az előadó alkotmánybíró két munkanapon belül kijelöli. Az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jár el.
- (3) Az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti ismételt indítvány esetén az Alkotmánybíróság tíz napon belül határoz. Az indítványt a főtitkár a beérkezését követően azonnal megvizsgálja és előkészíti. Az elnök a beérkezést követő munkanapon kijelöli az előadó alkotmánybíró. Az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jár el. Az előadó alkotmánybíró három munkanapon belül határozattervezetet készít.
60. § (2) A döntéshozatalban részt vett, de a határozatot akadályoztatása miatt aláírni nem tudó alkotmánybíró helyett a határozatot a testület elnöke (akadályoztatása esetén az elnökhelyettes) írja alá.

- (3) A határozatot az alkotmánybírók betűrendben írják alá; „előadó alkotmánybíró”-ként kell megjelölni a határozat tervezetét előkészítő alkotmánybíró. Teljes ülésen hozott határozat esetén meg kell jelezni az elnök, illetőleg az elnökhelyettes személyét, a tanácsülésen meghozott határozat esetén a tanácsvezető alkotmánybíró személyét. A döntés tartalmát nem érintő szövegellenőrzést követő helyesírási, illetve elírási hiba javítására a határozat közzététele előtt az aláírást követően sor kerülhet.

Tartalom

1. Szövegtörténet	199
2. Az elnökhelyettes megválasztása	199
3. Az elnökhelyettes megbízásának megszűnése	200
4. Az elnökhelyettes jogállása és feladatai	200

1. Szövegtörténet

A korábbi szabályozás szerint a régi Abtv. 17. § (2) bekezdése szólt az elnök helyettesítéséről. A régi Abtv. szerint az elnök **akadályoztatása** esetén az Alkotmánybíróság elnökét a helyettes elnök helyettesíti, akit ugyanúgy a teljes ülés választ az alkotmánybírák közül, három évre, titkos szavazással. A szakirodalom szerint e tisztség nem állandó feladatkört és funkciót jelentett, hanem csak „lappangó tisztség”⁴⁴ volt, mivel a helyettes elnök csak az elnök akadályoztatása esetén tevékenykedett, azaz, amikor az elnök tisztsége ellátásában korlátozva volt. Ezen időszakra azonban a helyettes elnök **teljes jogkörrel** látta el az Alkotmánybíróság elnökének feladatait. A helyettes elnök a miniszterekkel azonos illetményben részesült.

Míg a régi Abtv. szerint a helyettes elnök az Alkotmánybíróság elnökét akadályoztatása esetén helyettesíti, az Abtv. egyrészt **elnökhelyettes** elnevezést használ, másrészt nem helyettesítést ír elő akadályoztatás esetére, hanem általános jelleggel úgy fogalmaz, hogy az elnökhelyettes „**az elnök munkáját segíti**”.

2. Az elnökhelyettes megválasztása

Az elnökhelyettes megbízását a **teljes üléstől** nyeri, a teljes ülés választja meg, az alkotmánybírók közül, az **elnök javaslatára** [Ügyrend 17. § (1) bekezdés]. Amennyiben a szavazás eredménytelen, az elnök újabb javaslatot tesz, és ezután újabb választási fordulót tart a teljes ülés [Ügyrend 17. § (2) bekezdés].

⁴⁴ TILK (2008) i. m. 47.

3. Az elnökhelyettes megbízatásának megszűnése

Az elnökhelyettes megbízatásának megszűnésének taxatív okai hasonlóak az elnöki megbízatás megszűnésével, egy okkal kiegészülve. A tisztség megszűnik az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével [vö. Abtv. 15. §] illetve a lemondással, valamint akkor is, ha új elnök lép hivatalba. Ennek a további megszűnési oknak az az indoka, hogy mivel megbízatását a korábbi elnöktől nyeri, az új elnököt is megilleti az a jog, hogy javaslatot tegyen helyettese személyére.

Amennyiben az elnökhelyettes e megbízatásáról lemond, a lemondást az elnökkel írásban közli. Mivel a lemondás egyoldalú jognyilatkozat, annak érvényességéhez az elnök elfogadó nyilatkozata nem szükséges. A lemondást nem kell indokolni, a megbízatás a lemondás benyújtásának a napjával, azonnali hatállyal szűnik meg. Az elnökhelyettesi megbízatásról való lemondás azonban – hasonlóan az elnöki lemondáshoz – az elnökhelyettes Alkotmánybíróságban betöltött tagságát nem érinti, alkotmánybírói tisztségét továbbra is gyakorolhatja.

4. Az elnökhelyettes jogállása és feladatai

Az elnökhelyettes – nevéből is adódóan – az elnök helyettesítésére rendelkezik hatáskörrel. Az Abtv. indokolása szerint önálló „portfólióval”, tehát konkrét hatáskörökkel törvényi szinten nem volt indokolt felruházni, az esetleges belső feladat-megosztási részletkérdések szabályozását az Abtv. az Ügyrend, illetve az SZMSZ szintjére telepítette.

Az elnökhelyettes az új elnök hivatalba lépéséig gyakorolja hatáskörét, e szabály célja az, hogy biztosítani tudja az Alkotmánybíróság folyamatos működését és joggyakorlatot. A gyakorlatban előfordult, hogy az Országgyűlés a korábbi elnök mandátumának lejártát követően nem választott új elnököt. A következő elnök megválasztásáig tartó *ad interim* időszakban az elnökhelyettes gyakorolta az elnöki jogkört⁴⁵. Az Abtv. 21. § (5) bekezdés alapján ha az elnök megbízatása megszűnt, jogkörét az elnökhelyettes, az elnök és az elnökhelyettes együttes akadályoztatása esetén a 17. § (1) bekezdés b)–f) pontjában foglalt hatásköröket az Alkotmánybíróság életkorban legidősebb tagja gyakorolja.

Az Abtv. szövege alapján az elnökhelyettes az Alkotmánybíróság elnök munkáját segíti. Ám az Abtv. tehát a régi Abtv.-hez képest bővebb szerepkört biztosít az elnökhelyettesnek, nem pusztán távollétében történő helyettesítéssel, hanem általános, segítő jelleggel határozza meg feladatkörét. Egyrészt ugyanis előírja, hogy „az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jár el”, de azt is, hogy „[a]z elnök munkáját az elnökhelyettes segíti” [Abtv. 21. § (1) bekezdés], valamint azt is, hogy az elnökhelyettes „ellátja mindazokat a feladatokat, amellyel az elnök megbízza” [Abtv. 21. § (5) bekezdés].

⁴⁵ Az Alkotmánybíróság működésének kezdetén Sólyom Lászlót helyettes elnöknek választották, és e tisztségében vezette az Alkotmánybíróságot és látta el az elnöki feladatokat. Lenkovics Barnabás mandátumának lejártát követően Sulyok Tamás elnökké választásáig [30/2016. (XI. 23.) OGY határozattal, 2016. november 22-én] szintén elnökhelyettesként látta el az elnöki teendőket.

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALI SZERVEZETE

22. § [Alkotmánybíróság Hivatala, főtitkár, köztisztviselők, SZMSZ]¹

- (1) Alkotmánybíróság igazgatási munkaszervezete az Alkotmánybíróság Hivatala, amely ellátja az Alkotmánybíróság szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait.
- (2) Az Alkotmánybíróság Hivatalát a főtitkár vezeti. A főtitkárt az elnök javaslatára a teljes ülés választja meg. A főtitkár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) szerinti közigazgatási államtitkári illetménysáv felső határának megfelelő összegű illetményre és közigazgatási államtitkári juttatásokra jogosult.
- (2a) A főtitkár minden naptári évben húsz munkanap vezetői pótszabadságot jogosult igénybe venni.
- (3) A főtitkár az elnök irányítása alatt végzi munkáját.
- (4) A főtitkár e törvényben és az Alkotmánybíróság ügyrendjében meghatározottak szerint közreműködik az Alkotmánybíróság döntéseinek előkészítésében.
- (5) Az Alkotmánybíróság Hivatalában foglalkoztatott köztisztviselőkre és munkavállalókra nézve a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Az elnök a közszolgálati jogviszony létesítését meghatározott iskolai végzettséghez, képesítéshez, illetve gyakorlati időhöz kötheti.
- (6) Az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság Szervezeti és Működési Szabályzata állapítja meg.
- (7) Az Alkotmánybíróság Hivatalának költségvetési, pénzügyi, gazdálkodási, üzemeltetési, fenntartási, gépkocsi-üzemeltetési és humánpolitikai feladatait a gazdasági főosztály látja el. A gazdasági főosztályt a gazdasági főigazgató vezeti. A gazdasági főigazgató az Alkotmánybíróság Hivatalának helyettes vezetője. A gazdasági főigazgató a Kit. szerinti helyettes államtitkári illetménysáv felső határának megfelelő összegű illetményre és helyettes államtitkári juttatásokra jogosult.

¹ A szerzők közötti munkamegosztás a következő volt: Klicsu László – Zakariás Kinga: 1.1., 2–3., 6.; Orbán Endre 1.2.; 4–5.

(8) A gazdasági főigazgató minden naptári évben húsz munkanap vezetői pótszabadságot jogosult igénybe venni.

Ügyrend

22. § (1) A főtitkár személyére az elnök tesz javaslatot a teljes ülésnek, és a teljes ülés választja meg nyílt szavazással.
- (2) Ha a szavazás eredménytelen, az elnök újabb javaslata alapján újabb választási fordulót kell tartani.
24. § (1) Az Alkotmánybíróságon foglalkoztatott köztisztviselők a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint
- alkotmánybírói törzskari tagozódásban az alkotmánybíró részére döntés-előkészítési és az alkotmánybíró által meghatározott egyéb feladatokat, illetve
 - egyéb szervezeti egységekben a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott feladatokat látnak el.
- (2) Az Alkotmánybíróságon foglalkoztatott köztisztviselők és munkavállalók nyilvános politikai szereplést nem vállalhatnak, politikai tevékenységet végző szervezetben tisztséget nem viselhetnek, jogalkotási feladatokban nem vehetnek részt, továbbá nem végezhetnek más olyan tevékenységet, illetve nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely az Alkotmánybíróság jó hírnevét és pártatlanságát veszélyezteti.
- (3) Az Alkotmánybíróságon foglalkoztatott köztisztviselők és munkavállalók a folyamatban lévő ügyek tekintetében a döntések előkészítése és a döntések tervezetének tartalma tekintetében titoktartásra kötelezettek, továbbá a folyamatban lévő ügyekben a média részére nyilatkozatot nem adhatnak.

Tartalom

1. Szövegtörténet	203
1.1. A (1)–(3) és (7)–(8) bekezdés szövegtörténete	203
1.2. Az (5)–(6) bekezdés szövegtörténete	204
2. Az Alkotmánybíróság Hivatala	205
3. Az Alkotmánybíróság főtitkára	206
4. Az Alkotmánybíróság Hivatalában foglalkoztatott köztisztviselők és munkavállalók	207
4.1. A köztisztviselők	207
4.2. A közszolgálati jogviszony	211
4.3. A köztisztviselők feladatai	213
5. A Szervezeti és Működési Szabályzat	215
6. Az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezeti működtetési feladatai és a gazdasági főigazgató	216

1. Szövegtörténet

1.1. A (1)–(3) és (7)–(8) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. eredetileg csak az Alkotmánybíróság Hivataláról szólt, és semmilyen szabályt nem tartalmazott a főtitkára vonatkozóan. Mindössze annyit mondott ki, hogy az ügyvitel és előkészítés teendőit **az Alkotmánybíróság Hivatala** látja el, illetve az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg (18. § (1)–(2) bekezdés). A régi Abtv. javaslatának az indokolása szerint a Hivatal szűk létszámú hivatali apparátus, amely az Alkotmánybíróságot segíti, ellátja az ügyvitel és előkészítés teendőit.

Az Ideiglenes Ügyrend szerint az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörét – többek között – az Alkotmánybíróság főtitkára és az Alkotmánybíróság Hivatala útján gyakorolta [1. § f) pont]. Az Alkotmánybíróság Hivatala a gyakorlatban **két szervezeti egységből** épült fel: az Alkotmánybíróság szakmai működését kiszolgáló igazgatási szervből, a Főtitkárságból és működésének gazdasági feltételeit biztosító gazdasági részlegből.² A Főtitkárság alapfeladatai a kezdetektől a következők voltak: a teljes ülések előkészítése, az irodai-ügyviteli munka, az indítványok valamilyen szűrése, a könyvtárszolgálat és a számítástechnika működtetése.³ Ennek megfelelően a következő szervezeti egységekből állt: indítványelemző csoport, kezelő iroda, könyvtár, számítástechnikai csoport. A gazdasági részleg pedig a pénzügyi és számviteli osztályból, a nemzetközi ügyek intézőjéből, a munkaügyi ügyintézőből és az ellátási osztályból állt.⁴

A **főtitkár** személyről a teljes ülés döntött. Az Ideiglenes Ügyrend 13. §-a értelmében az Alkotmánybíróság Hivatalának a vezetője a főtitkár, akinek a jogállása az államtitkáréval azonos. A főtitkár az Alkotmánybíróság elnökének irányítása alatt végzi munkáját. A főtitkár feladatkörére és az irányítása alá tartozó szervezeti egységek működésére vonatkozó részletes szabályokat az Ügyviteli Szabályzat állapította meg.

Az Ideiglenes Ügyrend az eljárás megindításánál szabályozta a beadvány alapján tehető intézkedéseket (22. §), továbbá külön a főtitkári előkészítő eljárást (23. §). Eszerint az Alkotmánybíróság főtitkára a beadványt megvizsgálja, alkalmas-e az alkotmánybíróági eljárás megindítására. Ha igen, akkor azt a főtitkár – szignálás végett – az Alkotmánybíróság elnökének bemutatta. Ha nem, akkor a főtitkár az Ideiglenes Ügyrend szerint a 25. §-ban foglalt intézkedéseket tehetette meg, amely az előadó alkotmánybíró intézkedéseit tartalmazta (hiánypótlás, áttétel, egyesítés, elkülönítés, visszautasítás). Az Ideiglenes Ügyrend ugyanis ezeknek az intézkedéseknek a meghozatalára a főtitkárt is feljogosította. A főtitkári intézkedés formája ugyanakkor nem végzés volt, hanem úgynevezett főtitkári levél. Eszerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozó (és máshová áttenni nem érdemes) beadványokat a főtitkár „az alkotmánybíróági eljáráson kívül” intézte el: formakötöttségek nélküli levélben tájékoztatta a beadvány

² HOLLÓ (2015) i. m. 50.

³ Az alkotmánybíráskodás első három évében a sajtómunka, a szóvivőség is a főtitkár feladatai közé tartozott, de később a sajtófőnök vette át a sajtóval való kapcsolattartást és az átkerült az elnöki titkársághoz. HOLLÓ (2015) i. m. 50.

⁴ HOLLÓ (2015) i. m. 50.

előterjesztőjét, hogy az ügyel az Alkotmánybíróság nem foglalkozhat. Ha az indítványozó ebbe nem nyugodott bele, és ezt újabb levélben jelezte, akkor már alkotmánybírói testület, hármastanács elé került beadványa, amely formális végzést hozott vagy esetleg mégis érdemben elbírált az ügyet.⁵

Az előadó alkotmánybírók az ügyet további érdemi elbírálásra a főtítkár útján terjesztették a teljes ülés, illetőleg a háromtagú tanács elé [Ideiglenes Ügyrend 34. § (1) bekezdés]. A teljes ülésről az emlékeztető⁶ a főtítkár készítette el, aki – egy rövid intermezzót leszámítva –⁷ az ülésen (a zárt ülésen is) részt vett, és az emlékeztetőt az elnökkel együtt írta alá.

A Hivatalon belül a főtítkár és a gazdasági vezető (akkoriban a gazdasági főosztály vezetője) feladatainak elkülönítés nem jelent meg sem a régi Abtv., sem az Ideiglenes Ügyrend rendelkezései között. Ennek a kérdésnek a szabályozását az Ideiglenes Ügyrend 1. § (2) bekezdése az Ügyviteli Szabályzatra hagyta. Az ügyviteli szabályzatot a 6/2006. (VII. 11.) Tü. határozat tartalmazta.

A főtítkár és a gazdasági vezető feadatainak a törvényi szintű elkülönítése a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény alapján történt meg, amelynek 109. §-a beiktatta gazdasági főosztályról és a gazdasági főigazgatóról szóló rendelkezést az Abtv.-be a 22. § (7) bekezdésébe. Egyúttal rögzítette, hogy a főtítkár a közigazgatási államtitkár, a gazdasági főigazgató pedig a helyettes államtitkári illetményes felső határának megfelelő összegű illetményre és juttatásokra jogosult. Egy későbbi módosítással került be az Abtv. 22. §-ába a (2a) és a (8) bekezdése, amelyek a főtítkár, illetve a gazdasági igazgató számára biztosítanak minden naptári évben húsz munkanap vezetői pótszabadságot.⁸

1.2. Az (5)–(6) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. nem tartalmazott utalást az alkotmánybírák munkatársaira; a régi Abtv. 18. § (1) bekezdése csupán azt rögzítette, hogy „az ügyvitel és előkészítés teendőit az Alkotmánybíróság Hivatala látja el.” A (2) bekezdés értelmében pedig az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapította meg.

⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 21. Az Ügyrend csak 2009. január 5-től egészült ki azzal – a korábban ténylegesen követett gyakorlatnak megfelelően – hogy abban az esetben, ha a beadvány előterjesztője a főtítkárnak az intézkedését (tájékoztatását) nem fogadja el, a főtítkár az indítványt - szignálás végett - az elnöknek bemutatja.

⁶ Az Emlékeztető eredetileg kizárólag az adott ügyben elfogadott teljes ülési álláspont rögzítése volt, és csak 1998 végén merült fel az Emlékeztető bővítése az alkotmánybírói felszólalások rögzítésével. HOL-LÓ (2015) i. m. 136.

⁷ Az Alkotmánybíróság Ügyrendi Bizottsága 1990 októberében „Előterjesztést” nyújtott be a teljes üléshez, amely kizárta volna a főtítkárt a teljes ülésről és megszüntette volna a teljes ülést előkészítő tevékenységét (napirend-összeállítási javaslat, ülésanyagok alkotmánybírókhoz való eljuttatása), így a feladata az ülések dologi feltételeinek biztosítása és – az elnök rendelkezése alapján – az ülések kitűzése lett volna. HOLLÓ (2015) i. m. 136.

⁸ Az egyes törvényeknek a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CII. törvény hatálybalépésével összefüggő, valamint jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2020. évi XIX. törvény 65. § -a.

Mindazonáltal az **alkotmánybíróági tanácsadók** a régi Ktv. 1. § (2) bekezdése értelmében **köztisztviselőnek minősültek**, akiknek a közszolgálati jogviszonyára – törvény eltérő rendelkezése hiányában – e törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni. A jogviszonyban megnyilvánult a közszolgálati jogviszony sajátos, az általános munkaviszonytól eltérő, közbizalmi jellege a jogviszony keletkezésére és megszűnése tekintetében. Ennek megfelelően az alkotmánybíróági munkatársak jogviszonya is – fő szabályként – határozatlan időre létesült, kinevezéssel, illetve annak elfogadásával, és a felmentésre szigorú feltételekkel kerülhetett csak sor.

A korábbi szabályozáshoz képest az **Abtv. novuma**, hogy immár **nem pusztán az Alkotmánybíróság Hivataláról tesz említést, hanem a főtitkárról és a köztisztviselőkről is**. A 22. § (5) bekezdésnek a jogszabály hatálybalépésekor hivatalos szövege szerint „az elnök az Alkotmánybíróság Hivatalában foglalkoztatott köztisztviselőkre nézve a közszolgálati jogviszony létesítését a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényben foglaltakon túlmenően meghatározott iskolai végzettséghez, képesítéshez, illetve gyakorlati időhöz kötheti.” Időközben a jogalkotó a régi Ktv.-t hatályon kívül helyezte,⁹ annak helyét pedig a Kttv., vette át, amelyet a 2. § értelmében – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az Alkotmánybíróság Hivatalának köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára is alkalmazni kellett.

Végül a Küt., módosította az Abtv. 22. § (5) bekezdését 2020. január elsejével, amely ekkor nyerte el a jelenleg hatályos változatát. Az új szabályozás immár külön mondatban utal arra, hogy az Alkotmánybíróság Hivatalában foglalkoztatott köztisztviselőkre és munkavállalókra a Küt. rendelkezései az irányadók, és külön mondatban rögzíti az elnök azon jogkörét, amely szerint a közszolgálati jogviszony létesítését iskolai végzettséghez, képesítéshez, illetve gyakorlati időhöz kötheti. Erre párhuzamosan a Küt. is utal: a 6. § (2) bekezdése értelmében ugyanis a munkáltató, vagyis az Alkotmánybíróság esetében az elnök az álláshelyen ellátandó feladatok figyelembevételével szabályzatban határozza meg az álláshely betöltésének szakmai feltételeit, így különösen *a)* az iskolai végzettséget, *b)* a szakképzettséget, szakképesítést, *c)* a közigazgatási alap-, illetve szakvizsga, jogi szakvizsga, tudományos fokozat meglétét, egyéb közigazgatási tanulmányokat, *d)* a nyelvismeretet, *e)* a szakmai tapasztalatot, és *f)* a képzési kötelezettség teljesítését.

A régi Abtv. 18. § (2) bekezdése **az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat** az Alkotmánybíróság ügyrendjére, míg az új Abtv. a Szervezeti és Működési Szabályzatára utalta. Ez a rendelkezés a jogszabály hatálybalépése, azaz 2012. január 1-je óta változatlan.

2. Az Alkotmánybíróság Hivatala

Az Alkotmánybíróság Hivatala az Abtv. 22. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság **igazgatási munkaszervezete**, amely több, jellegében teljesen eltérő feladatot lát el: egyrészt az Alkotmánybíróságot mint költségvetési fejezetet működteti, másrészt

⁹ Ld. a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszítő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 59. § (1) bekezdés *a)* alpontja.

az Alkotmánybíróságot, mint testületet a hatáskörei gyakorlásában segíti (ügyviteli és döntés-előkészítési feladatok).

A működtetés is alapvetően minden elemében az Alkotmánybíróság tagjainak a szolgálatát jelenti, az ehhez szükséges személyzet és infrastruktúra biztosítását. Ez feladat minden, a költségvetési szerveknél általában ellátandó (szervi) feladatot magában foglal. Az ügyviteli és döntés-előkészítési feladatok ezzel szemben szorosan az Alkotmánybíróság tagjainak a szakmai munkájához, a hatáskörök gyakorlásához tapadnak.

Az Alkotmánybíróság Hivatalának önálló szervezeti egységei az alkotmánybírói törzskarok, az elnöki kabinet, az Alkotmánybíróság volt elnökének titkársága, a főtitkárság és a gazdasági főosztály. A Hivatalt illetően az Alkotmánybíróság elnöke gyakorolja mindazon feladat- és hatásköröket, szakmai és szervezeti irányítói jogkörébe tartozó feladatokat, melyeket részére az Abtv. (vö. Abtv. 17. §) meghatároz: irányítja az Alkotmánybíróság Hivatalát; gyakorolja a munkáltatói jogokat az Alkotmánybíróság Hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett.

Az önálló szervezeti egységek vezetői az Alkotmánybíróság elnökének irányítása és intézkedései alapján önállóan vezetik a szervezeti egységeiket. A főtitkár nem feleltese az önálló szervezeti egységek vezetőinek, részükre, illetve a főtitkárság kivételével az önálló szervezeti egységeknél foglalkoztatottak részére utasítást nem adhat (SZMSZ II. 4.3. pont).

A **főtitkárság** látja el az Alkotmánybíróság Hivatalában az indítványelemzői, iratkezelési, informatikai, a nyilvánossággal kapcsolatos egyes tájékoztatási feladatokat, működteti az Alkotmánybíróság könyvtárát, elősegíti az Alkotmánybíróság Hivatalának érdemi szakmai munkáját. A főtitkárság ellátja az Alkotmánybíróság teljes ülésének előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatokat, valamint – együttműködve a tanácsvezető alkotmánybírói törzskarával – közreműködik az öttagú tanácsok üléseinek előkészítésében. A főtitkárságot az Alkotmánybíróság elnökének irányítása mellett a főtitkár vezeti (SZMSZ II. 10. pont). A főtitkárságon a főtitkár munkáját a főtitkársági titkárságvezető, az indítványelemzők az informatikus(ok), a kezelőiroda és a könyvtárvezető segíti (SZMSZ II. 10.2. pont).

3. Az Alkotmánybíróság főtitkára

A főtitkár jogállásának alapvető szabályait – a régi Abtv.-vel ellentétben – már tartalmazza az Abtv. A főtitkárt az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján **az elnök javaslata alapján a teljes ülés választja** meg. Az Abtv. nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy a teljes ülés milyen időtartamra választja meg a főtitkárt. Tekintettel azonban arra, hogy a főtitkár az elnök irányítása alatt végzi munkáját, a főtitkár megbízási ideje adott esetben igazodhat az elnök megbízásának időtartamához.

A főtitkár **illetménye és juttatásai** tekintetében az Abtv. a Kit.-re utal, és a közigazgatási államtitkári illetményesáv felső határának megfelelő összegű illetményre és a közigazgatási államtitkár juttatásaira jogosítja. Ezen túlmenően minden naptári évben húsz munkanap vezetői pótszabadságot jogosult igénybe venni.

Az Abtv. 17. § h) pontja kimondja, hogy az elnök irányítja az Alkotmánybíróság Hivatalát. Ezzel összhangban rendelkezik az Abtv. 22. § (3) bekezdése akként, hogy a főtitkár az elnök irányítása alatt végzi munkáját. A főtitkár **vezeti az Alkotmánybí-**

róság Hivatalát. E jogköre alapján a főtitkár ellátja az Alkotmánybíróság Hivatalának részleges irányításával kapcsolatos feladatokat.

A főtitkár Abtv. 22. § (4) bekezdésében rögzített feladata az Alkotmánybíróság döntéseinek előkészítésében való közreműködés, amelyet az SZMSZ részletez. Ennek megfelelően a szakmai feladatai közül az első az ügyek előkészítése arra, hogy azok a megfelelő döntési fórum (egyesbíró, az Alkotmánybíróság elnöke, az elnöki szignálás után előadó bíró, öttagú tanács, teljes ülés) elé kerüljenek. Ebbe a körbe tartozik az alkotmánybírósági eljáráshoz kapcsolódó főtitkári előkészítő, indítványelemzői feladatoknak, az elnöki szignálás és az egyesbírói eljárás előkészítésének szakmai és operatív irányítása, valamint a teljes ülés napirendi javaslatának összeállítása az elnök részére. Az ügyek szétosztását követő szakmai feladat egyrészt a testületi ülések napirendjének, a tervezetek, feljegyzések és egyéb dokumentumok belső közzététele, a testületi ülések működésének koordinálása, és ennek érdekében együttműködés a tanácsvezető alkotmánybírókkal és törzskari munkatársaikkal, másrészt a teljes ülés emlékeztetőjének elkészítése és közzététele, a teljes ülésekről készült hangfelvételek megőrzése az Ügyrendben meghatározott ideig. Hasonlóképpen a döntések előkészítéséhez kapcsolódó szakmai feladat a javaslatétel az egyes szabályzatok elfogadására, illetve módosítására, a gazdasági szabályzatok kivételével a belső szabályzatok tervezeteinek előkészítése.

A főtitkárnak nem csupán az Alkotmánybíróság döntéseinek előkészítésével kapcsolatosan vannak feladatai, hanem a döntést követően is. Így a főtitkár feladata az Alkotmánybíróság hivatalos kiadványainak, az Alkotmánybíróság honlapjának, hírlevelének és a hivatali belső tájékoztatási honlapnak a szerkesztése és kiadása és az Alkotmánybíróság határozatai idegen nyelvre történő fordításának koordinálása.

A főtitkár az Alkotmánybíróság Hivatalának vezetése körében összehangolja és ellenőrzi a vezetése alá tartozó önálló szervezeti egység alkalmazottai munkájának irányítását, elemzi és értékeli a vezetése alá tartozó önálló szervezeti egység tevékenységét, kiadmányozza a feladatkörükbe tartozó iratokat, irányítja a könyvtárat. Ezen túlmenően tartja a kapcsolatot a központi közigazgatás szerveivel és az Országgyűlés Hivatalával, közreműködik az Alkotmánybíróságról szóló nyomtatott és elektronikus kiadványok előkészítésében és részt vesz az Alkotmánybíróságnak a nyilvánossággal és a kommunikációval kapcsolatos egyes feladatainak ellátásában, közreműködik az alkotmánybírósági közlemények előkészítésében és kiadásában. Végül átveszi és kezeli az alkotmánybírók és a nyilatkozattételre kötelezett köztisztviselők vagyonynyilatkozatait, felügyeli az ezzel kapcsolatos adatszolgáltatásokat, közzéteszi a nyilvános vagyonynyilatkozatokat és teljesíti az Alkotmánybíróság Hivatala kezelésében lévő közérdekű adatok kiadására irányuló igényeket.

4. Az Alkotmánybíróság Hivatalában foglalkoztatott köztisztviselők és munkavállalók

4.1. A köztisztviselők

Az Alkotmánybíróságon **köztisztviselői álláshelyek** az alkotmánybírói törzskarok, a főtitkárság és az elnöki kabinet jogász munkatársi, titkárságvezetői, valamint a fő-

titkárság és a gazdasági főosztály további munkatársi álláshelyei, ide nem értve a szakmunkás, a garázmesteri, a gépkocsivezetői és az egyéb fizikai alkalmazotti álláshelyeket. Ezzel összhangban az új SZMSZ külön szabályozza a jogász álláshelyen foglalkoztatott köztisztviselők előmenetelét (itt megtartva az érdemi jogász munkatárs, a tanácsadó és főtanácsadó kategóriákat, valamint a főtítkárságon az indítványelemző jogász munkatársak és az elnöki kabinetben az elnöki kabineti jogász munkatársak kategóriáját); a felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselők előmenetelét (különösen a főtítkárság, a gazdasági főosztály és az elnöki kabinet felsőfokú végzettségű munkatársai, továbbá a felsőfokú végzettségű titkárságvezetők); valamint a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselők előmenetelét (középfokú végzettségű titkárságvezetők, valamint a gazdasági főosztály középfokú végzettségű munkatársai).

Az Abtv. 22. § (5) bekezdése a **Küt.** szabályozására utal, mint amelyet „**megfelelően alkalmazni**” szükséges az Alkotmánybíróságon foglalkoztatott köztisztviselőkre és munkavállalókra. Ennek áttekintése előtt ugyanakkor érdemes felidézni a korábbiakban alkalmazni rendelt háttérjogszabályokat. A hatályos szabályozás kialakítása ugyanis magán viseli a szabályozás eddigi története során kialakult egyes fogalmi kategóriákat amint az a tanácsadói és főtanácsadói címek esetében látható lesz.

Történetileg először az Alkotmánybíróság személyi állományának kialakítása az Alkotmánybíróság 1989. decemberi és 1990. januári értekezletein kezdődött meg. A jogász munkatársak **kiválasztásában** a fő szempont az alkotmánybírói autonómia biztosítása volt, amelynek megfelelően – Kilényi Géza ötlete alapján – kialakult az ún. stáb rendszer vagy törzskar, amelyek a bírák egymástól független „kisszervezeteiként”, az alkotmánybíráskodás „háttérszervezeteként” működtek.¹⁰ Az alkotmánybíró irányításával ők végezték a teljes ülés és a háromtagú tanács napirendjére kerülő, az előadó alkotmánybíró által jegyzett határozattervezetek szakmai előkészítését, valamint a teljes ülés napirendjén szereplő egyéb ügyek szakmai előkészítését a teljes ülés számára előterjesztett írásos feljegyzésekkel.¹¹

Az elsőként alkalmazandó háttérjogszabály, a régi Ktv. rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság Hivatalában – az Országgyűlés Hivatalához, valamint az Állami Számvevőszékhez hasonlóan – **főtanácsadói és tanácsadói munkakörök** voltak létesíthetők [32. § (2) bekezdés], határozatlan időre. Bár a régi Ktv. részletesen szabályozta az összeférhetetlenséget [21–22. §], az Alkotmánybíróság már ekkor fontosnak tartotta, hogy a 14/1991. (IX. 30.) Tü. határozatban speciális szabályokat állapítson meg. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság munkatársai nyilvános politikai tevékenységet nem folytathatnak, politikai tevékenységet végző szervezetben tisztséget nem viselhetnek; pártok, társadalmi szervek vagy állami szervek jogszabályi koncepciójának megalkotásában közvetlenül nem vehetnek részt, a kodifikáció szövegezési szakaszában nem működhetnek közre. Ezen túlmenően a folyamatban lévő ügyekben, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyekben – a meghatalmazottak kivételével – a sajtó részére nyilatkozatot nem adhatnak és egyéb olyan magatartást sem tanúsíthatnak, amely alkalmas arra, hogy az Alkotmánybíróság pártatlanságát kétségbe lehessen vonni.

¹⁰ HOLLÓ (2015) i. m. 45, 49.

¹¹ Uo. 61.

A 4/1992. (VII. 9.) Tü. határozat rendelkezett először a **főtanácsadói és tanácsadói besorolási feltételekről**, és rendkívül magas követelményeket támasztott a kinevezési feltételeket illetően.¹² Ennek értelmében főtanácsadói besorolást kaphatott az, aki egyetemi, főiskolai oktató, tudományos kutató és a jogtudomány területén legalább kandidátusi fokozattal rendelkezett; legfelsőbb bírósági bíró; legfőbb ügyészségi ügyész; minisztérium vagy országos hatáskörű szerv főosztályvezetője (vagy erre a beosztásra hivatalos ajánlatot kapott); illetve az, aki 20 éves jogi képesítéshez kötött munkaviszonnyal és jogi szakvizsgával rendelkezett. Tanácsadói besorolást pedig az kaphatott, aki a jogtudomány területén egyetemi-főiskolai oktató, tudományos kutató, legalább tíz éves gyakorlattal; bíró vagy ügyész legalább tíz éves gyakorlattal; minisztérium, illetve országos hatáskörű szerv főosztályvezető helyettese; illetve tíz éves jogi képesítéshez kötött munkaviszonnyal és jogi szakvizsgával rendelkezett. Azt, hogy a megbízást mennyire nem volt reális elképzelés a szakmai karrier csúcsán álló jogászokra korlátozni, jól mutatja, hogy már egy évvel később módosítani kellett a besorolási feltételeket. A 8/1993. (V. 25.) Tü. határozat kiterjesztette a tanácsadóvá válás lehetőségét azokra, akik más minőségben dolgoztak a fent megjelölt munkaköri helyen (pl. bírósági fogalmazó), feltéve, hogy a szakvizsgát meghatározott ideig leteszik, valamint azokra a legalább egy éve főtanácsadói, illetve tanácsadói helyen dolgozó munkatársakra, akik jogi szakvizsgával és öt év közszolgálati jogviszonnyal rendelkeztek.

Ezt követően a besorolás feltételei a 6/1999. (XI. 16.) Tü határozatban ismét módosultak. A főtanácsadói megbízásnál a tíz éves, tanácsadók esetén öt éves szakmai gyakorlat előírása révén a szabályozás ismét tovább közelített a ma hatályos előírásokhoz. Emellett a 6/1999. (XI. 16.) Tü. határozat a közigazgatási szakvizsga megléte esetére felmentési lehetőséget biztosított a jogi szakvizsga követelménye alól. A Tü. határozat a tíz éves gyakorlat követelménye alól a PhD-val rendelkező oktatók és kutatók, valamint a legfelsőbb bírósági bírók, legfőbb ügyészségi ügyészek és meghatározott hivatalok főosztályvezetője vagy főtanácsadója esetén tett kivételt. Az öt éves gyakorlat alól pedig csak az utóbbi esetben.

Az **egyre szigorodó kritériumok** mára oda vezettek, hogy a tanácsadói címhez a legalább ötéves szakmai tapasztalat mellett immár jogi szakvizsgára vagy tudományos fokozatra (PhD) van szükség. Ezen felül a főtanácsadó esetében megmaradt a legalább tízéves szakmai tapasztalat kritériuma. A PhD fokozat megléte tehát ma már nem kiváltja a tíz éves gyakorlatot, hanem a jogi szakvizsgával együtt vagylagos feltételt képezi mind a tanácsadói, mind pedig a főtanácsadói kinevezésnek.

Az alkotmánybírák munkatársait szokás „**törzskar**” elnevezéssel illetni, amely kategóriát az Abtv. nem alkalmazza, azonban a hatályos Ügyrend 24. § (1) bekezdés a) alpontja igen. Az elnevezés elsőként a 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozattal az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában közzétett Ideiglenes Ügyrend 1. § (2) bekezdésében jelent meg, de a részletes szabályok megállapítását az Alkotmánybíróság Ügyviteli Szabályzatába utalta. Maga az Ideiglenes Ügyrend még egy helyen utalt kifejezetten az alkotmánybírósági törzskari munkatársakra amennyiben kimondta, hogy az alkotmánybírósági főtanácsos és tanácsos feladata az Emlékeztető elkészítése a háromtagú tanács üléséről [39. § (6) bekezdés]. Tehát a tanácsadói jelenlétet a háromtagú tanácsok ülésén a főtit-

¹² ORBÁN-ZAKARIÁS i. m. 108–115.

kár teljes ülésen való részvételéhez hasonlóan „kényelmi szempontok” indokolták.¹³ E ponton érdemes megjegyezni azt is, hogy az alkotmánybíróági munkatársak bár továbbra is az alkotmánybíró vezetése alatt álltak, az Ideiglenes Ügyrend 6. § c) pontja rendelkezett a munkáltatói jogok gyakorlásáról, és azt általánosan, az Alkotmánybíró-ság összes dolgozója tekintetében az elnök hatáskörébe utalta.

Az **alkotmánybíróági munkatársak száma** 2000-ben kettőről háromra emelkedett alkotmánybíróként. A főtanácsadók és tanácsadók mellett egy-egy jogász végzettségű személyi titkár segítette az alkotmánybíró munkáját.¹⁴ A személyi titkár pozíciót a régi SZMSZ szüntette meg, amely egyúttal egységes szerkezetbe foglalta az Alkotmánybíró-ság Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatát, amelyet a 7/2006. (VIII. 28.) Tü. határozat határozott meg. Ebben jelent meg először az „érdemi munkatárs” elnevezés.

A személyi titkári pozíció megszüntetése után a törzskar jogász állománya három főben állandósult, amely mind a mai napig irányadó. Ezt követően az alkotmánybíró-sági tanácsadók elnevezése **„az alkotmánybírói törzskar állományába tartozó jogász érdemi munkatárs”**, amely utal a pozíció betöltéséhez szükséges jogász végzettségre, valamint az alkotmánybíróhoz kötöttségére is. Figyelmen kívül hagyja azonban azt, hogy az érdemi munkatársak köztisztviselők, akik fölött az Alkotmánybíró-ság elnöke gyakorolja a munkáltatói jogokat. **A pozíció betöltéséről a bírák alapvetően szabadon döntenek**, mivel a munkatársak az alkotmánybírák törzskarában dolgoznak, de a státusz jellege behatárolja a döntési szabadságukat, és először az állományban lévő munkatársak közül kell választaniuk. A tisztség betöltésének egyetlen objektív feltétele van: a jogi diploma. Ez igazodik a pozíció bizalmi jellegéhez, de nem zárja ki azt, hogy az alkotmánybíró magasabb követelményeket támasszon a munkatársaival szemben, illetve az Abtv. 22. § (5) bekezdésének második mondata értelmében az elnök is előírhat különféle képesítési és gyakorlati időhöz kapcsolódó követelményeket.

E ponton érdemes utalni arra is, hogy nem ez az egyedüli módja az alkotmánybíró-sági állomány meghatározásának. **Nemzetközi kitekintésben** ugyanis klasszikusnak nevezhető elhatárolási különbség a bírák és tanácsadók viszonyrendszere tekintetében az, hogy a tanácsadók közvetlenül a bírák mellé rendelt állandó munkatársak-e (pl. Csehország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország), vagy pedig egy központi rendszerben, ún. *poolban* foglalnak helyet (pl. Lettország, Románia, Törökország), és egyes ügyek révén kerülnek munkatársi kapcsolatba a különböző bírákkal. Ezek közül egyes esetekben a munkatársak nem az elnök alá vannak rendelve, hanem a hivatalvezető főtitkár alá (pl. Horvátország, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia).¹⁵ Létezik ugyanakkor vegyes rendszer is, például Spanyolországban, ahol ugyan a főtitkár alatt helyezkednek el az ún. *pool* tanácsadók, de a bíráknak is van 2-2 külön tanácsadója.¹⁶

Végül a köztisztviselők köréből külön ki kell emelni a volt elnök titkárságát [Abtv. 20. § (5) bekezdése], az elnöki kabinetet és a főtitkárságon dolgozókat.

¹³ SÓLYOM (2001) i. m. 23.

¹⁴ SEREG (2005) i. m. 113.

¹⁵ DÜRR i. m. 214.

¹⁶ COSTINESCU–BENKE i. m. 20–21.

4.2. A közszolgálati jogviszony

Az Abtv. 22. § (5) bekezdésében szereplő „**közszolgálati jogviszony**” fogalom megértéséhez a köztisztviselők jogállását érintő hatályos jogszabályhoz, a Küt. áttekintéséhez szükséges fordulni, amelynek nyomán módosult az Abtv. jelen fejezetben tárgyalt rendelkezése és az Alkotmánybíróság új SZMSZ-t fogadott el. Az új SZMSZ az Alkotmánybíróság Hivatalának a korábban meghatározott struktúráját nem érintette, így tradicionális okokból megtartotta az érdemi munkatárs, a tanácsadó, főtanácsadó elnevezéseket, ugyanakkor a jogszabályi keretekhez igazodva a köztisztviselőket besorolta a Küt.-ben szabályozott kategóriákba. Így 2020. június 1-jével kezdődően a tanácsadók és főtanácsadók egységesen vezető-főtanácsosokká váltak, mindazonáltal a címek használata és az azokkal járó bérjellegű különbségtétel fennmaradt.

A Küt. 21. §-a definiálja a közszolgálati jogviszonyt, mint amely a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony. A (2) bekezdés értelmében a közszolgálati jogviszony a különleges jogállású szerv mint munkáltató és a köztisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre. A közszolgálati jogviszony továbbra is ki nevezéssel és annak elfogadásával, határozatlan időre és teljes munkaidőre jön létre.

A Küt. a hatálya alá tartozó szervek két csoportját különbözteti meg az álláshelyek besorolása szempontjából. Az első csoportba tartozik a Köztársasági Elnöki Hivatal és az Alkotmánybíróság Hivatala. A második csoportot az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Nemzeti Választási Iroda, a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság alkotják. Az Alkotmánybíróság Hivatala tehát már nem az Országgyűlés Hivatalával és az Állami Számvevőszékkel kerül egy csoportba, amint azt a régi Ktv. tartamazta, hanem a Köztársasági Elnöki Hivatallal került kiemelésre.

Az első csoportba tartozó hivataloknál négy darab, a második csoportba tartozó szerveknél pedig öt darab ügyintézői álláshelybesorolási kategóriát rögzít a jogszabály.¹⁷ A Küt. által alkalmazott ügyintézői kategóriák a tanácsos, vezető-tanácsos, főtanácsos, illetve vezető-főtanácsos, amelyek alapvetően a bérmegállapítás szempontjából bírnak jelentőséggel.

Korábban az Alkotmánybíróságon foglalkoztatott pályakezdő köztisztviselő gyakornoki besorolást kapott. Ezt követően – minthogy felsőfokú iskolai végzettséggel kellett rendelkeznie – az I. besorolási osztályba került. Ezen belül a Ktv. 24. §-a az alábbi hét besorolást különböztette meg: fogalmazó II. (az egy év gyakornokság után), fogalmazó I. (öt év után), titkár II. (kilenc év után), titkár I. (tizenhárom év után), tanácsos II. (tizenhét év után), tanácsos I. (huszonegy év után), és végül főtanácsos (huszonöt év után).

A Kttv. már csak öt besorolási fokozatot különböztetett meg: a fogalmazó (az egy év gyakornoki fokozatot követően), a tanácsos (három év után), a vezető-tanácsos (nyolc év után), a főtanácsos (tizenhat év után), illetve a vezető-főtanácsos (huszonöt év után). A besorolási fokozatokon belül ún. fizetési fokozatokon haladt előre a köztisztviselő

¹⁷ E második csoportban külön kategóriaként szerepel a Főtanácsos I. és a Főtanácsos II.

annak függvényében, hogy hány év szolgálati jogviszony állt mögötte. Így például egy pályakezdő személy gyakornok besorolást kapott, amivel az első fizetési fokozatba került, ahonnan egy év után került „feljebb” a fogalmazó fokozatba, ahonnan további két év kellett a tanácsosi fokozat eléréséig és így tovább. A magasabb besorolási fokozat eléréséhez a Kttv. 118–122. § értelmében a pályakezdőknek legalább két éves közigazgatási gyakorlat után, míg a nem pályakezdőknek pedig kinevezésük, áthelyezésük, illetve átsorolásuk időpontjától számított három éven belül le kellett tenniük a közigazgatási szakvizsgát.

A különböző fizetési fokozatokhoz természetesen eltérő, és egyre növekvő szorzószámok tartoztak. A megszorozandó illetményalap 2008 óta 38.650 forint volt. Ezen túlmenően a régi Ktv. 32. § (1) bekezdés értelmében a főtanácsosi besorolású köztisztviselő minisztériumi főosztályvezetői, a tanácsos I. pedig minisztériumi főosztályvezető-helyettesi illetményre volt jogosult. Ezzel összhangban a Kttv. 125. § (2) bekezdése alapján a vezető-főtanácsosi besorolású kormánytisztviselő főosztályvezetői, a főtanácsosi besorolású kormánytisztviselő főosztályvezető-helyettesi illetményre volt jogosult. Emellett pedig minden munkatárs – a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntésétől függően – nyelvpótlékra volt jogosult [rég Ktv. 44. §, 45. §, 48. §; Kttv. 141. §].¹⁸

A Ktv. 32. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságon kétféle címet lehetett létrehozni: a tanácsadói és a főtanácsadói munkaköri megbízást. Mindkettő feltétele a jogi egyetemi végzettségen felül a jogi vagy közigazgatási szakvizsga és a legalább öt, illetve főtanácsadó esetében a tíz éves szakmai gyakorlat. A főtanácsadói és tanácsadói címet az elnök adományozta, nem minősült vezetői kinevezésnek és külön indokolás nélkül bármikor visszavonható volt.¹⁹ E címek óriási előnye a bérnövekedés volt, hiszen a Ktv. 32. § (1) bekezdése értelmében az e munkakörben foglalkoztatott köztisztviselő – tekintet nélkül a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejére – főtanácsosi vagy tanácsos I. besorolást kaphatott. Ehhez kapcsolódóan pedig a Ktv., valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény a vezető alapilletményét főosztályvezető esetében az illetményalap 8-szorosára, főosztályvezető-helyettes esetében az illetményalap 7,5-szeresére emelte, így ennek megfelelően változott a főtanácsadók és tanácsadók alapilletménye is. E mellett a törvény 46. § (5) bekezdése külön csoportként kezelte az Országgyűlés Hivatalánál, a Köztársasági Elnök Hivatalánál, az Alkotmánybíróság Hivatalánál és az Állami Számvevőszéknél dolgozókat, ahol az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 80%-a, a középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 35%-a lett. Ezt a rendszert tartotta fenn a Kttv. is, amely immár az Országgyűlés Hivatalánál, a Köztársasági Elnöki Hivatalnál, az

¹⁸ A 4/1992. (VII. 9.) Tü. határozat szerint a teljes ülés egyetértett a nyelvpótlék bevezetésével.

¹⁹ Az SZMSZ lehetőséget teremtett szakmai tanácsadói és szakmai főtanácsadói cím adományozására is. Szakmai tanácsadói cím annak az I. besorolási osztályba tartozó ügyintéző köztisztviselőnek adományozható, aki legalább 5 éves szakmai gyakorlattal és közigazgatási vagy jogi szakvizsgával, illetve tudományos fokozattal (PhD) rendelkezik. A szakmai főtanácsadói címhez pedig 10 éves szakmai gyakorlat és közigazgatási vagy jogi szakvizsga, illetve tudományos fokozat (PhD) szükséges. A szakmai főtanácsadók és szakmai tanácsadók száma az Alkotmánybíróság Hivatalában nem haladhatja meg a 14 főt, nem minősül vezetői kinevezésnek és külön indokolás nélkül bármikor visszavonható. E címeket szintén az elnök adományozza.

Alkotmánybíróság Hivatalánál, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában, az Állami Számvevőszéknél, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnál határozta meg egységesen az illetménykiegészítés mértékét a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletmény 80%-ában, a középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletmény 35%-ában. A Kttv. 125. § (2) bekezdése értelmében pedig – a Ktv. rendelkezéséhez hasonlóan – a vezető-főtanácsosi besorolású kormánytisztviselő főosztályvezetői, a főtanácsosi besorolású kormánytisztviselő főosztályvezető-helyettesi illetményre volt jogosult.

Ezzel a rendszerrel szakított a Küt., amelynek 1. melléklete tartalmazza az első csoportba tartozó különleges jogállású szervek, tehát az Alkotmánybíróság Hivatala és a Köztársasági Elnöki Hivatal által foglalkoztatott köztisztviselőkre vonatkozó béreket, míg a 2. melléklet a törvény hatálya alá tartozó többi különleges jogállású szervek által foglalkoztatott köztisztviselők bértábláját.²⁰ E táblázatok immár sávosan határozzák meg az egyes besorolási fokozatok alsó és felső határát, amelyen belül a Küt. 69. § (1) bekezdése alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg az álláshelyhez tartozó havi illetmény mértékét. A sávos meghatározással párhuzamosan megszüntetésre került a Kttv. 141. § által ismert idegennyelv-tudási pótlék, így jogszabályi rögzítettség hiányában annak, illetve az egyéb képzési kritériumok teljesítésének honorálása vélhetően a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntésén – illetve az Alkotmánybíróságnak juttatott forrásokon – múlik a jövőben.

4.3. A köztisztviselők feladatai

Az Ügyrend 24. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságon foglalkoztatott köztisztviselők a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint egyrészt alkotmánybírói törzskari tagozódásban az alkotmánybíró részére döntéselőkészítési és az alkotmánybíró által meghatározott egyéb feladatokat, másrészt pedig egyéb szervezeti egységekben a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott feladatokat látnak el.

A törzskari munkatársak között nincs hierarchia, de státusbeli különbségek vannak az érdemi munkatársak, tanácsadók és főtanácsadók között. A feladatok szakmai és operatív jellegűek, de ezen belül nagyon szerteágazók és tovább bővíthetők.²¹ Az egyes alkotmánybírói törzskaroknál azonban eltérően alakulnak a munkatársi reszortok.²²

Már a régi SZMSZ részletesen felsorolta az érdemi munkatársak feladatait, amely jól mutatja a tevékenység sokrétűségét. A feladatok **két feladatkör** szerint csoporto-

²⁰ A Küt. hatálya nem terjed ki immár az Országgyűlési Hivatalában foglalkoztatottakra, mivel őket a jogalkotó külön kiemelte a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVII. törvénnyel.

²¹ A jogász munkatársak túlzott hatalmától óv: POKOL (2004) i. m. 22–26. E tekintetben megemlítendő, hogy Németországban a munkatársak közösségét „harmadik szenátusnak” is nevezik, amely szószólót is választ magának. WIELAND i. m. 198.

²² Sólyom László törzskarában a tervezetek többségét maga az alkotmánybíró készítette és a főtanácsadók csak közreműködtek a kidolgozásában. A főtanácsadók közötti munkamegosztás alapvetően matematikai jellegű volt, vagyis testvériesen megfelezte a munkát Paczolay Péter és Halmai Gábor, de a munka elosztásakor figyeltek egymás érdeklődési körére is. SEREG (2005) i. m. 113.

síthatók. **Az elsőbe tartozik a döntés-előkészítő tevékenység.** Ezen belül egyrészt a határozattervezetek szakmai előkészítése „saját ügyekben”: határozat-, végzés-, valamint párhuzamos indoklás- és különvélemény-tervezetek megfogalmazása és megszerkesztése. Másrészt **a testületi ülések napirendjén szereplő egyéb ügyek szakmai előkészítése:** azok figyelemmel kísérése, véleményezése. Mindkettőhöz kapcsolódik az önálló kutatómunka, a folyamatos képzés, a hazai és külföldi jogszabályok, szakirodalom, precedensek összegyűjtése és elemzése, az Európai Unió Bírósága, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatának figyelemmel kísérése. **A második feladatkör az ügyintézés:** a bizottsági és háromtagú tanácsi munka segítése, ügyviteli határidők betartása. Bármilyen részletes is a felsorolás, nem tekinthető taxatívnak. Az alkotmánybírósági munkatársak ugyanis a fentiekén túlmenően az alkotmánybíró által meghatározott egyéb szakmai feladatokat is ellátják. Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság 6/2006. (VII. 11.) Tü. határozattal elfogadott Ügyviteli Szabályzatának 4. §-a kimondta, hogy „az alkotmánybírák törzskarai az alkotmánybíró utasításának és a jelen Szabályzatnak megfelelően látják el az ügyviteli és előkészítő teendőket, valamint egyéb teendőket.” Így például az egyéb teendők körébe sorolható az alkotmánybírósági ügyiratok kézbesítése, amelyet kivételesen, indokolt esetben végezhet alkotmánybírósági munkatárs küldöncként.

A régi SZMSZ-t az SZMSZ váltotta fel, amely az alkotmánybírói törzskarokat az alkotmánybírók tanácsadó, ügyintéző, döntés-előkészítő és adminisztratív munkaszervezeteiként definiálta. **Az SZMSZ** tartalmazta az érdemi munkatársak feladatainak felsorolását. **Nem állapított meg új feladatot, csupán pontosította a korábbiakat.** Ennek megfelelően a határozattervezetek szakmai előkészítése magában foglalja az indítvány vizsgálatát és annak elintézésre irányuló javaslatot. Az ügyintézési feladatkörben pedig kifejezetten nevesítette az öttagú tanácsi ülések emlékeztetőjének elkészítését, az iratbeszerzést, egyeztetést és az ügyintézési határidők betartását.

E korábbi szabályozással összhangban az új SZMSZ röviden annyit rögzíti az 5.3. pontban, hogy a köztisztviselők feladata az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe, illetve az Alkotmánybíróság Hivatalának feladatkörébe tartozó ügyek érdemi döntésre való előkészítése, erre vonatkozó felhatalmazás esetén a kiadmányozás. Ehhez kapcsolódik még az az előírás is, amely szerint a köztisztviselő az álláshelyén ellátandó, illetőleg a felettese által meghatározott feladatokat – a felettesétől kapott utasítás és határidő figyelembevételével – a jogszabályoknak, a szakmai előírásoknak és az ügyviteli szabályoknak megfelelően, önállóan látja el. Majd az SZMSZ-hez hasonlóan az egyes önálló szervezeti egységek alatt található a feladatok felsorolása.

Érdemes külön kitérni az **elnöki kabinetre**, amely az elnök munkaszervezete, és amely ennek megfelelően segíti az elnök irányítási, koordinatív, képviseleti, valamint a nemzetközi kapcsolatokkal és a nyilvánossággal összefüggő feladatainak ellátását. Az elnöki kabinetet személyesen az Alkotmánybíróság elnöke vezeti. Az elnöki kabinet a kabinetfőnökből, a nemzetközi és protokoll-ügyi vezetőből, a kommunikációs vezetőből és az elnöki kabineti jogászokból áll. Az elnöki kabinet tehát szervezeti értelemben elkülönül az elnök alkotmánybírói törzskarától, amelybe a törzskari jogászok és a titkárságvezető tartoznak.

Az SZMSZ a törzskari munkatársakhoz hasonlóan meghatározza az egyes köztisztviselők feladatait, illetve rögzíti, hogy az elnöki kabinet és az elnök alkotmánybírói

törzskara az elnök rendelkezésének megfelelően együttműködnek, így például az elnöki alkotmánybírói törzskar titkársági feladatokat ellátó munkatársa (titkárságvezető vagy titkár/nő) ellátja az elnöki kabinet titkári feladatait is.

Az elnöki kabinet részét képező elnöki kabineti jogászok hasonló feladatokat látnak el, mint a törzskari munkatársak azzal, hogy az is a feladatuk részét képezi, hogy figyelemmel kísérik és értékelik a joggyakorlat egységességének fenntartása érdekében az Alkotmánybíróság ítélkezési tevékenységét, és így a közzétett tervezeteket és feljegyzéseket az elnök részére abból a szempontból is elemezzék, hogy azok illeszkednek-e az Alkotmánybíróság joggyakorlatába, illetve az Alaptörvény rendelkezéseihez. E speciális feladatok rögzítése arra vezethető vissza, hogy korábban az 1003/2017. (XII. 20.) AB Tü. határozat az SZMSZ-be iktatta az ún. jogegységi (fő)tanácsadói tisztséget, amely elkülönült az elnöki kabinet (fő)tanácsadóitól. A speciális, jogegységi feladatkörrel felruházott pozíció újdonságnak számított az Alkotmánybíróság történetében, ugyanakkor 2020. május 1-jét követően e kétféle elnöki kabineti tisztség összeolvadt, és immár egységesen elnöki kabineti jogászként szerepelnek a szabályozásban, amint azt az új SZMSZ 8.6. pontja tartalmazza.

A volt elnök kétfős titkársága az Alkotmánybíróság volt elnökének munkaszervezete, amelyet a volt elnök vezet a megbízatása megszűnését követő két évig.

Végül külön kiemelendők a **főtitkárság munkatársai**, akik az Alkotmánybíróság Hivatalában az iratkezelési, indítványelemzői, informatikai, a nyilvánossággal kapcsolatos tájékoztatási és sajtóreferensi feladatokat látják el, elősegítik a Hivatal érdemi szakmai munkáját, valamint felügyelik az Alkotmánybíróság könyvtárát. A főtitkárság látja el az Alkotmánybíróság teljes ülésének előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatokat is. A főtitkárság – együttműködve a tanácsvezető alkotmánybírói törzskarával – közreműködik az öttagú tanácsok üléseinek előkészítésében. A főtitkárságot az Alkotmánybíróság elnökének irányítása mellett a főtitkár vezeti.

5. A Szervezeti és Működési Szabályzat

Az Abtv. 22. § (6) bekezdés értelmében **a szervezetre és működésre vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság maga állapítja meg**, mégpedig a Szervezeti és Működési Szabályzatban. Ezzel összhangban a Küt. 99. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetét a szervet létrehozó törvény vagy annak felhatalmazása alapján a különleges jogállású szerv szervezeti és működési szabályzata határozza meg. Mint ismertetésre került, az Alkotmánybíróságnak története során több SZMSZ-e volt, a régi SZMSZ, az SZMSZ és az új SZMSZ.

Az Szervezeti Működési Szabályzat tartalmazza az Alkotmánybíróság adatait és működésére vonatkozó szabályokat (pl. képviselet), Az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat (pl. vezetés és irányítás), az önálló szervezeti egységeket (pl. törzskarok, elnöki kabinet, főtitkárság), valamint az Alkotmánybíróság Hivatalának működési rendjét (pl. munkaidő, a kiadmányozás rendje).

6. Az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezeti működtetési feladatai és a gazdasági főigazgató

Az Abtv. elválasztja az Alkotmánybíróság Hivatalában az ügyviteli és döntéselőkészítési szakmai feladatokat a szervezeti működtetési feladatoktól. Az ügyviteli és döntés-előkészítési feladatokat a főtitkár és a főtitkárság, valamint az elnöki kabinet és a törzskarok látják el. A költségvetési, pénzügyi, gazdálkodási, munkaügyi, üzemeltetési, fenntartási, gépkocsi-üzemeltetési feladatait a **gazdasági főosztály** látja el.

A gazdasági főosztályt a **gazdasági főigazgató** vezeti. A gazdasági főigazgató az Alkotmánybíróságnak, mint költségvetési szervnek az államháztartásról szóló jogszabályok szerinti gazdasági vezetője, egyúttal **az Alkotmánybíróság Hivatalának helyettes vezetője**.

A gazdasági főigazgató **feladata** az Alkotmánybíróság működésével összefüggő gazdálkodási és pénzügyi feladatok ellátása az elnök irányítása mellett; az éves költségvetési terv, valamint a költségvetési gazdálkodásról szóló éves beszámoló elkészítése; gazdálkodás az éves költségvetési előirányzattal; a számvittel, a bankszámlavezetéssel, a pénzellátással, az előirányzat-gazdálkodással, a költségvetési adatszolgáltatással, a beruházásokkal kapcsolatos pénzügyi-gazdasági tevékenységgel, valamint a vagyonkezeléssel, vagyonhasznosítással, anyaggazdálkodással, a közétkeztetés megszervezésével kapcsolatos feladatok végrehajtása; a gazdasági főosztály vezetése, a gazdasági szervezet irányítása és ellenőrzése; a gazdasági teendők végrehajtása; a hatáskörébe tartozó gazdasági intézkedések meghozatala; a gazdasági kihatású kötelezettségvállalások ellenjegyzése; az Alkotmánybíróság Hivatalának gazdálkodásával, a költségvetés végrehajtásával és az észszerű és takarékos pénzfelhasználással kapcsolatos feladatok ellátása a külön szabályzatok szerint; kapcsolattartás a költségvetési feladatokat ellátó minisztériummal, az Állami Számvevőszékkal és a Magyar Államkincstárral; a vezetése alatt álló szervezeti egységek tevékenységének elemzése és értékelése; a vezetése alá tartozó szervezeti egység munkatársai teljesítményének értékelése; a vezetése alatt álló szervezeti egység munkatársai által előkészített iratok kiadmányozása (SZMSZ 11.6. pont).

A gazdasági főosztályon gazdasági főigazgató, gazdasági főosztály titkárságvezető, pénzügyi és számviteli vezető, pénzügyi és számviteli ügyintéző, bérszámfejtési és társadalombiztosítási ügyintéző, gazdasági ügyintéző, személy- és munkaügyi vezető, üzemeltetési vezető, a szakmunkás és egyéb fizikai alkalmazottak, a garázmester és a gépkocsivezetők segítik az Alkotmánybíróság munkáját (SZMSZ II. 11. 4. pont).

5/A. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL ALAPÍTOTT ÖSZTÖNDÍJ

22/A. § [Ösztöndíj alapítása]

Az Alkotmánybíróság a jogász szakma képviselőinek neves külföldi intézményekben, alkotmánybíróságokon és bíróságokon szerzett munkatapasztalatának, illetve kutatási tapasztalatának elősegítése, az Alkotmánybíróság joggyakorlatához köthető, színvonalas tudományos publikációk megszületése, az Alkotmánybíróság külföldi szakmai kapcsolatainak erősítése, szakmai munkájának támogatása, valamint gyakorlatának hazai és nemzetközi tudományos körökben való megismertetése érdekében ösztöndíjat alapíthat. Az ösztöndíjprogram fedezete az Alkotmánybíróság költségvetésében elkülönítetten szerepel.

Az Abtv. 22/A. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	217
2. A Lábady Tamás ösztöndíjprogram	218

1. Szövegtörténet

Az egyes büntetőjogi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXII. törvény 1. §-a egészítette ki az Abtv.-t az 5/A. alcímmel, amely megteremtette a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság ösztöndíjat alapíthasson. A Módtv. Javaslat tartalmazza az Alkotmánybíróság által alapítandó ösztöndíj nevét: „Lábady Tamás Ösztöndíjprogram.”¹ A módosítás 2019. január 1-jétől lépett hatályba.

A módosításhoz kapcsolódik a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosítása, amely kimondta – többek között – az Alkotmánybíróság által megítélt ösztöndíj adómentességét.²

¹ Az ösztöndíj ezzel emléket állít Lábady Tamásnak, aki 1990 és 1999 között volt az Alkotmánybíróság tagja és 1993 és 1998 között helyettes elnöke.

² Az egyes adótörvények uniós kötelezettségekhez kapcsolódó, valamint egyes törvények adóigazgatási tárgyú módosításáról szóló 2018. évi LXXXII. törvény 12. §-a.

2. A Lábady Tamás ösztöndíjprogram

Az Abtv. 22/A. § biztosítja az Alkotmánybíróság számára meghatározott célokból ösztöndíj alapítását és rögzíti, hogy az ösztöndíjprogram fedezete az Alkotmánybíróság költségvetésében elkülönítetten szerepel.

Az Abtv. **két, egymással összefüggő** célból teszi lehetővé az ösztöndíj alapítását. Egyrészt azért, hogy elősegítse a jogász szakma képviselőinek neves külföldi intézményekben, alkotmánybíróságokon és bíróságokon szerzett munkatapasztalatát, illetve kutatási tapasztalatát.³ Ezzel összefüggésben egyúttal támogathatja az Alkotmánybíróság szakmai munkáját és elősegítheti az Alkotmánybíróság joggyakorlatához köthető, színvonalas tudományos publikációk megírását. Másrészt azért, hogy erősítse az Alkotmánybíróság külföldi szakmai kapcsolatait, valamint gyakorlatának hazai és nemzetközi tudományos körökben való megismertetését.

Ennek megfelelően rögzíti „Az Alkotmánybíróság Lábady Tamás ösztöndíjprogramja” című alapító okirat, hogy az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által elfogadott éves költségvetésében erre a célra nevesített pénzösszeg terhére az Alkotmánybíróság egykori alelnöke emlékére megalapítja a Lábady Tamás ösztöndíjprogramot.

Az ösztöndíjprogramra az Alkotmánybíróság Hivatalával közszolgálati jogviszonyban álló jogász egyetemi végzettséggel rendelkező köztisztviselők, illetve az Alkotmánybíróság Hivatalával munkavégzésre irányuló jogviszonyban nem álló személyek (külsős szakemberek) **pályázhatnak**. A külső szakemberek junior és szenior kategóriában pályázhatnak. (Alapító okirat 4.1.)

A külső szakemberek junior kategóriájában 24 és 32 év közötti, jogász egyetemi végzettséggel rendelkező személyek pályázhatnak, akik egyetemi, posztgraduális vagy szakmai munkájuk során igazolhatóan az alkotmányjog, az alapjogvédelem vagy valamely kapcsolódó jogág területén fejtettek ki (gyakorlati vagy elméleti) munkásságot, és eddigi szakmai életútjuk alapján képesek lehetnek arra, hogy a jövőben meghatározó részt vállaljanak az alkotmányjoghoz kapcsolódó jogterületek valamelyikén. (4.2.)

A külső szakemberek szenior kategóriájában 32 év feletti, jogász egyetemi végzettséggel rendelkező személyek pályázhatnak, akik magas színvonalú, publikációkkal vagy egyéb gyakorlati eredményekkel dokumentált (gyakorlati vagy elméleti) munkásságot fejtettek ki az alkotmányjog, az alapjogvédelem vagy valamely kapcsolódó jogág területén, és ezzel már igazolható módon hozzájárultak a jogtudomány vagy joggyakorlat fejlődéséhez. (4.3.)

A pályázatot az Alkotmánybíróság elnöke írja ki és az általa felkért eseti bizottság dönt annak az odaítélésről.⁴

Az ösztöndíj időtartama legalább két, legfeljebb öt hónap, amely időtartamot az ösztöndíjas a megpályázott és kijelölt külföldi intézménynél köteles töltetni. (6.1.) Az ösztöndíjpályázat keretében évente legfeljebb hat ösztöndíjas kerül kiválasztásra. (5.1.)

³ A sikeres pályázók eddig a Strasbourgi Bíróságon, az Európai Unió Törvényszékénél, a Velencei Bizottságnál, az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságánál, a Német Szövetségi Alkotmánybíróságon, a Szlovén Alkotmánybíróságon, Washingtonban és a Lausanne-i Egyetemen szerezhettek munkatapasztalatot, illetve kutatási tapasztalatot.

⁴ 2019 első félévében az Alkotmánybíróság és a Konrad Adenauer Stiftung (KAS) közösen írt ki pályázatot.

Az ösztöndíj összege az Alkotmánybíróság Elnöke egyedi döntésének megfelelően kerül kialakításra. (6.2.)

Az ösztöndíjas kötelezettségei közé tartozik, hogy az ösztöndíj időtartamának végére legalább egy szerzői ív terjedelmű, alkotmányjogi tárgyú tanulmányt készítsen az Alkotmánybírósági Szemlében⁵ történő esetleges megjelenés céljából.

Az Alkotmánybíróság által megítélt ösztöndíj mentes a személyi jövedelemadó alól, ezért ezt az ösztöndíjat nem terhelik a munkabért terhelő adók, járulékok.

⁵ Az Alkotmánybírósági Szemle a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. kiadványa, mely 2010-től az Alkotmánybíróság és a HVG-ORAC Kiadó szakmai együttműködésében jelenik meg, évente két alkalommal.

II. FEJEZET

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÉBE TARTOZÓ ELJÁRÁSOK ÉS JOGKÖVETKEZMÉNYEK

6. AZ ALAPTÖRVÉNNYEL VALÓ ÖSSZHANG ELŐZETES VIZSGÁLATA (ELŐZETES NORMAKONTROLL ELJÁRÁS)

**23. § [Elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, nemzetközi szerződés,
normatív határozat]**

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *a)* pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.
- (2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 6. cikk (6) és (8) bekezdése szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.
- (3) Az Alkotmánybíróság hatásköre – az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve – kiterjed a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése, valamint az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára.
- (4) A nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.
- (5) A (3) bekezdés szerinti normatív határozat elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványára az Országgyűlés az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárás szerint kérheti az Alkotmánybíróságtól a határozat Alaptörvénnyel való összhangjának

előzetes vizsgálatát. A (3) bekezdés szerinti normatív határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

- (6) Az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Az Országgyűlés elnöke és jegyzői a (3) bekezdés szerinti normatív határozatot csak akkor írják alá, ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet.

Ügyrend

16. § (6) Az elnök az Abtv. 23. §-a szerinti előzetes normakontroll [...] elbírálására az előadó alkotmánybíró soron kívül jelöli ki.
51. § (1) Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vagy törvény alapján az indítványról harminc napon belül határoz, az indítványt a beérkezését követően a főtitkár azonnal megvizsgálja és előkészíti, az elnök az előadó alkotmánybíró két munkanapon belül kijelöli. Az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jár el.
- (2) Az indítványról az előadó alkotmánybíró a kijelölésétől számított öt munkanapon belül tervezetet készít a teljes ülés számára, a tervezet észrevételezési határidejét a 42. § (3) bekezdése alapján az elnök legfeljebb öt munkanapban határozza meg; ezt követően az ügyet soron kívül a teljes ülés napirendjére veszi.
- (3) Az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti ismételt indítvány esetén az Alkotmánybíróság tíz napon belül határoz. Az indítványt a főtitkár a beérkezését követően azonnal megvizsgálja és előkészíti. Az elnök a beérkezést követő munkanapon kijelöli az előadó alkotmánybíró. Az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jár el. Az előadó alkotmánybíró három munkanapon belül határozattervezet készít.

Tartalom

1. Szövegtörténet	223
2. Az előzetes normakontroll fogalma és funkciója	224
3. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata	225
3.1. Indítványozásra jogosultak és az indítványozás időpontja	225
3.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény	227
3.3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje	229
4. Nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való előzetes vizsgálata	229
4.1. Indítványozásra jogosultak és az indítványozás időpontja	229
4.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: a nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezése	230

5. A normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések előzetes vizsgálata	232
5.1. Indítványozásra jogosultak	232
5.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: a normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések	232
5.3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje	232
5.4. Jogkövetkezmény	233
6. Az előzetes normakontroll jelentősége	233

1. Szövegtörténet

Az előzetes normakontrollnak a **régi Abtv. eredeti szövege** szerint négy fajtája létezett. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a törvényjavaslat, az Országgyűlés ügyrendje, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata [1. § a) pontja].

A törvényjavaslat aggályosnak tartott rendelkezései ellen irányuló indítvány benyújtására az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő volt jogosult [rég. Abtv. 33. § (1) bekezdés]. Az Országgyűlés az ügyrendjét annak elfogadása előtt, az aggályosnak tartott rendelkezés megjelölésével küldhette meg az Alkotmánybíróságnak [rég. Abtv. 34. § (1) bekezdés]. Az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény aggályosnak tartott rendelkezését az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára vizsgálhatta [35. § (1) bekezdés]. A nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány kérhette a nemzetközi szerződés megerősítése előtt [rég. Abtv. 36. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva megszorítóan értelmezte a **törvényjavaslat felülvizsgálatára irányuló hatáskörének terjedelmét**. Az Alkotmánybíróság két problémával került szembe. Egyrészt az Abtv. kifejezetten a hatáskörébe utalta a törvényjavaslat előzetes vizsgálatát, másrészt ennek semmilyen korlátját nem tartalmazta, így nem kötötte végleges szöveghez az indítványozást. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos jog szerint nem kötheti az előzetes normakontrollt »végleges szöveghez«, ezt csak törvénymódosítás tehetné meg [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 61.]. Ugyanakkor azt is rögzítette, hogy az előzetes normakontroll célját és az Alkotmánybíróság bírói funkcióját tartalmi vizsgálat esetén úgy lehet összeegyeztetni, ha a törvény szövege végleges formában – vagy a javaslat egészéről történő szavazás előtt, vagy a szavazás után, de a kihirdetés előtt – kerül az Alkotmánybíróság elé [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 60.].

A **törvényjavaslat ellen irányuló előzetes normakontroll indítványozásának korlátozása** miatt azonban kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában meghatározott eljárási szakban – alkotmányos követelmény az előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal érintett törvényjavaslat zárószavazásának elhalasztása. Csak ebben az esetben érvényesülhet az ötven országgyűlési képviselő indítványtételi joga és az Alkotmánybíróság hatásköri szabálya.” Ezen túlmenően alkotmányellenes mulasztást állapított meg, mivel a régi Házszabály az előzetes norma-

kontroll lehetséges formái közül a kizárólag a köztársasági elnök által kezdeményezett eljárást szabályozta és a régi Abtv. 33. §-ának alkalmazását biztosító rendelkezéseket nem tartalmazott [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128–129.]. Az Alkotmánybíróság a Házzsabály tekintetében fennálló alkotmányellenes helyzetet végül a Házzsabály zárószavazásra vonatkozó rendelkezésének megsemmisítése útján maga szüntette meg.¹ 1998-ban a jogalkotó megszüntette az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő indítványa alapján kezdeményezhető előzetes normakontrollt.² A törvényjavaslat előzetes vizsgálata nem szerepel az Abtv.-ben sem.

Az Abtv. eredeti szövege az előzetes normakontrollnak két fajtáját különböztette meg: az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényét és a nemzetközi szerződését, a kötelező hatályának elismerését megelőzően.

Az Abtv. 23. §-ának szövegét **egyszer módosították**. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. §-a augusztus 1-jei hatállyal beiktatta az Abtv. 23. § (1) bekezdésébe „– az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve –”, illetve a „valamint az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára.” szövegrészt, a (2) bekezdésében pedig pontosította a törvényi határidő kitélt „[a]z Alaptörvény 6. cikk (6) és (8) bekezdése szerinti” szövegrész beiktatásával. A 2013. évi CXXXI. törvény egészítette ki az Abtv.-t a 23. § (5) és (6) bekezdésével. Ugyanez a törvény iktatta be az Abtv. 23/A. §-át.

Ezzel az Abtv. bevezette az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára irányuló hatáskört, és az Alaptörvényt módosító törvény formai szempontú vizsgálatát. Ennek megfelelően **az Abtv. az előzetes normakontrollnak négy fajtáját különbözteti meg:** az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényét, a nemzetközi szerződését a kötelező hatályának elismerését megelőzően, a házzsabályi rendelkezések előzetes vizsgálatát, valamint az Alaptörvényt módosító törvény formai szempontú vizsgálatát (vö. Abtv. 23/A. §).

2. Az előzetes normakontroll fogalma és funkciója

Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata, az előzetes normakontroll **a norma kihirdetés előtti alkotmányossági vizsgálatát** jelenti. Az Abtv. 23. § szerinti hatáskör **alapja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja**, amelyre a 23. § (1) bekezdése is utal. A kihirdetett, de hatályba még nem lépett szabályozás vizsgálata már az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata, az utólagos normakontroll körébe tartozik (vö. Abtv. 24.§).

¹ 50/1997. (X. 11.) AB határozat, ABH 1997, 327.

² Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1998. évi törvény 1. §-a helyezte hatályon kívül. Az Alkotmánybíróság a módosítás vizsgálata során megállapította, hogy az előzetes normakontroll hatásköre csupán egy vonatkozásban, kizárólag az ún. elnöki alkotmányossági kifogások megfogalmazása tekintetében nyert alkotmányi szabályozást, ezért az indítványozói kör szűkítése nem sérti az Alkotmányt. 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 404.

Az előzetes és utólagos normakontroll közötti különbség abban jelölhető meg, hogy a norma kihirdetése előtt vagy az után kerül rá sor, azaz időben mikor van lehetőség a gyakorlására. Az előzetes normakontroll esetében a vizsgálat a „norma” kihirdetése előtt történik, így innen ered az **„előzetes”** kifejezés. A vizsgált norma ugyanakkor még nem létezik, mivel érvényesen nem jött létre,³ ezért félrevezető a **normakontroll** kifejezés.⁴

Az Abtv. 23. §-a szerinti hatáskörben az előzetes normakontroll **az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára irányul**. Ez formai és tartalmi vizsgálatot jelent, mivel a rendelkezés – szemben az Abtv. 23/A. § szerinti előzetes normakontrollal – nem szűkíti a vizsgálatot az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartására.

Az előzetes normakontroll **funkciója a vizsgálat tárgya szerint eltérő**. Az előzetes normakontroll „rendeltetése az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény esetében **annak megelőzése, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt alkosson**. Az előzetes kontroll elejét veheti a már kihirdetett és a gyakorlatban alkalmazott jogszabály megsemmisítésének. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság kiemelte **a törvényalkotó tekintélyének védelmét** is [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 59]. Az előzetes normakontroll funkciója a nemzetközi szerződés esetében egyrészt az, hogy **ne jelenjen meg a jogrendszerben olyan nemzetközi szerződés, amely(nek rendelkezései) ellentétben állnak az Alaptörvénnyel**,⁵ mivel ez akadályozná Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítését [Q] cikk (2) bekezdés]. Másrészt a szerződést megkötő szerv, és ezzel **Magyarország hazai és nemzetközi tekintélyének megőrzése**.⁶ A házszabályi rendelkezések előzetes alkotmányossági kontrollja az Országgyűlés, mint Magyarország legfőbb népképviselői szerve **Alaptörvénnyel összhangban álló működési szabályainak** elfogadására irányul.

3. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata

3.1. Indítványozásra jogosultak és az indítványozás időpontja

Az Abtv. 23. § (1) bekezdése szerint az előzetes normakontroll eljárás **indítványozására** – az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdése alapján – **az Országgyűlés és a köztársasági elnök jogosult**.

³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint normatív rendelkezéseket csak normatív aktusokban lehet érvényesen létrehozni. A normatív aktus akkor létezik, ha kihirdették vagy közzétették (publikáció). JAKAB (2020) i. m. 870.

⁴ Kovács Virág szerint pontosabb lenne „norma előtti” kontrollról beszélni a „még nem normák” alkotmányossági vizsgálata során, ugyanakkor rögzíti, hogy a ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata előzetes normakontroll „becenéven” ismert a magyar közjogi irodalomban. KOVÁCS i. m. 78. Ezt a „becenevet” az Abtv. beemelte a jogszabály szövegébe azzal, hogy a II. fejezet 6. címének alcímeként, zárójelben feltüntette.

⁵ TILK (2008) i. m. 69.; Molnár Tamás is az előzetes normakontroll preventív szerepét hangsúlyozza az absztrakt normakontrollal szemben. MOLNÁR i. m. [93]

⁶ TILK (2008) i. m. 69.

Az Országgyűlés előzetes normakontroll eljárás indítványozása során meg kell különböztetni az előzetes normakontroll kezdeményezésére jogosultakat és az **indítványozásra jogosultat**. Az előzetes normakontroll kezdeményezésére a következő szervek, illetve személyek kaptak jogot: a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke [Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés első mondat]. Az előzetes normakontroll indítvány előterjesztéséről való döntést az Országgyűlés hozza meg azzal, hogy határoz az indítványról [Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés első mondat]. Ennek megfelelően az Abtv. 23. § szerinti eljárásban az indítványozásra jogosult az **Országgyűlés**. Tehát az indítványozásra jogosultság – szemben a régi Abtv. 33. § (1) bekezdésével – nem a parlamenti kisebbséget illeti meg, hanem a **parlamenti többséget**.⁷ Az indítványt – az elfogadott törvénnyel együtt – az Országgyűlés elnöke küldi meg az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírája az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének, ezért az előzetes normakontroll gyakorlása szempontjából kulcsfontosságú, hogy az Alkotmánybíróság a törvényalkotás melyik szakaszába gyakorolja a hatáskörét [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 59–60.]. Ennek megfelelően az előzetes normakontrollt a törvény zárószavazása előtt kell kezdeményezni, az Országgyűlés pedig az indítványról csak a zárószavazást követően határozhat. Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadja, akkor az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak [Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés]. Tehát az Országgyűlés csak a **zárószavazást követően** jogosult az előzetes normakontroll indítvány benyújtására.

A **köztársasági elnök** szintén kezdeményezhet előzetes normakontroll eljárást (alkotmányossági vétó), ha az Országgyűlés ezt még nem tette meg [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]. Az államfő alkotmányossági vétójára akkor kerülhet sor, ha az Országgyűlés elnöke a törvényt aláírta és megküldte a köztársasági elnöknek. Ilyen esetben ugyanis, ha az államfő a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt –, akkor az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata érdekében megküldi az Alkotmánybíróságnak.

A **köztársasági elnök indítványozási jogosultsága** abban az esetben, ha az egyet nem értése folytán (politikai vétó) visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosította vagy változatlan szöveggel fogadta el, és az ellen alkotmányossági vétóval él,⁸ **korlátozott**. Az előbbi esetben tartalmi vizsgálatot kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében kérhet, vagy formai vizsgálatot kérhet arra hivatkozással, hogy a törvény

⁷ CSINK (2014) i. m. 128. Csink szerint abból, hogy az előzetes normakontroll nem ellenzéki jog, hanem a parlamenti többség lehetősége az is következik, hogy az előzetes normakontroll e formájának nem az alkotmányellenes törvényhozás kiszűrése a célja, hanem többlet-legitimáció biztosítása. A többletlegitimáció célja álláspontunk szerint nem akadályozza meg, hogy az előzetes normakontroll betöltse az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésének megelőzésére irányuló funkcióját.

⁸ 2012. január 1-je előtt felmerült a köztársasági elnök alkotmányossági és politikai vétója kapcsolatának problémája, amelyet az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban – az előző Alkotmány értelmezésével – úgy döntött el, hogy a két vétójog csak vagylagosan gyakorolható: a köztársasági elnök ugyanazon törvénnyel kapcsolatban csak egy alkalommal, egy intézkedést kezdeményezhetett. A köztársasági elnök az újrátárgyalást követően megküldött törvényt köteles volt aláírni és öt napon belül kihirdetni, akkor is, ha az megváltozott.

megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülnek. Az utóbbi esetben kizárólag formai vizsgálatot kezdeményezhet [Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság az indítványozásra jogosultak által benyújtott **indítványt** abban az esetben vizsgálja, ha az **„határozott kérelmet tartalmazó”** [vö. Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Ez nem jelent a minden indítványra vonatkozó feltételeken túlmenő több-
letkötelezettséget az indítványozó számára. Az Abtv. ezen kitétele csupán a határozott kérelem általános feltételeit konkretizálja az alkotmányossági vizsgálat tárgyával összefüggésben.

A jogalkotó – az Abtv. Javaslat indokolása szerint – ki kívánta zárni, hogy az Országgyűlés az egész törvényt „láttamozásra” küldje az Alkotmánybíróságra részére. Erre tekintettel a határozott kérelem azt jelenti, hogy az indítványozónak **meg kell jelölnie az indítványban a konkrét törvényi rendelkezést, a konkrét alkotmányossági kérdést, és részletesen indokolnia kell a kettő közötti kapcsolatot.** Amennyiben az indítványozó a törvény valamennyi rendelkezését meg kívánja vizsgáltatni, az indítványban minden egyes törvényi rendelkezés esetén szerepelnie kell konkrét alkotmányossági aggálynak és egyenként a részletes indoklásnak.

3.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény

Az Abtv. 23. § (1) bekezdés szerinti hatáskörben az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya **„az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban megjelölt rendelkezései.”**

A vizsgálat tárgyat és az indítványozás időpontját egymásra tekintettel kell értelmezni. Az Országgyűlés – az Alaptörvény alapján – csak a zárszavazást követően jogosult előzetes normakontroll indítvány benyújtására, ezért **a vizsgálat tárgya a végleges törvényszöveg.** A régi Abtv. szerint az Országgyűlés kizárólag a törvényjavaslat felülvizsgálatának kezdeményezésére volt jogosult, amelynek szövegét az előterjesztő az általános vita lezárásáig átdolgozhatta. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatában azzal az indokolással tagadta meg a törvényjavaslat felülvizsgálatára irányuló hatáskör gyakorlását, hogy azzal a testület beavatkozna a törvényhozás még le nem zárult folyamatába. A testület szerint ez a beavatkozás mindaddig fenyeget, amíg a törvényjavaslat végleges változata ki nem alakul, ez pedig a módosító indítványokról való szavazás befejezése és a zárszavazás elrendelése előtti időpillanat [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 60.]. Az Abtv. ezt a „veszélyt” elkerüli azzal, hogy a végleges törvényszöveget teszi a vizsgálat tárgyává.

Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény fogalma kiterjed minden törvényre, így **a nemzetközi szerződést kihirdető törvényre is.**⁹ Az Alkotmánybíróság már a

⁹ Az Alaptörvény Q) cikke szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” Ennek értelmében minden olyan szabály, amely nem tartozik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai körébe, kizárólag jogszabályi kihirdetés útján válhat a magyar jog részévé. Ugyanakkor az Alaptörvény nem tiltja az általánosan elismert normák kihirdetését. ÁDÁNY i. m. 204.

régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában kimondta, hogy az Alkotmánybíróság hivatott – a megkötendő nemzetközi szerződés mellett – a már jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés (és a kihirdető jogszabály) Alkotmánynak való megfeleléséről dönteni [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.]. Ennek megfelelően az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés vizsgálatára is kiterjedhet. Ezzel pedig **a nemzetközi szerződés az eljárás közvetett tárgyává válik.**

2012. január 1-je előtt több esetben előfordult, hogy az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződést tartalmazó, elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgált. Az Alkotmánybíróság szerint nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének (és a nemzetközi szerződés alkalmazása megkezdésének) időpontja, valamint a végrehajtásért felelős szervet megjelölő jogszabályi rendelkezés – mint új normatív rendelkezés – előzetes alkotmányossági vizsgálat alá vonható [7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 87.]. A konkrét ügyben a 2004. szeptember 6-án elfogadott törvény előírta, hogy a nemzetközi légi fuvarozásra vonatkozó egyes jogszabályok egységesítése tárgyában hozott Egyezmény módosításáról szóló Montreali Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvény rendelkezéseit 1998. június 14-étől kell alkalmazni, ezáltal tartalmilag visszamenőleg állapított meg a magánjogi jogviszonyokra vonatkozó szabályokat. Ugyanez az alkotmányjogi probléma merült fel egy másik ügyben is, amelyben a szintén 2004. szeptember 6-án elfogadott, a szerződő fuvarozón kívüli személy által végzett nemzetközi légifuvarozásra vonatkozó bizonyos szabályok egységesítéséről szóló, 1961. szeptember 18-án, Guadalajarában aláírt, a Varsói Egyezményhez kapcsolódó Kiegészítő Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény hatálybaléptető rendelkezése képezte a vizsgálat tárgyát, amelyhez hozzákapcsolták, hogy a szerződés rendelkezései 1965. február 21-étől alkalmazandók [8/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 102.].

Az Abtv. 23. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat **az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására** irányul. Tekintettel arra, hogy az Abtv. 23. § nem tartalmaz a vizsgálat terjedelmére vonatkozó korlátozást, az kiterjed a norma **formai (a jogalkotás alaptörvényi szabályainak megsértésének irányuló) és tartalmi alaptörvény-ellenességének vizsgálatára** is.¹⁰ Ennek megfelelően a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés (és a kihirdető jogszabály) vizsgálata esetén az Alaptörvénynek való megfelelés vizsgálata kiterjed a nemzetközi kötelezettségvállalás hatásköri, felhatalmazottsági és eljárási kérdéseire is.¹¹ Erre tekintettel a vizsgálat tárgya tekintetében átfedés lehet az Abtv. 23. § (1) bekezdés és a (3) bekezdése szerinti hatáskör között.

A köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll esetén különös jelentősége van annak, hogy az alkotmánybírósági vizsgálat kiterjed a formai és tartalmi alaptörvény-ellenesség vizsgálatára is. Az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll funkciójára tekintettel megállapította, hogy – az utólagos absztrakt normakontrollal szemben – a köztársasági elnök vagylagos kérelme ellenére a közjogi érvénytelenség vizsgálatát követően le kell folytatni a tartalmi vizsgálatot is {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [63]–[66]}.

¹⁰ A tartalmi vizsgálat következik már az Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdésének második mondatából, miszerint az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja.

¹¹ 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 87.

A vizsgálat terjedelme abban az esetben korlátozott, ha a köztársasági elnök a politikai vétó után gyakorol alkotmányossági vétót, mivel ebben az esetben az indítványozás terjedelme eleve korlátozott.

A vizsgálat absztrakt, hiszen egy még ki nem hirdetett törvénnyel összefüggésben – szemben az utólagos absztrakt normakontrollal – nem áll rendelkezésre még a jogszabály gyakorlati alkalmazásának tapasztalata.¹²

Az Alkotmánybíróság a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában kivételesen az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény **nemzetközi szerződésbe ütközését is vizsgálta**. Megállapította, hogy olyan norma esetében, amely nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, a vizsgálat a belső jogszabály, a nemzetközi szerződés és az Alkotmány harmóniájára irányul; azaz három szintet, a belső jogot, a nemzetközi szerződést és az Alkotmányt kell együttesen és összefüggésében vizsgálni.¹³

3.3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés és a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványáról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz [Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés első mondat]. Az ismételt indítványról az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz [Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdés].

Az Abtv. 23. § (2) bekezdése ennek megfelelően arról rendelkezik, hogy **az elnök gondoskodik** az ügynek a fenti **határidők betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről**.

Az Alkotmánybíróság eljárásának határidejét az eljárás egyes szakaszai tekintetében az Ügyrend részletezi. A harminc napos határidő esetén a főtitkár a beérkezést követően azonnal megvizsgálja az indítványt, az elnök két munkanapon belül kijelöli az előadó alkotmánybírókat. Az előadó alkotmánybíróknak a kijelöléstől számított öt munkanap áll rendelkezésre tervezet készítésére a teljes ülés számára. A tervezet észrevételezési határidejét az elnök legfeljebb öt munkanapban határozza meg, ezt követően az ügyet soron kívül a teljes ülés napirendjére veszi. Ismételt indítvány esetén a főtitkár azonnal megvizsgálja az indítványt, az elnök a beérkezést követő munkanapon kijelöli az előadó alkotmánybírókat, az előadó alkotmánybíró három munkanapon belül határozattervezetet készít [51. § (1)–(3) bekezdés].

4. Nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való előzetes vizsgálata

4.1. Indítványozásra jogosultak és az indítványozás időpontja

Az Abtv. 23. § (3) bekezdésében foglalt hatáskör – a nemzetközi szerződés előzetes normakontrollja – kezdeményezésének szabályait az Abtv. 23. § (4) bekezdése határozza meg.

¹² Kovács (2012) i. m. 78.

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

Az Abtv. fogalomhasználata az Nksztv. szabályaira épül, amennyiben „**a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése**” fogalmat használja. Az Nksztv. szerint nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külpolitikáért felelős miniszternek azon nemzetközi jogi cselekménye, amellyel meghatározott felhatalmazás alapján, nemzetközi síkon a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el [2. § f) pont]. A felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére pedig az Országgyűlésnek, valamint az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó nemzetközi szerződés esetében a Kormánynak azon belső jogi cselekménye, amellyel az Országgyűlés felhatalmazza a köztársasági elnököt, illetve amellyel a Kormány felhatalmazza a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy a külpolitikáért felelős minisztert arra, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el [2. § e) pont].¹⁴

Ehhez kapcsolódóan az Abtv. 23. cikk (4) bekezdése szerint a nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a **köztársasági elnök**, illetve – ha a szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően – a **Kormány** kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. Ezzel a rendelkezés azt biztosítja, hogy a nemzetközi szerződés megkötésére irányuló eljárásban részt vevő állami szervek a **nemzetközi jogi kötelezettség vállalását megelőzően** kezdeményezhessék a megkötendő nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

4.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: a nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezése

Az Abtv. 23. § (3) bekezdésének „**az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve**” szövegrésze egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróságnak az ebben a bekezdésben biztosított, **a nemzetközi szerződés előzetes normakontrolljára vonatkozó hatáskörre** önálló hatáskör, azaz független az (1) bekezdésben meghatározott, a törvény (ideértve a nemzetközi szerződést kihirdető törvényt is) előzetes normakontrolljára vonatkozó hatáskörtől.

A nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatára irányuló hatáskör **vizsgálatának tárgyát** az Abtv. 23. § (3) bekezdésének „**a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése**” kitétele határozza meg. A nemzetközi szerződés – az Nksztv. szerint – más állammal vagy a nemzetközi jog szerződésalkötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e [2. § a) pont].

¹⁴ Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Országgyűlés felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. A 9. cikk (4) bekezdése szerint pedig a köztársasági elnök az Országgyűlés felhatalmazása alapján ismeri el a nemzetközi szerződés kötelező hatályát.

Ugyanakkor a vizsgálat tárgyát az indítványozás időpontjával – az Abtv. 23. § (4) bekezdésének „a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően” szövegrészával – összefüggésben kell értelmezni. A szerződés kötelező hatályának elismerése a még nem kötelező erejű szerződés szövegének véglegesítésében teljesedik ki. Ennek megfelelően a vizsgálat tárgya a szerződéskötési eljárás során létrehozott végleges, de még **nem kötelező erejű szerződésszöveg**.

A nem kötelező erejű szerződés vizsgálatát **meg kell különböztetni az elfogadott, de még ki nem hirdetett nemzetközi szerződés vizsgálatától**. A belső jogi szabályban történő kihirdetés már nem a szerződéskötési eljárás része, hanem a hazai jog részévé válás előfeltétele, amely lehetővé teszi a kötelező erejű nemzetközi szerződés magyar jogban való alkalmazását.¹⁵ Az elfogadott, de még ki nem hirdetett nemzetközi szerződés vizsgálata ezért nem az Abtv. 23. § (3) bekezdés, hanem az Abtv. 23. § (1) bekezdése szerinti előzetes vizsgálat tárgyát képezi.

Az Abtv. 23. § (3) bekezdése – a régi Abtv. 36. § (1) bekezdésével szemben – nem korlátozta a nemzetközi szerződés vizsgálatát annak egyes rendelkezéseire. Ennek ellenére indokolt az egyes nemzetközi jogi rendelkezések önálló vizsgálata, mivel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály a nemzetközi szerződés teljes szövegét tartalmazza, amelyben foglalt **egyes rendelkezések** normatív jellege és ennek megfelelően az alkotmányjogi státusza (nemzetközi jog általánosan elismert szabályai vagy a nemzetközi jog más forrásai) eltérő lehet.¹⁶

Az Abtv. 23. § (3) bekezdése szerinti vizsgálat is **az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására irányul**. Az előzetes normakontroll hatáskör a gyakorlatban összefonódik az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörrel¹⁷ (vö. Abtv. 38. §). Több esetben a nemzetközi szerződéssel kapcsolatban, előzetesen felmerült alkotmányjogi aggályok alaptörvény-értelmezésként kerültek a testület elé. Az egyik ügyben a Kormány azt kérdezte, hogy milyen ismérvek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti európai uniós nemzetközi szerződésnek tekinteni [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Az indítványra „a gazdasági és monetáris uniós stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló szerződés előkészítésének folyamata adott okot.

Egy másik ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek, a Q) cikk (3) bekezdésének, valamint a 25. cikkének értelmezéséről kellett döntenie az Alkotmány-

¹⁵ ÁDÁNY i. m. 207.

¹⁶ A nemzetközi jog általános elismert szabályai feltétel nélküli alkalmazást igénylő, kógens szabályok, amelyek közvetlen, generikus alaptörvényi transzformációval válnak a magyar jog részévé, míg a nemzetközi jog más forrásai csupán eseti jogszabályi kihirdetés után. ÁDÁNY i. m. 199, 201.

¹⁷ Ez az összefonódás a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatig vezethető vissza, amelyben az Alkotmánybíróság a törvényjavaslatok előzetes vizsgálatával összefüggésben kimondta: „A törvényalkotás folyamatában történő előzetes alkotmányossági vizsgálat során az alkotmánybíróság ellentmondásba kerülhet a hatalmi ágak elválasztásának alapelvével. Az ellentmondás csak akkor nem állapítható meg, ha olyan absztrakt alkotmányjogi probléma merül fel, amely függetleníthető a törvényjavaslati rendelkezések szövegtörvényzetétől és valójában az alkotmány értelmezését teszi szükségessé. Erre az esetre azonban rendelkezésre áll az alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatásköre. Minden más esetben a preventív kontroll gyakorlásával az alkotmánybíróság a jogalkotás résztvevője lesz, döntésével az országgyűlés döntési jogkörét korlátozza, s a törvényhozó felelősségét osztja.” ABH 1991, 58, 59.

bíróságnak azzal összefüggésben, hogy az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás kihirdethető-e [9/2018. (VII. 9.) AB határozat].

5. A normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések előzetes vizsgálata

5.1. Indítványozásra jogosultak

Az Abtv. 23. § (5) bekezdése szerint a házszabályi rendelkezésekről szóló normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát **e határozat elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint** – az Országgyűlés elnöke indítványára – **az Országgyűlés** indítványozhatja. Az Országgyűlés „az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárás szerint”, vagyis az elfogadott törvény előzetes normakontrolljára vonatkozó eljárás szerint kérheti a határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól.

5.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: a normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések

Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét [Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése]. Az Országgyűlés a házszabályi rendelkezéseket részben törvényben, részben normatív határozatban állapítja meg. Az Abtv. 23. §-a biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság a házszabályi rendelkezések egészének előzetes normakontrollját elvégezhesse, függetlenül a jogforrás szintjétől. A törvényekben megállapított házszabályi rendelkezések előzetes normakontrollját a 23. § (1) bekezdése, az ebbe a körbe nem tartozó **normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések** előzetes vizsgálatát pedig a 23. § (3) bekezdése biztosítja – az (5) bekezdésben meghatározott indítványozók – számára.

Az Abtv. 23. § (5) bekezdése szerint a normatív határozat vizsgálata során az eljárásra „a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.” Az utaló szabály a vizsgálat tárgyára és céljára tekintettel – a „jogszabályok” megfogalmazás ellenére – az Abtv. 23. § (1) bekezdésére mutat. Ennek megfelelően a normatív határozat ellen irányuló indítványnak is határozott kérelmet kell tartalmaznia, amelyben **meg kell jelölni a normatív határozatban foglalt konkrét házszabályi rendelkezést**, a konkrét alkotmányossági kérdést és részletesen indokolni kell a kettő közötti kapcsolatot.

5.3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje

Az Alkotmánybíróság a normatív határozat felülvizsgálatára irányuló előzetes normakontroll indítványról **oron kívül, de legkésőbb harminc napon belül** határoz. Az Abtv. 23. § (6) bekezdése ezzel a rendelkezéssel az Alkotmánybíróság eljárásának

határidejét az Abtv. 23. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben irányadó alaptörvényi határidőhöz igazította [Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés első mondat].

A soron kívüli elbírálás érdekében az **elnök** – ugyanúgy mint az Abtv. 23. § (1) szerinti hatáskörben – **soron kívül jelöli ki az előadó alkotmánybíró**t. Ezen túlmenően a normatív határozat vizsgálata során – az Abtv. 23. § (5) bekezdése értelmében, miszerint az eljárásra „a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni” – is irányadó az Abtv. 23. § (2) bekezdése. Ennek megfelelően az előzetes normakontroll ezen esetben is az **elnök gondoskodik az ügynek a fenti határidők betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről**.

5.4. Jogkövetkezmény

Az Abtv. 23. § 6) bekezdése szerint az Országgyűlés elnöke és jegyzői a normatív határozatot csak akkor írják alá, ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvényellenességet. Ezen túlmenően a normatív határozat vizsgálata során a jogkövetkezményekre – az Alkotmánybíróság eljárásának határidejéhez hasonlóan – „a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.” Ez – a „jogszabály” megfogalmazás ellenére – értelemszerűen az Abtv. 23. § (1) bekezdés esetén alkalmazható jogkövetkezményeket jelenti [vö. Abtv. 40. § (1) bekezdés].

6. Az előzetes normakontroll jelentősége

A régi Abtv. alapján az előzetes normakontroll tipikus formája a köztársasági elnök által kezdeményezett, az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálata volt. Az 1989-es rendszerváltás több vitatott, szimbolikus rendelkezése (a kárpótlás, a büntethetőség elévülése, frekvenciagazdálkodás, földtulajdon-szerzési korlátozások) e hatáskörben nyert elbírálást.¹⁸

Az Abtv. hatálya alatt is a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll a meghatározó. A köztársasági elnök indítványára 2012. január 1-jét követően kilenc ügyben járt el az Alkotmánybíróság, ebből egy ügy még 2008-ban indult.¹⁹ Az érdemben elbírált ügyek jelentős része a politikai viták keresztútjében álló ügy volt.²⁰

Ezzel szemben az Országgyűlés egyetlen esetben sem fordult előzetes normakontrollal az Alkotmánybírósághoz, illetve nemzetközi szerződés vagy normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések előzetes vizsgálatát sem kezdeményezték. Ugyan-

¹⁸ SÓLYOM (2001) i. m. 304.

¹⁹ A 3109/2014. (IV. 17.) AB végzésben az Alkotmánybíróság – az Abtv. 59. §-a alapján – okafogyottság miatt megszüntette az eljárást.

²⁰ 1/2013. (I. 7.) AB határozat (választási regisztráció); 16/2015. (VI. 5.) AB határozat (állami földvagyon kezelése); 7/2016. (IV. 6.) AB határozat (postai szolgáltatással összefüggésben közérdekű adatok megismerése); 8/2016. (IV. 6.) AB határozat (MNB által létrehozott gazdasági társaságok és alapítványok által kezelt adatok megismerése); 1/2017. (I. 17.) AB határozat (közigazgatási felsőbíró); 13/2018. (IX. 4.) AB határozat (vízilétesítmény engedély nélküli létrehozása); 5/2021. (II. 9.) AB határozat (hulladékgazdálkodás); 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat (világörökségi helyszínen műemléki épületben lévő lakásokon alapított vételi jog).

akkor a Kormány két esetben az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörben (vö. Abtv. 38. §) gyakorlatilag nemzetközi szerződése előzetes vizsgálatát kérte.²¹

Az előzetes normakontroll hatáskör tehát eddig sem képezte az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörét,²² és a kezdeményezők szűk köre, valamint a vizsgálat – tárgyából fakadó – absztraktsága miatt várhatóan a jövőben sem vezet határozatok tömegéhez. Ennek ellenére – az Alkotmánybíróság döntéseinek kötőereje folytán (vö. Abtv. 39. §) – a preventív kontroll az Alaptörvény védelmének hatékony eszköze lehet.

23/A. § [Az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes vizsgálata]

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdése alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartását az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdés a) pontjában meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.
- (2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.

Az Abtv. 23/A. §-hoz kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	235
2. Az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes kontrollja	236
2.1. A felülvizsgálat tárgya és mércéje	236
2.2. Indítványozásra jogosult és a határidők	237
3. Az Alaptörvény módosítása és az alkotmányos önazonosság védelme	237

²¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat; 9/2018. (VII. 9.) AB határozat

²² Az előzetes normakontroll a francia Alkotmánytanács jellegadó hatásköre. FAVOREAU i. m. 53.

1. Szövegtörténet

Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” kérdése többször került az Alkotmánybíróság elé,²³ és hosszú ideje a jogtudományi viták egyik hagyományos tárgya.²⁴ Az alkotmány a néptől ered, ami számszaki, matematikai többséget és a szokványos törvényalkotáshoz képest más eljárást tételez fel a megalkotása folyamatában. De az alkotmányosság tartalmi összetevőkkel is bír.

Ami a **kezdeteket** illeti, az Alkotmánybíróság első elnökének beszámolója szerint az Alkotmánybíróság mindig is fenntartotta azt az elvi lehetőséget, hogy az Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvény alkotmányossági vizsgálatát formai okból – megvan-e az alkotmányozáshoz szükséges eljárási feltétel, a kétharmad – elvégezheti. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságot az is foglalkoztatta, hogy adott esetben felülvizsgálhatná-e tartalmi szempontból magát az Alkotmányt (és főleg ennek a felülvizsgálatnak mi lehetne a mércéje), vagy – magának az Alkotmánynak tükrében – egy alkotmánymódosítás alkotmányosságát.²⁵ A később határozatban megjelent formula összegzi a fenti megfontolások eredményét, amikor első alkalommal kellett alkotmánymódosítást támadó indítványról dönteni: „ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.”²⁶ Tehát eredetileg is a hibátlan eljárás volt a hangsúly (ahogyan a szöveg az Alkotmány részévé vált), vagyis, ha nem volt meg a kellő többség, az alkotmányellenesség megállapítható volt.²⁷ A tartalmi felülvizsgálatra viszont az Alkotmánybíróság nem látott lehetőséget. Ennek egyik oka a biztos mérce hiánya volt: az írott alkotmány létrejötte vagy annak a módosítása és az elvárt értéktartalma között feloldhatatlan ellentét feszülhet.²⁸

2012-ben – az előzetes választási regisztráció bevezetése után – az alapvető jogok biztosa kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Ár. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. Indítványában kifejtette, hogy a támadott rendelkezések túllépnek az Alaptörvényben az Országgyűlés számára adott jogalkotási felhatalmazás keretein, ezért kezdeményezte azok megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontja arra hatalmazta fel az Országgyűlést, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket alkotmányozóként fogadja el (Indokolás [57]). Az Ár. sza-

²³ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 376.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 818.; 290/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1863, 1868.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat; 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

²⁴ MOLNÁR A. i. m. 243–264.; SZENTE (2014) i. m. 209–241.; KOC SIS (2011a) i. m. 44–51.; DRINÓCZI (2015) 361–378.; MANHERTZ (2018) i. m. 31–39.

²⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 278.

²⁶ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 376. (aktív választójog szűkítése az ország területén tartózkodókra), 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862. (fegyveres testületek tagja párttagságának kizárása).

²⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 277.

²⁸ „Állítom, vallom, hogy a jogállam értékhardozó kategória. Megvalósítása a társadalom érdekében nem tetszés kérdése, hanem szükségszerű. Alapvető értékei nem módosíthatók többségi akarattal, mert értékjellegük attól független. Csak maga a jogállam módosítható, szüntethető meg, illetve helyettesíthető valamely hozzá némileg hasonló látszatszervezettel, ha értékeit a politikai többség tagadja, megtagadja, háttérbe kívánja szorítani, mással kívánja helyettesíteni.” ZLINSZKY (2005b) i. m. 4.

bályozási tárgyainak több mint kétharmada azonban nem a korábban hatályos Alkotmány és az Alaptörvény közti átmenetet rendező előírás, hanem hosszabb távra szóló, általános rendelkezés. Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlés túllépett az Alaptörvényben foglalt jogalkotási felhatalmazáson, amikor az Alaptörvény átmeneti rendelkezései közé olyan szabályokat is beiktatott, amelyek nem átmeneti rendelkezéseket tartalmaznak (Indokolás [106]). Az Országgyűlést alkotmányozóként is kötik a jogalkotási, eljárási előírások. Az ezek megsértésével hozott szabályok érvénytelenek, ezért az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezéseket e formai hiányosságok miatt megsemmisítette (Indokolás [141]). Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és az átmeneti rendelkezések tartalmának alkotmányosságát – töretlen gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta. Ugyanakkor nem lehet nem észrevenni, hogy az előzetes választási regisztráció és más, nem átmeneti szabályoknak a nem átmeneti rendelkezésnek minősítése tartalmi vizsgálatot jelent. A kritikák szerint az Alkotmánybíróság ezzel a határozattal túllépett azon az alkotmányozói szándékon, hogy az Alaptörvény és az Ár. azonos szintű jogszabály, és kikényszerítette az Alaptörvény negyedik módosítását.²⁹

A fenti határozatot követően az Alaptörvény negyedik módosítása a tartalmi felülvizsgálatot szövegszerűen kizárta az Alaptörvénytől és a módosításánál is azzal, hogy az Alkotmánybíróság „az eljárási követelmények megtartását (...) vizsgálja” [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés]. Ennek megfelelően módosult az Abtv. is. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. § (4) bekezdése iktatta be az Abtv. 23/A. §-át.

2. Az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes kontrollja

Az Abtv. 23/A. §-a új **hatáskörként** megteremtette – összhangban a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlattal – az Alaptörvény és annak módosítása előzetes, alkotmánybírói kontrolljának lehetőségét a megalkotásra vonatkozó eljárási szabályok megtartása tekintetében. A fenti törvényi rendelkezés ennek megfelelően az új eljárásra vonatkozó szabályokat tartalmazza: meghatározza a vizsgálat tárgyát és a vizsgálat mércéjét, illetve érinti az indítvány határozottságára vonatkozó szabályt is.

Az Abtv.-n kívüli fontos eljárási szabályokat (indítványozásra jogosult, eljárási határidő, jogkövetkezmény) az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdés kezdeményezése tartalmazza.

Az Alaptörvény negyedik módosítását követően ezt a hatáskörét az Alkotmánybíróság eddig nem gyakorolta.

2.1. A felülvizsgálat tárgya és mércéje

Az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes kontrolljának tárgya **az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás**, a mérce pedig **az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények** megtartása.

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdeté-

²⁹ VARGA Zs. (2015) i. m. 131–135.; POKOL (2014) i. m. 21.

sére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Ezzel összhangban az Abtv. 23/A. §-t beiktató Abtv. módosítás javaslatának indokolása szerint az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása vizsgálatára rendelkezik a testület hatáskörrel, a testület e körben tartalmi vizsgálatot nem folytathat, hatásköre csak az eljárási követelmények megtartásának vizsgálatára terjed ki. Az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására vonatkozó eljárási követelményeket az Alaptörvény S) cikke tartalmazza, így ez a rendelkezés képezi a felülvizsgálat mércéjét. Ha a testület az előzetes vizsgálat körében kimondja az eljárási követelmények megsértését, az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvényt vagy Alaptörvény-módosítást az Országgyűlés újra köteles megtárgyalni [Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés a) pont].

2.2. Indítványozásra jogosult és a határidők

Az indítványozásra jogosultságot **az Alaptörvény határozza meg**, ezért az Abtv. utal az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésére és a 24. cikk (5) bekezdés a) pontjára. Ennek értelmében az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes kontrollját a törvényekhez hasonlóan a köztársasági elnök kérheti. Az Abtv. 23/A. §-a a határozott kérelem követelményére utalással egészíti ki a fenti rendelkezéseket, amely követelményt ezen hatáskör tekintetében szintén az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény iktatott be az Abtv.-be [vö. Abtv. 52. § (1a) bekezdés].

Annak érdekében, hogy az Alaptörvény vagy annak módosítása kapcsán ne állhasson fenn tartós jogbizonytalanság, mind a kezdeményezésre, mind a döntésre harminc napos határidőt szab az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése. Ennek első mondata szerint az Alkotmánybíróság az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Az Abtv. 23/A. § (2) bekezdése szerint az elnök feladata, hogy gondoskodjon az ügynek a határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.

Bár a gyakorlatban nem merült fel, de az előzetes és az utólagos formai vizsgálat (vö. Abtv. 24/A. §) összefonódása felvetné azt a kérdést, hogy milyen eljárást kell követni abban az esetben, ha az Alaptörvény módosítása előbb lép hatályba, mint ahogyan annak az utólagos vizsgálatát kezdeményezték, vagy az indítványról az Alkotmánybíróság már csak a módosítás hatályba lépése után dönt. Az utólagos vizsgálat kezdeményezésére és az eljárás lefolytatására előírt kétszer 30 nap ezt az értelmezési kérdést felveti, mert időközben a módosítás beépülhet az Alaptörvénybe. Az utólagos vizsgálat [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pont], ha közben az Alaptörvény módosítása hatályba lépett, elvégezhető, mert ez a vizsgálat éppen annak a megállapítására irányul, hogy az eljárási követelmények teljesültek-e, vagyis érvényes-e a módosítás létrejötte, kihirdetése és hatályba lépése, másképpen: az Alaptörvény részévé tudott-e válni a vitássá tett módosítás.

3. Az Alaptörvény módosítása és az alkotmányos önazonosság védelme

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezésével a nemzetközi szerződésekkel szemben védi Magyarország alkotmányos

önazonosságát. Ez azt jelenti, hogy a külső, a nemzetközi hatások, a közösségi jog elsődlegességének az Európai Unió Bírósága által kidolgozott doktrínája ellen védelmet jelenthet az Alaptörvény. Az Alaptörvény hetedik módosítása tartalmazza, hogy Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége [R] cikk (4) bekezdés].

A határozat megállapítja, hogy „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.” (Indokolás [67]).

A határozat értelmezhető úgy, hogy az az Alaptörvényen kívülre helyezi („nem az Alaptörvény hoz létre”) az alkotmányos önazonosságot. Olyan alapvető értéknek tartja, amely nem módosítható nemzetközi szerződéssel sem, vagyis többségi akarattal, mert érték-jellege attól független.

Ez előrevetíti, hogy az Alkotmánybíróság – az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása körében – esetleg felülvizsgálhatja majd az olyan belső, nemzeti, a hazai jogban felbukkanó, és akár Alaptörvény módosítás képében megjelenő jogi aktusokat, amelyek az alkotmányos önazonosság tartalmi elemeivel ellentétesek.

7. AZ ALAPTÖRVÉNNYEL VALÓ ÖSSZHANG UTÓLAGOS VIZSGÁLATA (UTÓLAGOS NORMAKONTROLL ELJÁRÁS)

24. § [Utólagos normakontroll]

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvény-nyel való összhangját.
- (2) Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenesége fennáll.
- (3) Nincs helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálataira irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog), kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

Ügyrend

65. § (2) Nem minősül „ítélt dolognak”, ha

- a)* az Alkotmánybíróság egy adott törvény alkotmányossági vizsgálatát elvégezte, és a végrehajtási rendelet megismétli a vizsgált törvényi rendelkezést; a végrehajtási rendelet érdemi vizsgálatát az adott törvényre vonatkozó vizsgálattal azonosan le kell folytatni,
- b)* az elbírált önkormányzati rendelettel azonos tartalmú – más önkormányzat által alkotott – rendelet alkotmányossági felülvizsgálatára irányul az indítvány.

Tartalom

1. Szövegtörténet	240
2. Az utólagos absztrakt normakontroll.....	241
2.1. Az utólagos absztrakt normakontroll indítványozói.....	241
2.2. Az alkotmányossági vizsgálat elvi háttere és lényege.....	242

2.3. A felülvizsgálat tárgya: jogszabály	243
3. Az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre	244
4. <i>Res iudicata</i> utólagos normakontroll esetén	245

1. Szövegtörténet

A magyar alkotmánybíráskodás a rendszerváltó kerekasztal-tárgyalásoknak a terméke: ott fogalmazódott meg az igény egy olyan szerv létrehozására, amely az Alkotmány védelmére hivatott.¹ Az előkészítő munkák során az Alkotmánybíróság működését három alapvető elv köré rendezték: (1) az Alkotmánybíróság vizsgálata kiterjed a törvényekre is, (2) az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt megsemmisíti, és (3) az Alkotmánybíróság eljárását (az utólagos normakontroll hatáskörének a gyakorlását) bárki kezdeményezheti (*actio popularis*).²

Ennek megfelelően a régi Abtv. – Alkotmánybíróság hatásköreit meghatározó – 1. § b) pontja a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának utólagos vizsgálatát (utólagos normakontroll) az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta. A régi Abtv. 37. §-a pedig előírta, hogy az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének teljes vagy részbeni megsemmisítését. Az Alkotmánybíróságnak ez volt az egyetlen, **Alkotmányban kifejezetten nevesített hatásköre**,³ mely szerint felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát [32/A. § (1) bekezdés]. Az Alkotmány azt is kimondta, hogy az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti [32/A. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmányból egyetlen hatásköre következett, az utólagos normakontroll, ez viszont kényszerítően és teljes körűen. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának a bárki általi kezdeményezését a törvényhozónak csak az utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében kell biztosítania.⁴

Így az Alaptörvény hatálybalépéséig az utólagos absztrakt normakontroll hatáskör volt az **Alkotmánybíróság meghatározó hatásköre**, mind az ügyek mennyiségét,⁵ mind pedig az eldöntött ügyek jelentőségét tekintve.⁶ Az Alkotmánybíróság folyamatosan tágította az utólagos absztrakt normakontrollra vonatkozó hatáskörét: kimondta, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető törvény (és így gyakorlatilag a nemzetközi

¹ 1984-től működött Magyarországon az Alkotmányjogi Tanács, amely szintén jogszabályok felülvizsgálatára volt hivatott. Ez az intézmény ugyanakkor nem volt jogosult törvények megsemmisítésére, és – mivel nem jogász tagjai is voltak – nem tekinthető erős alkotmánybíróvási szervnek, így az Alkotmánybíróság jogelődjének.

² Ezt az Alkotmánybíróság is irányadónak tartotta az utólagos normakontroll hatásköre értelmezésénél. 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45.

³ VINCZE (2009) i. m. 1115.

⁴ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45, 49.

⁵ A 2012 előtti statisztikai kimutatást ld. GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 451.

⁶ Az Alkotmánybíróság az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben hozta meg az elvi jelentőségű döntéseit (pl. halálbüntetés határozat, abortusz határozatok, eutanázia határozat stb.).

szerződés tartalma) is vizsgálat alá vonható,⁷ valamint azt is, hogy a hatáskör minden normatív aktusra kiterjed, így a jogegységi határozatokra is.⁸

2. Az utólagos absztrakt normakontroll

2.1. Az utólagos absztrakt normakontroll indítványozói

Az Alaptörvény hatálybalépésével paradigmaváltás következett be, az alkotmánybíráskodás az egyedi ügyben alkalmazandó norma (konkrét normakontroll) és a bírói döntés vizsgálatának irányába tolódott (vö. Abtv. 26. §, 27. §). Ezzel egyidejűleg **az absztrakt normakontroll visszaszorult. Megszűnt a bárki általi indítványozás lehetősége**, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság csak **meghatározott indítványozói kör**, a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

A Kúria elnöke és a legfőbb ügyész indítványozási jogosultsága az Alaptörvény eredeti szövegében nem is szerepelt; ezt a hatáskört az Alaptörvény negyedik módosítása biztosította számukra. A javaslat indokolása szerint ezzel az igazságszolgáltatási rendszer legfontosabb szereplőinek is közvetlenül lehetősége nyílik az általuk alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályok alkotmánybíróági vizsgálatának kezdeményezésére. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy e lehetőségükkel ritkán élnek; akkor, ha a bírói, illetve az ügyészi szervezetet, hatásköröket illetően merül fel kételyük egy jogszabály alkotmányosságával kapcsolatban. Szintén nem gyakori, hogy a Kormány kezdeményezzen utólagos normakontrollt; logikailag is könnyen belátható, hogy a parlamenti többséggel rendelkező Kormány számára könnyebb út egy törvény módosításának a kezdeményezése, mint hogy indítvánnyal éljen az Alkotmánybíróságnál.⁹

A gyakorlatban tehát az utólagos normakontrollnak **két tipikus kezdeményezője** van: **az alapvető jogok biztosa és az országgyűlési képviselők egynegyede**. Az Alaptörvény hatályának kezdeti időszakában az ombudsmani indítványozás volt a leggyakoribb; a parlamenti ellenzék megosztottsága miatt ritkán élt az utólagos normakontroll kezdeményezésének a lehetőségével. 2013 őszét követően – az ombudsmani szerepfelfogás változása miatt – az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett normakontroll drasztikusan visszaesett. Az országgyűlési képviselők által kezdeményezett eljárások száma viszont növekedett: kijelenthető, hogy az utólagos normakontroll jelenleg tipikusan a parlamenti ellenzék eszköze arra, hogy az általuk alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályokat az Alkotmánybíróság elé vigyék.¹⁰

⁷ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 44–45.

⁸ 42/2005 (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 510–512.

⁹ A Kormány indítványozási jogkörével összefüggésben életszerű megoldás lenne, ha alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeletek megsemmisítését kezdeményezné. Mivel azonban a kormányhivatalok törvénysértésre hivatkozva megtámadhatják az önkormányzati rendeleteket a Kúria előtt, ezért ebben az esetben sem az utólagos normakontroll a gyakori út.

¹⁰ 2020 év végéig a Kúria elnöke 2, a legfőbb ügyész 3, a Kormány 1, országgyűlési képviselők 38, az alapvető jogok biztosa 63 alkalommal kért utólagos normakontrollt.

2.2. Az alkotmányossági vizsgálat elvi háttere és lényege

Utólagos absztrakt normakontroll eljárás során az Alkotmánybíróság arról dönt, hogy egy jogszabály megfelel-e az Alaptörvénynek. **Két jogi norma (a jogszabály és az Alaptörvény) összevetése** történik tehát, elméletileg konkrét ügytől függetlenül.

Európában az alkotmánybíráskodás „a pozitív jog és a törvényhozói szupremácia megrendülésével jött létre, abból a felismerésből, hogy az alkotmányos szabályok és különösen az alapjogok korlátozzák az államhatalmi ágak cselekvési és döntési lehetőségét”.¹¹ A 20. századig Európában ugyanis – szemben Amerikával – a demokrácia a népképviselői szerv, a parlament közjogi helyzetének erősítését jelentette; a 19. században kifejezetten antidemokratikusnak tűnt volna egy olyan intézmény, ami a népképviselői szerv döntési szabadságát korlátozni hivatott.

Ennek az elvnek az áttörése volt a Hans Kelsen nevéhez köthető joglépcső elmélet, amelynek központi eleme, „a jogrendszer nem azonos szintű normák koordinált rendszere, hanem különböző szintű jogi normák hierarchiája”.¹² Az elmélet lényege, hogy hierarchikus kapcsolat van az egyes jogi normák között. Az a norma, amelyik egy másik jogszabály érvényességét biztosítja, „magasabb” norma. Valamely norma akkor és olyan mértékben érvényes, amennyiben a másik (magasabb szintű) normának megfelelően alkották meg. Így ez az utóbbi norma az alacsonyabb szintű norma érvényességének közvetlen oka.¹³

A másik következmény, hogy – a hierarchikus rendezettsége miatt – a jog egységes rendszerré áll össze. A jogrendszer egységét az adja, hogy az alacsonyabb szintű normák megalkotását a magasabb szintű normák határozzák meg, e magasabb szintűekét pedig a „még magasabb” szintűek és ez a láncolat végül az alapnormában csúcsosodik ki, amely az érvényesség legfőbb eredője.¹⁴ Ha tehát minden norma csak egy normából nyeri az érvényességét, és mindegyik végső soron az alapnormához, mint origóhoz vezethető vissza, akkor elmondhatjuk: a jogrendszer lineáris felépítésű. Ez pedig – feltételezve, hogy az alapnorma teljes és ellentmondásmentes (ahogy azt Kelsen feltételezte) – az egész jogrendszert ellentmondásmentessé, egységessé teszi, mind logikailag, mind tartalmilag. Ha valamely norma érvényességének a kérdése merül fel, akkor erre a válasz annak segítségével adható meg, hogy a norma illeszkedik-e a jogrendszerbe, azaz megfelel-e (tartalmilag, illetve megalkotását tekintve) a magasabb normáknak és végső soron az alapnormának.¹⁵

A kelsen-i modell (alapállapota) azt célozza, hogy a jogrend, az alkotmány integritását érvényesítse, absztrakt normakontroll keretében. Ebben a rendszerben „az alkotmány a jog érvényességének abszolút mércéje és forrása, amely elsődlegesen pozitív módon, a természetjogi és politikai értelmezések semlegesítésével határozható meg”,

¹¹ PACZOLAY (1995) i. m. 13.

¹² KELSEN (1967) i. m. 221.

¹³ KELSEN (1967) i. m. 221.

¹⁴ KELSEN (1946) i. m. 132.

¹⁵ KELSEN (1967) i. m. 209.

hiszen a jog fokozatos-hierarchikus felépülése és ellentmondás-mentessége normatív tényyszerűség és követelmény.¹⁶

Ebből a rendszerből már csak egy lépés, hogy az alkotmány többi jogforrás feletti elsőbbségét ki is kényszerítsük: ez pedig az alkotmánybíráskodás. Azaz az alkotmánybíráskodás ebben a modellben azt vizsgálja, hogy a jogszabályok megfelelnek-e az alkotmánynak, és ha nem, akkor azokat kiveszi a jogrendszerből; megsemmisíti őket. Idegen szóval ez a **normakontroll**, ami a kelsen-i típusú alkotmánybíráskodás jellegadó hatásköre. Az absztrakt normakontroll pedig – az eredeti kelsen-i elgondolás szerint – pozitivisták szemléletben az alkotmány integritásának védelmére helyezi a hangsúlyt.

Ezzel összefügg az a további különbség is, hogy a konkrét normakontroll egyéni érdekek, az **absztrakt normakontroll** pedig közérdek érvényesítésére szolgál.¹⁷ Absztrakt normakontroll esetében ugyanis az indítványozó nem (vagy legalábbis nem közvetlenül) a saját jogainak érvényesítése érdekében fordul az Alkotmánybírósághoz, hiszen az absztrakt normakontroll definíciója az egyedi ügy hiánya. Az indítvány tehát formálisan azt az absztrakt közérdeket szolgálja, hogy a jogrend koherens maradjon, elemei megfeleljenek az alkotmánynak.¹⁸ Az absztrakt normakontroll indítványozója tehát az alkotmányos demokrácia fenntartása érdekében cselekszik.¹⁹

Mindez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyhatná, hogy a jogszabályoknak milyen értelmet tulajdonít a rendes bíróság, azaz, hogy mi a jogszabály értelmezett és alkalmazott normatartalma (élő jog). Amennyiben a bíróság olyan értelmezést tulajdonít egy jogszabálynak, ami az alkotmányos értelmezési tartományon belül marad, akkor nincs ok arra, hogy a szabályt az Alkotmánybíróság megsemmisítse, még akkor sem, ha elviekben lehetne a jogszabálynak alaptörvény-ellenes olvasata is. Fordítva pedig: ha a bírói gyakorlat alaptörvény-ellenes értelmezést tulajdonít a normának, akkor annak megsemmisítése indokolt.

2.3. A felülvizsgálat tárgya: jogszabály

Utólagos normakontroll eljárás tárgya – mind az Alaptörvény, mind az Abtv. szerint – **jogszabály** lehet. Figyelembe kell azonban venni, hogy a vizsgálható jogforrások köre tágabb, mint a jogalkotási törvény szerinti jogszabályoké: jogegységi határozat és közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányossági vizsgálata is lefolytatható [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés].

Az Alaptörvény és az Abtv. vonatkozó rendelkezései alapján ugyanakkor nem teljeskörű a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata; pénzügyi tárgyú jogszabályok normakontrolljára nincs lehetőség [vö. Abtv. 41. § (2) bekezdés].

¹⁶ SÓLYOM (2007) i. m. 443.

¹⁷ GÁRDOS-OROSZ (2012) i. m. 306.

¹⁸ Ettől független, alkotmányosan nem értékelhető az a körülmény, hogy az absztrakt normakontroll indítványozójának is fűződhet személyes érdeke az indítvány benyújtásához és elbírálásához.

¹⁹ GÁRDOS-OROSZ (2012) i. m. 307.

3. Az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre

Az ombudsman az Alaptörvény hatályba lépése előtt is rendelkezett az Alkotmánybírósághoz fordulás hatáskörével, de mivel bárki fordulhatott az Alkotmánybírósághoz, ennek a gyakorlati jelentősége kisebb volt. Az *actio popularis* megszűnése viszont felértékelte ezt a jogosítványt: 2012 után számtalan beadvány érkezett az ombudsmanhoz, hogy kezdeményezze jogszabály felülvizsgálatát, illetve „továbbítsa” panaszukat az Alkotmánybíróságnak.²⁰

Így merült fel az ombudsmani gyakorlatnak az a kérdése, hogy az indítványozás során **„postásként” kell-e viselkednie, vagy önálló véleményt kell formálnia** önálló alapjogi érveléssel.²¹ E kérdésre adja meg a választ az Abtv. 24. § (2) bekezdése; azzal, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia, egyértelmű: az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alaptörvény-ellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól.

Megjegyzendő továbbá, hogy az ombudsmani gyakorlat a jogszabályi környezetnek egy olyan értelmezését követte, amely szerint nem csupán alapjogi visszasságok támadhatók az Alkotmánybíróságon. Éppen az első indítvány, az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megtámadása [45/2012 (XII. 29.) AB határozat] volt az, amelyben az alapvető jogok biztosa a hagyományosnak tekintett alapjogvédő szerepén túl, határozottan alkotmányvédelmi megfontolásból lépett fel.

Az ombudsmani gyakorlat az indítványozást önálló hatáskörnek tekinti. Ez azt jelenti, hogy az indítványozást megelőzően nem szükséges vizsgálatot lefolytatni, megkeresni az érintett szerveket stb., sőt indítvány hivatalból, konkrét panasztól függetlenül is benyújtható. Az absztrakt normakontroll sajátosságaiából kifolyólag az ombudsmannak csupán a jogszabályt kell figyelembe vennie, azt kell összevetnie az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel. Nem kell tehát tényeket feltárnia, a panaszost ért alapjogsérelemet elemezni – így vizsgálat lefolytatására sincs szükség.

A hatásköri jellegből következik az is, hogy az ombudsmanhoz érkező beadvány irányulhat közvetlenül az alkotmánybírósági indítvány benyújtására is, a panaszosnak – más ombudsman által vizsgálható panaszoktól eltérően – nem kell egyéni jogsérelemre hivatkoznia. Továbbá, szintén a hatásköri jelleg a magyarázata annak, hogy az ombudsman érdemi választ ad azokra a panaszokra is, amelyeket nem tart megalapozottnak. Az alapvető jogok biztosa tehát minden, jogszabály alkotmányellenességét állító panasz esetében érdemben foglal állást a beadvány megalapozottságáról, és erről tájékoztatja a panaszost.

Az alapvető jogok biztosa által kialakított gyakorlat figyelemmel van arra, hogy az ombudsman „pótlólagos garancia” az államszervezetben. Az Abtv. az alkotmányjogi panasz különböző formáin keresztül lehetőséget biztosít arra, hogy egyedi ügyben, érintettség esetén, alapjogsérelemre hivatkozással bármely személy vagy szervezet alapjogvédelmet kérjen az Alkotmánybíróságtól. Az alapvető jogok biztosának ál-

²⁰ A kérdéshez ld. LÁPOSSY (2011) i. m. 120–131., illetve CSINK (2014) i. m. 122–125.

²¹ SZABÓ M. i. m. 70.

lamszervezetben betöltött funkciója azt indokolja, hogy **az utólagos normakontroll indítványozásának hatáskörével elsősorban akkor éljen, ha az egyéni alapjog-értvényesítés feltételei hiányoznak**. Ha a panaszos közvetlenül is fordult az Alkotmánybírósághoz az egyéni jogvédelem érdekében, így ugyanabban a tárgykörben, azonos elvi alapon az alapvető jogok biztosának indítványa funkció nélküli lenne. Ilyen esetekben az ombudsman főszabály szerint nem vizsgálja, hogy fennállnak-e azok a körülmények, amelyek azt indokolnák, hogy alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezzen.²²

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése – összhangban az Alaptörvénnyel és az Ajbt.-vel – **jogszabály megsemmisítésére irányulhat**. Az alapvető jogok biztosa nem kezdeményezheti az Alkotmánybíróság intézkedését (mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség vizsgálata, hatályba lépés felfüggesztése), azonban felhívhatja ezekre a figyelmet. Az indítvány e része javaslat, amely megkönnyítheti az Alkotmánybíróság észlelését, de formális döntést erről – ha az Alkotmánybíróság nem ért vele egyet – az Abtv. értelmében nem kell hozni.

4. *Res iudicata* utólagos normakontroll esetén

Az Abtv. 24. § (3) bekezdése szerint **nincs helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának**, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog), kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

Az Abtv. 24. § (3) bekezdése szerinti feltételrendszer értelmében akkor nincs tehát érdemi vizsgálat, ha: (1) azonos a támadott jogszabályi rendelkezés; (2) az Alaptörvény ugyanazon cikkére hivatkozva kéri az indítványozó a vizsgálatot; (3) az indítvány alkotmányossági érvelése azonos; (4) a körülményekben nincs alapvető változás; (5) a korábbi ügyet érdemben bírálták el. Amennyiben az öt feltétel bármelyike hiányzik, ez a rendelkezés nem alkalmazható, és – ha az egyéb feltételek fennállnak – az indítványt érdemben kell elbírálni.

A támadott jogszabályi rendelkezés azonosságát az alkotmánybírósági gyakorlat nem tartalmi, hanem **formai alapon** ítéli meg. Ha egy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság már elvégezte, és ezt követően a jogszabályi rendelkezés helyébe új, de tartalmilag azonos rendelkezés lép, akkor az új jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata érdemben lefolytatható (bár természetesen a korábbi döntés érvrendszere felhasználható).

Ha az Alkotmánybíróság elutasít egy normakontroll indítványt, akkor ezzel nem ad „menlevelet” a jogszabálynak, nem állítja, hogy a rendelkezés „nem alaptörvény-ellenes”, csak azt, hogy **az Alaptörvény adott cikkét** nem sérti. Nincs akadálya, hogy

²² AJB-5012/2012. Kivételnek tekinthető az AJB-2784/2012. sz. ügy, amelyben az ombudsman annak ellenére kezdeményezte az egyházakkal kapcsolatos szabályozás felülvizsgálatát, hogy egyéni panaszok is érkeztek az Alkotmánybírósághoz.

később egy újabb indítvány az Alaptörvény egy másik rendelkezésébe ütközőnek tartsa a jogszabályi rendelkezést.

Az alkotmányossági érvelés az indítvány fontos eleme: ez az a kapocs, ami a jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény adott cikke között oksági kapcsolatot teremt. Ez az összefüggés nem csak egyféleképp tárható fel: az újabb érvelések esetén újabb alkotmánybíróági döntésnek van helye.²³

Az alkotmányossági vizsgálat nem tértől és időtől független jelenség. Nem csupán a jogszabályi vagy az alkotmányos környezet változása adhat okot új (a korábbtól eltérő) döntésre, hanem a társadalmi viszonyok megváltozása is.²⁴ Ilyen esetben az Alkotmánybíróság – értékelve a **körülmények változását** – új döntést hozhat. Egyebekben viszont a korábbi érdemi döntés az Alkotmánybíróságot is köti.

24/A. § [Alaptörvény rendelkezéseinek vizsgálata]

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján a 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja felül az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében.
- (2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.

Az Abtv. 24/A. §-hoz kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	247
2. Az „alkotmányellenes alkotmány” felülvizsgálatának kérdései	248
2.1. Az Alaptörvény felülvizsgálatának lehetséges értelmezései	248
2.2. A felülvizsgálat tárgya: az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosítása ..	249
2.3. Az indítványozásra jogosultak és a határidők	249

²³ Pl. 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

²⁴ A 4/2013 (II. 21.) AB határozat új körülménynek tartotta az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntését.

1. Szövegtörténet

A 2010-es évekig az „alkotmányellenes alkotmány” fogalma nem merült fel élesen.²⁵ A **korábbi alkotmánybíróági gyakorlat** szerint „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”.²⁶ Azzal az Alkotmánybíróságnak nem kellett foglalkoznia, hogy egy módosítás mikor vált az Alkotmány részévé, a beépülés kritériumait nem határozta meg (vagy elegendőnek tartotta azt, hogy az Országgyűlés mint alkotmánymódosítást fogadta el az adott normát).

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítással elsőként a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat foglalkozott részletesen. A részben az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítást vizsgáló határozat többségi véleménye rámutatott: „Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széleskörű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából. Az Alkotmánybíróság az aktuálpolitikai szempontokat azonban nem vizsgálhatja (ABH 2011, 290, 318.)” Épp ezért az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségét állító indítványokat elutasította. Alapvetően hatalommegosztási kontextusba helyezte az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdéskörét, és abból indult ki, hogy az Alkotmánybíróság, mint a törvényhozó hatalom ellensúlya, nem vizsgálhatja felül az alkotmányozó hatalom aktusát, hiszen saját munkájának mércéje is az alkotmányozó terméke.²⁷

Az alkotmánybíróági érvelés más irányt vett a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban, amely az alapvető jogok biztosának indítványára megsemmisítette az Ár. azon szabályait, amelyek ténylegesen nem átmeneti jellegűek voltak. A határozat dogmatikai különlegessége az volt, hogy az Alkotmánybíróság egy, az alkotmányozó hatalom által elfogadott, így formailag alkotmányi szinten lévő, de tartalmilag nem alkotmányi jellegű szabályokat tartalmazó normát vizsgált. Az Alkotmánybíróság következtetése szerint: „Az Ár. és annak módosításai megbontották az Alaptörvény egységét, az Alaptörvény mellett létrejött egy »kis Alaptörvény«. Az Ár.-be az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe nem tartozó, attól idegen elemek is bekerültek. Az Ár. az Alaptörvényt helyettesítő törvénnyé vált: az Alaptörvény módosítása helyett, amelyre az Alaptörvény S) cikk alapján és a beépülési parancs teljesítésével kerülhetne sor, elegendővé vált az Ár. módosítása, ezen keresztül bármikor és bármilyen szabályozási tárgykörbe tartozó szabályozás az Alaptörvény »részévé« válhat, inkorporáció nélkül. Az Alkotmánybíróság az ilyen »Alaptörvényt helyettesítő«, az Alaptörvény egységét és szerkezetét megbontó, annak szabályozási tárgykörét és tartalmát nyitottá tevő, az

²⁵ A korábbi alkotmánybíróági gyakorlat értékelését ld. SÓLYOM i. m. 276–281.; TILK (2008) i. m. 74–81.

²⁶ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 375-376.

²⁷ A határozat kritikáját lásd Kocsis (2011b) i. m. 3–17.; DRINÓCZI (2012) i. m. 37–46.

Alkotmánybíróság hatáskörét »elvonó törvény« formai szempontú felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkezik {Indokolás [51]}.”

Amikor azonban az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény negyedik módosításának az alkotmányossági felülvizsgálatát indítványozta, akkor az Alkotmánybíróság visszatért az eredeti gyakorláthoz, amely szerint az alkotmányba beépült rendelkezések alkotmányellenessége nem állapítható meg. A 12/2013. (V. 24.) AB határozat arra következtetett, hogy alkotmánymódosítás felülvizsgálatára kizárólag a szűken értelmezett közjogi érvénytelenség (formai, eljárási hibák) esetén van lehetőség, de az Alaptörvény koherenciájának a vizsgálatára ebben az eljárásban nincs lehetőség.

Az Alaptörvény S) cikkének végrehajtására az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény vezette be a 24/A. §-t az Abtv.-be.

2. Az „alkotmányellenes alkotmány” felülvizsgálatának kérdései

2.1. Az Alaptörvény felülvizsgálatának lehetséges értelmezései

Egy alkotmány a jogforrási hierarchia csúcsa: minden jogszabály érvényességi feltétele, hogy megfeleljen az alkotmánynak. Az alkotmány integritása megköveteli, hogy a jogszabályok ne legyenek vele ellentétesek. Ezek az elvek az alkotmányjog alaptételei, amelyek az Alaptörvényben is megjelennek: az R) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének az alapja”, a T) cikk (3) bekezdés pedig azt, hogy „jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel”. A jogszabályokat tehát az Alaptörvényhez mint a jogrendszer alapjához kell viszonyítani. Logikailag könnyen belátható, hogy egy alkotmány nem lehet a vizsgálat tárgya: viszonyítási pont hiányában nem lehet összehasonlítást végezni. Első ránézésre tehát **az „alkotmányellenes alkotmány” egy paradoxon.**

A logikai csapda feloldásának alapvetően három különböző módja lehetséges.²⁸ Mind a háromnak kiindulópontja az alkotmányozás és alkotmánymódosítás elhatárolása: ha az alkotmányozás (az alkotmány megalkotása) tekintetében nincsenek is korlátok, az alkotmánymódosító hatalom nem korlátlan. Az egyik lehetséges korlát, ha maga az alkotmány megváltozhatatlan szabályt, ún. örökkévalósági korlátot tartalmaz. Jellemzően valamilyen elvet vagy értéket tartalmaz az örökkévalósági klauzula [mint a köztársasági államforma a francia alkotmány 89. cikke vagy egyes alapelvek és a szövetségi berendezkedés a német alkotmány 79. cikk (3) bekezdése szerint], amely így korláta és egyben mércéje a későbbi alkotmánymódosításnak. Ha tehát maga az alkotmány kifejezett örökkévalósági szabályt tartalmaz, akkor az ezt sértő alkotmánymódosítás alkotmányellenes.

Egy másik álláspont szerint nem csupán kifejezett megváltoztathatlan szabályok, hanem immanens örökkévalósági klauzulák is léteznek. Ezeknek a „céljuk, hogy a létrehozott alkotmányos berendezkedés magát megőrizze az alkotmánymódosító és

²⁸ A különböző szakirodalmi álláspontokhoz ld. GÁRDOS-OROSZ (2014) i. m. 209–241. Összefoglalóan: ZSUGRÓ i. m. 99–122.

a törvényhozó hatalmakkal szemben”.²⁹ Ennek a megközelítésnek a lényege az, hogy minden alkotmánynak van egy elvi-eszmei magja, amelyet az alkotmánymódosítás sem sérthet, hiszen azzal az alkotmány lényege veszne el. Mindez összefüggésbe hozható az alkotmány koherenciájával: nem fogadható el érvényesen olyan alkotmánymódosítás, amely az alkotmányt inkoherenssé tenné.

A harmadik álláspont pedig azt állítja, hogy az alkotmánymódosításra is vonatkoznak formai kötöttségek (pl. jogforrási szint, eljárási rend, elfogadáshoz szükséges többség), amelyek nem teljesülése az alkotmánymódosítást érvénytelenné teszi.

Mindhárom megközelítésben közös tehát, hogy az alkotmánymódosításnak van mércéje; a különbség az, hogy ez a mérce formai, kifejezett tartalmi rendelkezés vagy beleértett tartalmi rendelkezés.

2.2. A felülvizsgálat tárgya: az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosítása

Az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése szoros összefüggésben áll az Alaptörvény S) cikkével. Mindkettőnek az a kiindulópontja, hogy tartalmi okból az alkotmánymódosítás nem lehet alkotmányellenes, így az Országgyűlés alkotmányozó (alkotmánymódosító) hatáskörében született jogi normákat csak azon az alapon lehet vizsgálat tárgyává tenni, hogy a formai feltételek fennálltak-e.

A vizsgálat tárgya lehet tehát, hogy az alaptörvény-módosításhoz szükséges többség (az összes képviselő kétharmada) fogadta-e el, az erre irányuló eljárásban, megfelelő jogforrási szinten, ill. hogy az alapvető eljárási követelmények nem sérültek-e.

2.3. Az indítványozásra jogosultak és a határidők

Az eljárást **ugyanaz az indítványozói kör** kezdeményezheti, mint a jogszabályok utólagos normakontrollját. A kezdeményezésre nyitva álló **határidőt** ugyanakkor az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése leszűkíti: arra **a kihirdetésről számított harminc napon belül** van lehetőség. Az eljárás minden egyéb vonatkozásában is utólagos normakontroll: absztrakt alkotmányossági vizsgálatra kerül sor, egyéni érdeksérelemtől függetlenül (vö. Abtv. 24. §).

Az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése szerint az Alkotmánybíróságnak harminc napon belül kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a kihirdetett alaptörvény-módosítás sért-e olyan formai, eljárási szabályokat, amelyek a megsemmisítését indokolná.³⁰ Az Abtv. 24/A. § (2) bekezdése előírja az Alkotmánybíróság elnöke számára, hogy úgy határozza meg az ügy napirendre vételét, hogy az alaptörvényi határidő teljesüljön (vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés d) pont).

²⁹ CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER i. m. 8.

³⁰ Az Abtv. 24/A. § szerinti hatáskörben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását megsemmisíti, ha úgy ítéli meg, hogy az sérti a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó szabályokat [Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pont].

8. BÍRÓI KEZDEMÉNYEZÉS EGYEDI NORMAKONTROLL ELJÁRÁS IRÁNT

25. § [Bírói kezdeményezés esetei, határidő]

- (1) Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.
- (2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.

Ügyrend

16. § (6) Az elnök az Abtv. [...] 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés elbírálására az előadó alkotmánybíró soron kívül jelöli ki.
25. § (4) Ha a (3) bekezdés *d)* pontjában meghatározott hiányosság előre láthatóan pótolható, a főtitkár a tájékoztatással egyidejűleg – az Abtv. 55. § (3) bekezdése szerint – a jogkövetkezmények ismertetésével és harminc napos határidő megjelölésével hiánypótlásra hívja fel a beadványozót. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetében csak a 26. § (3) bekezdése szerinti egyszerű hiánypótlásra kerülhet sor, oly módon, hogy a hiánypótlás ne veszélyeztesse az előadó alkotmánybíró soron kívüli kijelölését [16. § (6) bekezdés].
26. § (3) Az előkészítő eljárás gyorsítása érdekében a tudakozódásra, felvilágosítás kérésére és adására, valamint a 25. § (4)–(5) bekezdésében meghatározott hiánypótlás keretében az egyszerű hiánypótlás bekérésére indokolt esetben rövid úton (távközlési és elektronikus eszköz igénybevételével) is sor kerülhet, ha a megkeresett kiléte és távközlési vagy elektronikus elérhetősége nem kétséges (beazonosítható), és a közlés tudomásulvételére a megkeresett jogosult. A megkeresés megtörténtét, időpontját és a megkeresett általi fogadását az ügy aktáján fel kell tüntetni.

- (6) A főtktár az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint soron kívüli eljárás esetén a feladatait soron kívül köteles ellátni.
33. § (1) Az előadó alkotmánybíró az indítványt a kézhezvétel után megvizsgálja, és
- a) ha azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre vagy kijavításra szorul, rövid határidő tűzésével – ez az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetében legfeljebb 8 nap –, a hiányok megjelölése mellett végzésben hiánypótlásra szólítja fel az indítványozót, és egyben figyelmezteti őt, hogy ha az indítványt újból hiányosan vagy elkésetten adja be, az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el, [...].

52. § Az Abtv. 25. §-ában foglalt bírói kezdeményezést a főtktár haladéktalanul megvizsgálja és előkészíti. Az előadó alkotmánybíró az első tervezet negyvenöt napon belül az ügy elbírálására jogosult testület elé terjeszti. Ha a főtktár vagy az előadó alkotmánybíró hiánypótlást rendel el, és az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést nem utasítja vissza a hiánypótlás elmaradása vagy elégtelensége miatt, az első tervezet előterjesztésének és az indítvány elbírálásának a határideje a hiánypótlás beérkezésekor kezdődik.

Tartalom

1. Szövegtörténet	252
2. A bírói kezdeményezés funkciója az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolatrendszerében.....	254
3. A bírói kezdeményezés alanyi oldala.....	255
4. A bírói kezdeményezés tárgyi oldala.....	257
4.1. A bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügy	258
4.2. Az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenessége.....	258
4.3. Az Alaptörvény-ellenesség fennállásának indokolása	261
4.4. Kifejezett kérelem az alaptörvény-ellenesség megállapítására, illetve az alkalmazás kizárására.....	262
5. Az Alkotmánybíróság eljárására irányadó speciális határidő.....	263

1. Szövegtörténet

A bírói kezdeményezés jogintézményét a régi Abtv. is ismerte, bár nem tartozott a leggyakrabban előforduló eljárások közé. A régi Abtv. 38. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. A (2) bekezdés értelmében pedig kérelemben a bíró (1) bekezdés szerinti eljárását kezdeményezheti az, aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes. A bírói kezdeményezés célja annak megakadályozása volt, hogy a

bírónak alkotmányellenes jogszabályi rendelkezésre kelljen alapítania ítéletét. Ugyan az ügyben eljáró bíró elsődlegesen jogértelmezés útján hivatott feloldani az esetleges alkotmányellenességet, ugyanakkor ha erre nem volt lehetőség, megnyílt az út az Alkotmánybírósághoz fordulásra.

A bírói kezdeményezés előterjesztésével kapcsolatban az Alaptörvényt megelőző időszak legfontosabb kérdése az volt, hogy **köteles-e a bíró élni ezzel a jogkörével**. Ezt a kérdést végül – a régi Abtv. alkalmazásának utolsó évében – a 35/2011. (V. 6.) AB határozat döntötte el, mely rendelkező részében alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján döntse el. Amennyiben az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli – az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában –, köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Ezzel az Alkotmánybíróság a „bíróágok közötti párbeszédet” – egyfajta kölcsönös kötelezettséggént és felelősséggént – rögzítette követelményként, mely szerint a bíró az alkalmazandó joggal összefüggő alkotmányos aggályait köteles az Alkotmánybíróság elé tárni, az Alkotmánybíróság pedig köteles az elé tárt alkotmányossági kérdésben érdemben dönteni.¹ A határozat ezen felfogását azonban az Abtv-re épülő gyakorlat nem követte.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépésével a bírói kezdeményezésen alapuló eljárás rendeltetése alapjaiban nem változott, a részletszabályok viszont igen, mely kihatással volt a bírói indítványokon alapuló eljárások jogvédelmi szerepére is.² Nem mutat új jegyeket a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés szabályozása, újdonság viszont **a már alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló indítvány**, mely egyfajta felülbiztosítás.³

A bírói kezdeményezés jogintézményét elsődlegesen maga az Alaptörvény szabályozza. A 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjának eredeti normaszövege szerint az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása érintette azonban e rendelkezést, így 2013. április 1-jétől **határidőt is rögzít** a normaszöveg. Eszerint soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell felülvizsgálni a támadott jogszabályt, majd 2013. október 1-jétől a harminc napos határidőt kilencven napra emelte az alkotmányozó hatalom. Az Alaptörvény-módosítások indokolása a határidő alkotmányos szintű rögzítését azzal magyarázta, hogy a perek további elhúzódásának megakadályozására, a tisztességes eljáráshoz való jogra tekintettel garanciális jelentőségű a harminc napos határidő megszabása. Annak ki-

¹ Az Alkotmánybírósághoz forduló bíró az Alkotmány 50. § (1) bekezdéséből fakadóan a jogvitában érintett felek egyéni jogainak védelmében jár el. Egy esetlegesen alkotmányellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkalmazása ugyanakkor nyilvánvalóan ellentétes ezzel a jogvédelmi funkcióval. Ezt az alkotmányos kötelezettségét a bíró csak az Alkotmánybíróság érdemi döntése alapján teljesítheti, hiszen az alkalmazandó jogot nem teheti félre. Az Alkotmánybíróság érdemi döntésének hiányában a bíró nem tud eleget tenni a jogvédelemmel kapcsolatos alkotmányos kötelezettségének [35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205, 216–217.]. A szakirodalomból ld. VINCZE (2011) i. m. 12–19., 15.; BITSKEY (2004) i. m. 331.; BERKES–CSINK i. m. 323–351.

² LUKÁCS–VILLÁM i. m. 27.

³ VARGA Zs. (2016) i. m. 6.

lencven napra emelését pedig a megfontolt döntéshozatalhoz szükséges idő biztosítása indokolta. Mindezek alapján az Abtv. is módosult, a 2013. augusztus 1-jétől hatályos szövege szerint az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.

Az Abtv. a régi Abtv.-vel szemben már nem tartalmazza a felek azon jogát, hogy bírói kezdeményezés előterjesztését indítványozzák folyamatban lévő ügyükben. Ezzel nem szűnt meg a felek (és egyéb résztvevők) fenti joga, azt azonban az egyes eljárási törvénykönyvek rendezik.

2. A bírói kezdeményezés funkciója az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolatrendszerében

A bírói kezdeményezés **célja annak elkerülése, hogy a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazzon** és ezzel, adott esetben, alaptörvény-ellenes ítéletet hozzon. A bírói kezdeményezés ily módon jelentős mértékben hozzájárul a jogrendszerben jelen lévő alkotmányellenes normák detektálásához. Ezt támasztja alá az is, hogy a bíró – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozójával szemben [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] – nem csupán Alaptörvényben biztosított jog megsértése miatt fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hanem az Alaptörvény más rendelkezéseinek sérelme miatt is. A bírói kezdeményezésnek ennek megfelelően kettős hatása van: az Alkotmánybíróság egyrészt normakontrollt gyakorol, hiszen az alkalmazandó jogszabály alkotmányosságát vizsgálja, másrészt viszont az eljárás eredménye – az alkalmazási tilalom elrendelése folytán – az alapul szolgáló egyedi ügyre is kihat.

A bírói kezdeményezés funkciója nem változott ugyan az Alaptörvény hatályba lépését követően, de **az Alaptörvény lényegét érintően rendezte át a bíróságok és az Alkotmánybíróság szerepét** és ezzel az egyedi, illetve normatív aktusok vizsgálatát. Míg az Alkotmány értelmében az Alkotmánybíróság kizárólag normatív rendelkezéseket vizsgált és a bíróságok döntöttek valamennyi egyedi ügyben, ezt a munkamegosztást az Alaptörvény megváltoztatta. Az Alaptörvény szerint minden alkotmányossági kérdés az Alkotmánybírósághoz tartozik: a jogi szabályok (normatív rendelkezések) alkotmányossági vizsgálata mellett az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján vizsgálhatja a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangját is (vö. Abtv. 27. §). Mindezzel párhuzamosan az Alaptörvény normakontroll lehetőséget ad a legfőbb bírói szervnek: a Kúria vizsgálhatja az önkormányzati rendeletek törvényességét, és törvénysértés esetén megsemmisítheti azokat.⁴ Másrészt az Alaptörvény 28. cikkéből fakadóan alkotmányos elvárás a bírókkal szemben, hogy az előttük folyamatban lévő ügy alapjogi érintettségét felismerjék és az alkalmazandó jogszabályokat alaptörvény-konform módon értelmezzék. Az alapjogi érintettség felismerésében segítségére lehet a bírónak, ha az ügy eleve alapjogi igény érvényesítésére irányul (pl. sajtóper, demonstráció, közérdekű adat), ilyen ügyekben általában az alkalmazandó jogszabály is az adott

⁴ BALOGH (2011) i. m. 134.; BERKES–CSINK i. m. 328–329.

alapjogról szól (de nem feltétlenül és nem is minden esetben közjogi jogszabály), vagy esetleg a felek hívják fel a figyelmet az alapjogi vonatkozásokra.⁵

Az alapjogi érintettség felismerésekor a bíró értelmezheti, illetve szükségszerűen értelmezi az Alaptörvényt,⁶ de az alkalmazandó jogszabály megsemmisítésére, illetve felfüggesztésére továbbra sincs hatásköre, így a jogszabály és az Alaptörvény közötti alkotmányos kollízió ilyen eszközökkel nem oldható fel. Az Alaptörvény 28. cikkéből fakadóan, ha 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. Ugyanígy, ha a bíró által kialakított jogértelmezés nem áll összhangban az Alaptörvény érintett rendelkezésének alkotmányos tartalmával, az szintén alaptörvény-ellenességhez vezethet {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]} [vö. Abtv. 43. § (1) bekezdés]. A bíróságnak tehát a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.

Az ügy alkotmányos érintettségének felismeréséhez és az alaptörvény-ellenesség feloldásához alapvetően az Alkotmánybíróság autentikus alaptörvény-értelmezését kell a bírónak alapul venniük. Az Alkotmánybíróság döntéseiben az Alaptörvény jelentéstartalmát bontja ki, ezért az abban foglaltak irányadóak a bírói gyakorlat számára is [vö. Abtv. 43. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság döntései elsődlegesen az Alaptörvényen alapulnak, azok mindenkire nézve kötelezők (vö. Abtv. 39. §), és noha a testület alapvetően követi a saját gyakorlatát, el is térhet a korábbi döntéseiben megállapítottaktól, ezért arra is figyelemmel kell lenni, hogy mennyire tekinthető kikristályosodott gyakorlatnak az értelmezés, amit az ügyben eljáró bíró alapul kíván venni. Ha pedig az Alkotmánybíróságnak még nincs autentikus alaptörvény-értelmezése, akkor a bíró megkísérelheti ezt maga pótolni és saját értelmezéssel feloldani az alkotmányos kollíziót, vagy pedig, ha nem tudja feloldani, nem talál az alkalmazandó jogszabály lehetséges jelentéstartományán belül olyat, amely alkotmányos lenne, az Alkotmánybírósághoz fordulhat, a jogszabály megsemmisítését indítványozva. A bírói függetlenséget és törvénynek alávetettséget, illetve a bíróság alaptörvény-konform értelmezési kötelezettségét sértené ugyanis, ha a bírónak olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amelyet ő maga alkotmányellenesnek vél, ezért a bíró által alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály alkalmazásának lehetősége az Alkotmánybíróságnak az alkotmányosság kérdésében való „ultima ratio” jellegű döntésétől függ {11/2016. (VI. 15.) AB végzés, Indokolás [10]}.

3. A bírói kezdeményezés alanyi oldala

Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának

⁵ SOMODY–SZABÓ M. D.–VISSY i. m. 52–57.

⁶ FRÖHLICH (2019) i. m. 369.

kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

Az alanyi oldalt tekintve az Abtv. megfogalmazásából eredően bírói kezdeményezést **csak bíró terjeszthet elő**, a bíró fogalma ugyanakkor magában foglalja a bírósági titkárt is, amennyiben törvény rendelkezése alapján az egyesbíró hatáskörében bírósági titkár eljárhat [28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [5]–[7], 27/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [8]–[9], 3208/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [11]]⁷ [vö. Abtv. 1. § b) pont].

A bírói kezdeményezés előterjesztéséhez számtalan tényezőt kell a bírónak figyelembe vennie. Egy kutatás szerint a megkérdezett bírók többek között az alábbiakkal indokolták, hogy miért nem fordulnak az Alkotmánybírósághoz a fél indítványára: a perhúzó taktika része az indítvány, már vizsgálta a kérdést az Alkotmánybíróság, valószínűleg jogértelmezési, nem alkotmányjogi kérdés merült fel, a kezdeményezés közömbös a jogvita eldöntése szempontjából. Voltak olyan álláspontok is, melyek szerint, bár felmerült az alaptörvény-ellenesség, azért nem tekintették indokoltnak az Alkotmánybírósághoz fordulást, mert például adott volt a visszautasítás lehetősége, nem volt egyértelmű az alaptörvény-ellenesség, a felsőbb bíróságra bízták a döntést, illetve szerepet játszott az Alkotmánybíróság helyes döntésébe vetett bizalom hiánya is.⁸

Az Alkotmánybírósághoz fordulás előfeltétele az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének felismerése. Ezt észlelheti a bíró és a fél is,⁹ ugyanakkor utóbbihoz nincs kötve **az eljáró bíró**, az alaptörvény-ellenesség észlelése ugyanis az Abtv. szerint az ő feladata, mint ahogy a bírói kezdeményezés előterjesztése is az ő önálló döntése. Ebből fakadóan a Be. például nem is rendelkezik arról, hogy külön végzést kellene hoznia a bíróságnak, ha nem fordul az Alkotmánybírósághoz, ellentétben a Pp.-vel. Fontos ugyanakkor – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben írtakra –, hogy az egyedi ügygel kapcsolatban felmerült alkotmányossági problémára ki kell térnie a bírónak az indokolásában, ez következik a kereseti kérelem kimerítésének kötelezettségéből is. A bírói gyakorlat ettől külön kezeli azt az esetet, amikor a fél kifejezetten kezdeményezi, hogy a bíróság függessze fel az eljárást és forduljon az Alkotmánybírósághoz az alkalmazandó jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezve. Ilyenkor elégséges, ha a bíró az ügyben meghozott döntésében csupán arra utal, hogy nem találta indokoltnak indítvány benyújtását az Alkotmánybírósághoz, ugyanis ha kötelező lenne megindokolnia, hogy az általa alkalmazandó jogszabály miért nem alaptörvény-ellenes, úgy a bíró közvetlenül vagy közvetve az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített hatáskörében járna el.¹⁰

⁷ A hivatkozott ügyek kényszer-végelszámolással, civil szervezetek bírósági nyilvántartásával, illetve pénzbüntetés szabadságvesztésre történő átválttatásának szabályozással kapcsolatos bírói kezdeményezések voltak.

⁸ BEZNICZA–KOVÁCS–KÜHÁR–NÉMETH–NIKLAJ–SIPOS–TILK i. m. 326, 335–336.

⁹ A Pp. és a Be. is rendelkezik arról, hogy a bíróság az Alkotmánybíróság eljárását hivatalból vagy indítványra kezdeményezheti [Be. 489. § (1) bekezdés, Pp. 131. § (1) bekezdés]. Hasonló rendelkezést tartalmazott a régi Pp. 115/B. § (2) bekezdése is.

¹⁰ BH2018. 210.

Fontos tehát, hogy amennyiben **a bíró** az Alkotmánybírósághoz fordul, az indítványának formai és tartalmi értelemben véve is **a saját álláspontját kell tartalmaznia**. Az Abtv. 52. § (4)–(6) bekezdései szerint az eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia, ennek megfelelően az indítványban meg kell jelölni az indítványozót azonosító adatokat, illetve az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat is, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. E feltételek teljesítéséhez nem elegendő önmagában az, hogy az indítványt a bíró aláírja, hanem az indítványnak tartalmi szempontból is teljes egészében az indítványozásra jogosult bírótól kell származnia. Az indítványozó jogosultsága 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 {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [17]–[18]}. Az ügyben a bíróság felhívására a felperes által készített előkészítő irat egy példányát mellékelte indítványként a bíró. Ez volt az első olyan ügy, amelyben az Alkotmánybíróságnak e kérdésben állást kellett foglalnia. A döntés abból a szempontból is jelentős, hogy abban az Alkotmánybíróság összegyűjtötte a bírói kezdeményezés formai és tartalmi feltételeit. Hiába készíti el tehát a fél az indítványt, a bírónak nem elég azt pusztán továbbítania.

További alapvető feltétel, hogy **a bírónak az előtte folyamatban lévő eljárást fel kell függesztenie**.¹¹ E követelmény kettős: egyrészt folyamatban kell lennie még az eljárásnak, másrészt azt fel kell függeszteni. Abban az esetben, ha a bíró az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalát megelőzően az eljárás megszüntetéséről dönt, vagy éppen befejezi az eljárást, az az Alkotmánybíróság eljárásában okafogyottságot keletkeztet és az eljárás megszüntetésének jogkövetkezményét vonja maga után {3088/2013. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [7], 3166/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]}.¹²

4. A bírói kezdeményezés tárgyi oldala

A bírói kezdeményezés tárgyi oldala átfogja az alkalmazandó jogszabály fogalmának, illetve az ehhez kapcsolódó formai követelmények kérdéskörét. Utóbbiakat az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében rögzített határozott kérelem feltételrendszere sorolja fel, mely rendelkezés **megfelelően alkalmazandó** a bírói kezdeményezésekre is.

A hivatkozott rendelkezés szerint a bírói kezdeményezés akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli: azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely a bíró jogosultságát megalapozza; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálандó jogszabályi rendelkezést; az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit; az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéssel.

¹¹ Pp. 126. § (1) bekezdés b) pont, Be. 489. § (3) bekezdés

¹² Előbbi ügyben az ügyész ejtette a vádat, ez vezetett a megszüntetéshez, míg utóbbiban a bíróság megváltoztatva a felfüggesztő végzéseit „az eljárás felfüggesztését mellőzte” és ennek eredményeként a változásbejegyzési eljárások befejeződtek.

zésével vagy a nemzetközi szerződéssel, valamint a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [vö. Abtv. 52. § (1b) bekezdés].

A határozott kérelem követelményrendszerét illetően, ha a bírói kezdeményezés hiában szenved, visszautasításnak van helye. Különösen az első néhány évben fordult elő több olyan eset, amikor nem feleltek meg az előterjesztett indítványok ezeknek a feltételeknek, mára azonban az ilyen hibák ritkának számítanak.

4.1. A bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügy

Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíróság **az előtte folyamatban lévő egyedi ügyben** fordulhat az Alkotmánybírósághoz. A Kúria egy korai döntésében kifejtette, hogy az Abtv. 25. §-a a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során biztosít lehetőséget az Alkotmánybírósághoz fordulásra, így ha a bíróságnak – hatáskör hiánya miatt – már a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítania, akkor nincs olyan folyamatban lévő ügy, amelyben a bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságnál egyedi normakontrollt kezdeményezhetne (EBH2012. P.15.).

Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy az Abtv. egyedi ügy fogalmát értelmező rendelkezése [vö. Abtv. 1. § a) pont] ezen megállapítás ellenében hat azáltal, hogy a fél jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő eljárást is magában foglal, továbbá a folyamatban lévő eljárás fogalmát is értelmezheti az Alkotmánybíróság egyedileg, így vizsgálható az ügyben felmerülő perelőfeltételek, perakadályok (pergátló okok) alkotmányossága is. Közvetve ezt támasztja alá a 3261/2017. (X. 10.) AB végzés is, mely ugyan visszautasította a bírói kezdeményezést, amely polgári perben az elektronikus úton való kapcsolattartással összefüggésben az idézés kibocsátása nélküli elutasítást lehetővé tevő szabályozását támadta, de azon okból, hogy azt nem kellett a bírónak alkalmaznia (Indokolás [9]).

4.2. Az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenessége

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az eljáró bíró csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet **a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene)**. Ebből többirányú követelmény bontható ki.

Elsőként ki kell emelni, hogy minden olyan **anyagi jogi rendelkezés** bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan **eljárási jogi normák** is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásuk esetén a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [9], 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]}.¹³

Hangsúlyozandó, hogy az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik

¹³ Utóbbi ügyben a kényszer-törlési eljárásra vonatkozó kézbesítési szabályokat tekintete az Alkotmánybíróság eljárási jogi normának, amelyek az ügyben érintett fél helyzetét lényegesen befolyásolják.

attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa. Ezért ha a támadott rendelkezések konkrét ügyben történő **alkalmazása fogalmilag kizárt**, illetve **egyértelműen megállapítható, hogy azt nem kell alkalmazni**, az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben a bírói indítványt {3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [8]; 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [9]; 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7]; 3261/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [7]–[9]; 3195/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [15]}.¹⁴

Alapvető feltétel továbbá a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára ugyanis azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Vagyis **csak olyan jogszabályi rendelkezés támadható, amely közvetlenül döntésmegalapozó**, ugyanis a bíró által feltett kérdést konkrét jogvita és nem általánosságban a jogrendben fellelhető alkotmányos diszharmónia generálja {3113/2017. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [4], [7]–[10]}.¹⁵ Mindennek a kezdeményezés indokolásából egyértelműen ki is kell derülnie.

A főszabály kiegészítéseként az Alkotmánybíróság utóbb megállapította azt is, hogy 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 {3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}.¹⁶

¹⁴ A hivatkozott ügyek közül az elsőben pótmagánvádas eljárásban terjesztette elő a bíró az indítványát, viszont olyan Be. rendelkezések megsemmisítését is indítványozta, amelyek a távollartás intézményére, az ügyészi vádelejtést követő eljárásra, a másodfokú bírósági határozat elleni fellebbezésre, a perújításra, illetőleg a magánvádas eljárásra vonatkoznak, azonban az alapul fekvő büntetőügyben ezek alkalmazása nem merülhet fel. A második esetben az ítéletábla indítványa a büntetőeljárás törvény azon szabályait kifogásolta, amelyek a törvényes vád fogalmát és a törvényes vád hiányának jogkövetkezményeit határozzák meg, így például a kártalanításra vonatkozó szabályozást nem kell alkalmazni. A harmadik ügyben egy törvény egészének megsemmisítését indítványozta a bíró, ennek elméletileg nincs akadálya (elsődlegesen közjogi érvénytelenség miatt, vagy ha a perben valóban a jogszabály egésze alkalmazandó lenne), de itt megállapítható volt, hogy a per eldöntése során a támadott törvény egésze nyilvánvalóan nem kerülne alkalmazásra. A negyedik ügyben az ügy felperese nem elektronikus úton terjesztette elő a keresetét, ezért idézés kibocsátása nélkül elutasította a bíróság, a döntés ellen fellebbezett, illetve ismételt előterjesztette a keresetet, és ez utóbbi eljárásban fordult az Alkotmánybírósághoz a bíró, amely így megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezés. Az utolsó hivatkozott esetben pedig a felhívott OBH utasítást nem kellett alkalmazni a büntetőeljárásban.

¹⁵ Az ügyben az indítvány alapjául szolgáló per a Ptk. 339. §-ára alapozott kártérítési igény volt, míg a bírói kezdeményezés logikája szerint a fiatalok dohányzásáról szóló törvény alaptörvény-ellenessége okozati összefüggést teremt a jogellenes jogalkotói magatartás és a felperesek esetleges kára között, az Alkotmánybíróság azonban nem állapította meg a közvetlen összefüggést.

¹⁶ Az ügy a játékosvédelmi nyilvántartáshoz kapcsolódott. A támadott szabályozás a bíróság kötelezettségévé teszi, hogy ha a bíróság az érintett személyt – játékfüggőség, vagy játékszenvedély miatt – cselekvőképességet teljesen, vagy részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezi, akkor az elsőfokú határozatot

Bírói kezdeményezés **nemcsak jogszabály felülvizsgálatára** és nem is csupán annak **alkotmányossági felülvizsgálatára terjeszthető elő**, hanem az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján akkor is, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Egyedi normakontroll indítvány terjeszthető elő továbbá az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára is.¹⁷

Az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának speciális esete az, amikor a bíró megítélése szerint az alaptörvény-ellenes helyzetet a jogszabály hiányossága okozza. A **mulasztás megállapítása** ugyanakkor az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmény, az Abtv. a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását nem önálló eljárásként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza [vö. Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdés]. Ekként **ilyen tartalmú indítvány előterjesztésére a bírónak sincs jogszabályi lehetősége** {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]; 3217/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [24]; 3076/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [11]; 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [19]}.

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy jogkövetkezményként hivatalból alkalmazható a jogalkotói mulasztás megállapítása, **ha a bírói kezdeményezés nem kifejezetten, illetve kizárólagosan mulasztást állít**, hanem egy rendelkezés megsemmisítésének indítványozásával összefüggésben veti fel annak hiányosságait, emiatt rendszerint nem kerül sor az indítvány visszautasítására {13/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [11]; 20/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [13]}.¹⁸

hozó bíróság e tényről, valamint a határozat jogerőre emelkedésének időpontjáról a jogerő beálltától – másodfokú eljárás esetén az iratoknak az elsőfokú bírósághoz való érkezésétől – számított 8 napon belül az állami adóhatóságot értesítse. Itt tehát a bírósági határozat meghozatalát követően beáll kötelezettségeket előíró szabályok alkotmányossága volt a vizsgálat tárgya, vagyis ténylegesen nem volt már folyamatban az eljárás, illetve amikor folyamatban volt, még nem kellett ezeket a rendelkezéseket alkalmazni.

¹⁷ Pp. 126. § (1) bekezdés b) pont, Be. 489. § (1) bekezdés.

¹⁸ A 13/2017. (VI. 19.) AB határozatban foglaltak szerint az indítványozó azt kifogásolta, hogy „a pénzbüntetés végrehajtására vonatkozó szabályozás nem tartalmaz a végrehajthatóság megszűnését érintően hasonló tartalmú, az időmúlás miatt a végrehajthatóság megszűnését megengedő szabályt. A pénzbüntetés elévülési ideje így korlátlan ideig nyugodhat. Abban az esetben – állítja az indítványozó –, ha a pénzbüntetés nem változtatják át szabadságvesztésre, az elévülés másként alakul. Ilyenkor ugyanis a büntetés elévülésére az általános szabályok irányadóak, vagyis a szankciót öt év elteltével nem lehet végrehajtani. Hozzátette ugyanakkor, hogy a hatályos jogszabályi környezetben szinte kizárt, hogy egy pénzbüntetés elévülne anélkül, hogy azt szabadságvesztésre átváltottatták volna. Abban az esetben, ha a pénzbüntetés szabadságvesztésre átváltoztatására sor került, a büntetés elévülése csak akkor következhet be, ha a végrehajtás érdekében tett intézkedések nem vezettek eredményre, így például – hozta fel az indítványozó – akkor, ha a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik és a felkutatására tett intézkedések öt éven túl eredménytelenek voltak.” Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésekre vonatkozóan mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, melyet Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró kifogásolt is különvéleményében, álláspontja szerint a probléma nem a jogszabályból eredt,

Visszatérő bírói indokolás a jogszabály alaptörvény-ellenessége mellett a normavilágosság követelményének való meg nem felelés. Több bírói kezdeményezés is azt kifogásolta, hogy az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés túlzottan homályos, illetve a részletszabályok hiánya miatt nem ad választ az adott ügyben felmerült kérdésekre. Az Alkotmánybíróság általános gyakorlata a normavilágosság kérdésével összefüggésben ugyanakkor az, hogy minden jogszabályi rendelkezés értelmezésre szorul és elsődlegesen az eljáró bíró feladata annak értelmezése. A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság követelményét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra. A normavilágosság követelményének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogszabályi rendelkezés bizonytalansága vagy ellentmondásossága a jogszabály alkalmazása során nem oldható fel {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}, vagyis ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő {3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [48]}. Mindebből következően megállapítható, hogy a normavilágosság sérelme miatti megsemmisítés rendkívül ritka az Alkotmánybíróság gyakorlatában.¹⁹

4.3. Az Alaptörvény-ellenesség fennállásának indokolása

A bírói kezdeményezésnek egyrészt **meg kell jelölnie az Alaptörvényt, illetve** – nemzetközi szerződésbe ütközés állítása esetén – **a nemzetközi szerződés sérülni vélt rendelkezését.** Ennek egyértelműnek kell lennie, félreérthető megjelölés esetén nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra {3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]}.²⁰ A nemzetközi szerződésekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EUMSZ az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából nem minősül nemzetközi szerződésnek, ilyen esetben nincs hatásköre az indítvány elbírálására {3111/2015. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [42]}.

A bírói kezdeményezésnek ezen túlmenően **indokolást kell tartalmaznia arra nézve,** hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés **miért ellentétes** az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel. Az alaptörvényi rendelkezés (vagy a nemzetközi szerződés) megjelölése önmagában nem elégséges, az indokolás kötelezettsége gyakorlatilag alapjogi érvelés előterjesztését, illetve az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését jelenti, tekintettel arra, hogy nemcsak alapjog, hanem az Alaptörvény más rendelkezésére is lehet bírói kezdeményezést alapítani. A megfelelő indokolás lényegi eleme továbbá a felhívott alaptörvényi rendelkezés értelmezése és a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés közötti közvetlen össz-

az indítvány pedig mulasztás megállapítására irányult, ezért akár vissza is lehetett volna utasítani (Indokolás [82]). Hasonló volt a helyzet a másik hivatkozott ügyben is.

¹⁹ Néhány példa az elutasítások köréből: 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [36], 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [41]-[42], 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [39], 3/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [60].

²⁰ A hivatkozott ügyben diszkrimináció tilalmára vonatkozóan vélhetőleg a római és arab számozást cserélte fel a bíró.

szefüggés bemutatása. Megjegyzendő, hogy az összefüggés hiányának megállapítása a legtöbb esetben nem egyértelműen eldönthető kérdés, jellemzően a támadott jogszabályi rendelkezés, illetve a szabályozási környezet értelmezését követően kerül rá sor.

Az **elégtes indokolás** körébe tartozik az az eset, amikor a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés {3269/2012. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [25]–[28]; 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [24]; 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [43]}²¹ vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}.²² Az összefüggés bemutatása körébe tartozik továbbá az a kritérium is, miszerint több felhívott alaptörvényi rendelkezés esetében egyenként kell megindokolni azok sérelmét, vagyis a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell {3136, 2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]; 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [21]}.

Az ügy egyediségéből következő feltétel, hogy **a bírói indítványnak nemcsak absztrakt jogi érvelést kell tartalmaznia**, hanem a bíró által az előtte folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást is, amelyben az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés sérelme megvalósult. Az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége ugyanis bizonyítási eljárás lefolytatása, hanem az indítványra és mellékleteire kell alapoznia vizsgálatát illetve döntését és ennek során nagy jelentőséggel bírhat a tényállás is. Másrészt olyan megállapított tényállás hiányában, amelyhez az indítványozó bíró kötve van, az eljárás elveszítené egyedi alapját, és absztrakt normakontrollá válna. Ebből következően az indítványozó bíró a saját eljárása megfelelő szakaszában, rendszerint bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján dönthet arról, hogy kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. A bírói kezdeményezés ebbéli hiányosságát továbbá hiánypótlás útján sem lehet orvosolni, a felfüggesztett eljárás ennek akadályát képezi {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [23], [24], [27]}.

4.4. Kifejezett kérelem az alaptörvény-ellenesség megállapítására, illetve az alkalmazás kizárására

A bírói kezdeményezésnek kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a jogszabály, jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára, ennek hiányában nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra {3122/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [7]–[8]}.

Az Alkotmánybíróság előtt kérdésként merült fel, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének, illetve a bíró előtt folyamatban lévő ügyben való kizá-

²¹ A hivatkozott ügyek között volt olyan, amelyikben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a hivatkozott alaptörvény-ellenességet nem a megjelölt jogszabályi rendelkezés, hanem egy másik okozza, míg egy másikban azt mondta ki, hogy az indítvány által hivatkozott terhek és kockázatok az Alaptörvénnyel nem hozhatók közvetlen összefüggésbe.

²² Az indítvány a törvény előtti egyenlőségre hivatkozott, ugyanakkor a támadott jogszabályi rendelkezések a szabályozás szempontjából eltérő körbe tartozó szolgáltatásokat és előfizeteket szerződéses félként megillető jogosultságokról és kötelezettségekről szóltak.

rásának kezdeményezése **konjunktív feltétel-e**. A bírói kezdeményezések általános és különös feltételrendszerét értelmező 3058/2015. (III. 31.) AB végzés még konjunktív feltételként tekintett a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló kérelmekre {Indokolás [19]}. Az Abtv. azonban főszabállyá teszi megsemmisítés esetén a megsemmisített jogszabály alkalmazási tilalmának kimondását az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben [vö. Abtv. 45. § (2) bekezdés]. Az Abtv. 25. § (1) bekezdését a jogkövetkezményekre vonatkozó fenti rendelkezéssel együtt értelmezve az Alkotmánybíróság egy későbbi döntésében arra a megállapításra jutott, hogy a jogkövetkezmény indítványi megjelölésének hiánya ez esetben nem képezi akadályát az Alkotmánybíróság eljárásának {2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]}.

5. Az Alkotmánybíróság eljárására irányadó speciális határidő

Az Abtv. 25. § (2) bekezdése az Alaptörvénynek a bírói kezdeményezésre előírt speciális határidő szabályához kapcsolódik. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja szerint az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alaptörvényi határidőből fakad, hogy az lejárhat akár az ítélezési szünet alatt is, annak időtartamával nem hosszabbodik meg az ügyintézési határidő. Hasonlóképpen nincs lehetőség a határidő elnök általi meghosszabbítására sem. A határidő betarthatósága érdekében az Abtv. írja elő az Abtv. 25. § (2) bekezdése, hogy az elnök gondoskodik az ügynek a határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.

A speciális határidőre vonatkozóan az Ügyrend is több rendelkezést tartalmaz. Az Ügyrend szerint a főtitkár soron kívül látja el a feladatait [Ügyrend 26. § (6) bekezdés, 52. §], főtitkári szakaszban egyszerű hiánypótlásra kerülhet sor – indokolt esetben rövid úton (távközlési és elektronikus eszköz igénybevételével) is –, oly módon, hogy a hiánypótlás ne veszélyeztesse az előadó alkotmánybíró soron kívüli kijelölését [Ügyrend 25. § (4) bekezdés, 26. § (3) bekezdés] Hasonlóképpen az elnök soron kívül jelöli ki az előadó alkotmánybírókat a bírói kezdeményezés elbírálására [Ügyrend 16. § (6) bekezdés]. Végül az előadó alkotmánybíró rövid, legfeljebb 8 napos határidő tűzésével szólítja fel hiánypótlásra a kezdeményezést előterjesztő bírót [Ügyrend 33. § (1) bekezdés *a)* pont], az első tervezetet pedig negyvenöt napon belül terjeszti az ügy elbírálására jogosult testület elé (Ügyrend 52. §).

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a határidő számítására, az Ügyrend 52. §-a hiánypótlás esetére az első tervezet előterjesztésének és az indítvány elbírálásának határidejének kezdetét a hiánypótlás beérkezésétől számítja. Hasonlóképpen, az eljárás felfüggesztése alatt a bírói kezdeményezés elbírálására nyitva álló határidő is nyugszik.

9. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

26. § [Közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz]

- (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán
 - a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és
 - b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- (2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha
 - a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
 - b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- (3) A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az Ügyrend a felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz viszonyára (32. §), valamint az eljárás határidejére (53. §) vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Az Ügyrend fenti rendelkezéseit a bírói döntés elleni panasszal összefüggésben (Abtv. 27. §), valamint a benyújtás határidejével (Abtv. 30. §) összefüggésben tárgyaljuk.

Az Abtv. 26. § (2) és (3) bekezdéséhez kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	266
1.1. Az (1) és (3) bekezdés szövegtörténete	266
1.2. A (2) bekezdés szövegtörténete	267
2. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz	267
2.1. A jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz fogalma és funkciója.....	267
2.2. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultak	270
2.2.1. Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet	270
2.2.2. Alaptörvényben biztosított jogok.....	275
2.3. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgya	282
2.3.1. Közvetlen tárgya: az alkalmazott jogszabály.....	282
2.3.2. Közvetett tárgya: a bírói döntés	288
2.4. Az alkotmányjogi panasz szubszidiaritása: a jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége	289
2.5. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jelentősége ...	292
3. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló panasz	293
3.1. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló panasz kivételessége	293
3.2. Érintettség	295
3.2.1. Személyes érintettség.....	297
3.2.2. Közvetlen érintettség.....	300
3.2.3. Aktuális érintettség	306
3.3. A jogorvoslat kimerítése	309
3.4. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jelentősége	314

1. Szövegtörténet

1.1. Az (1) és (3) bekezdés szövegtörténete

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz **nem előzmények nélküli**. Már a régi Abtv. az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását, amely az egyedi ügyben alkalmazott norma ellen irányulhatott. A régi Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az fordulhatott alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva. A régi Abtv. nem biztosított a legfőbb ügyész számára indítványozási jogosultságot a részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály ellen.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének szövege abban tér el a régi Abtv. 48. § (1) bekezdésétől, hogy „az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése” helyett „az Alaptörvényben biztosított jogának” sérelmét feltételezi, a jogorvoslati lehetőségek kimerítése tekintetében pedig kimaradt az „egyéb”, illetve a „más” jogorvoslati lehetőségekre utalás. Az Abtv. 26. § (3) bekezdése pedig meghatározott esetekben lehetőséget biztosít

a legfőbb ügyész számára az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály kifogásolására alkotmányjogi panasz eljárásban.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének szövege az elfogadása óta változatlan.

1.2. A (2) bekezdés szövegtörténete

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz új a magyar jogrendszerben. Az alkotmányjogi panasznak ez a típusa – a bárki által kezdeményezhető absztrakt normakontroll (*actio popularis*) megszűnésével együtt – először az Abtv. javaslatban jelent meg az elfogadott törvényszöveggel megegyező megfogalmazásban.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének eredeti szövegét Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései 22. cikke pontosította az Alaptörvényre utalással.¹ Ennek értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alkalmazásában alkotmányjogi panasznak minősül – a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály ellen benyújtott alkotmányjogi panasz mellett – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, egyedi ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül alkalmazott vagy hatályosuló jogszabály ellen az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének szövegét kétszer módosították. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény (7) bekezdése 2013. augusztus 1-jei hatállyal beiktatta a rendelkezésbe „az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, illetve az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése alapján,” szövegrészt. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény 42. § (3) bekezdés b) pontja pedig 2013. december 11-jétől hatályon kívül helyezte az „illetve az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése alapján” szövegrészt.

2. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz

2.1. A jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz fogalma és funkciója

Az Abtv. 26. §-a a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz két fajtáját szabályozza. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének alapja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, amely fenntartotta és egyúttal beemelte az Alaptörvénybe a régi Abtv.-ben szabályozott, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkot-

¹ Hatályon kívül helyezte: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 21. cikk (2) bekezdése 2013. április 1-jétől.

mányjogi panaszt. Innen ered a szakirodalomban elterjedt **régi típusú alkotmányjogi panasz** elnevezés.²

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése megteremtette a kivételes, a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz lehetőségét is. Az alkotmánybíróági **vizsgálat tárgya mindkét esetben a jogszabály**, azaz mindkét alkotmányjogi panasz normakontroll. Az Abtv. 26. § két bekezdésében foglalt panaszok közötti eltérés két ponton érhető tetten. Míg az (1) bekezdés esetén a jogsérelem a jogszabály bírósági eljárásban történő alkalmazása folytán következik be, a (2) bekezdés szerinti panasz esetében közvetlenül, bírói döntés nélkül. A **különbség** tehát a jogsérelem bekövetkeztének – következésképpen a kifogásolás – módjában nyilvánul meg. A jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok közti különbség hangsúlyozása érdekében, a régi típusú alkotmányjogi panasz elnevezés helyett, a **közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz** elnevezést használjuk az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz megnevezésére.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárás **plusz feltételeket** támaszt az utólagos absztrakt normakontrollhoz (vö. Abtv. 24. §) képest azzal, hogy az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet Alaptörvényben foglalt jogának sérelmét követeli meg.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja arra hatalmazza fel az Alkotmánybírószágot, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Abtv. az értelmező rendelkezések között definiálja az egyedi ügy fogalmát, és azt a bírósági eljárásra korlátozza [vö. Abtv. 1. § a) pont]. A jogsérelem tehát egyedi üggyhöz kapcsolódik, ezért a közvetetten a jogszabály ellen irányuló eljárás a **konkrét normakontroll egyik esete**. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz – a konkrét normakontroll másik esetéhez, a bírói kezdeményezéshez képest (vö. Abtv. 25. §) – a már bekövetkezett egyéni jogsérelem orvoslására irányul.

Ennek megfelelően az Alkotmánybírószág gyakorlatában az alkotmányjogi panasz **funkciója a jogorvoslat**.³ Az Alkotmánybírószág már a régi Abtv. 48. §-ához kapcsolódó gyakorlatában kimondta ezt, ugyanakkor rögzítette: „nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281.]”⁴ Az Alkotmánybírószág hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz **az alap-**

² BALOGH (2013) 392.; KÖBLÖS (2012) i. m. 80.; NASZLADI (2016) i. m. 47.

³ „A **jogorvoslat** valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntésnek szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával.” Varga szerint, ha ezt a meghatározást elfogadjuk, akkor az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. VARGA Zs. (2015b) i. m. 144. Ezzel szemben a **jogorvoslat** – Bragyova értelmezésében – egy bírósági vagy más határozat jogi helyességéről való döntés és a határozat jogi státusának megváltoztatása. Mivel az alkotmányjogi panasz egyik feltételnek sem felel meg, azt nem tekinti jogorvoslatnak. A **panasz** – álláspontja szerint – **nem magatartási normák (az ezen alapuló alanyi jog) érvényesítésére hivatott, hanem kizárólag eljárási jogok érvényesítésére szolgáló jogvédelmi eszköz**. BRAGYOVA (2008) i. m. 70, 76–77.

⁴ Az Alkotmánybírószág az alkotmányjogi panaszt rendkívüli jogorvoslatnak tekintette és megállapította ugyan, hogy annak szabályozása az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében biztosított jogorvoslatához

jogok érvényesítésére hivatott jogorvoslati eszköz: „[a]z alkotmányjogi panasz 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 [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]”

A jogorvoslati funkció az **alkotmányjogi panasz *differentia specifica*-ja**, amely megkülönbözteti az alkotmányjogi panaszt az utólagos, absztrakt normakontrolltól.⁵ Az Alkotmánybíróság szerint „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának hiányában az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, hanem azt a sajátosságát is, amely [...] a bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelem orvosolhatóvá válik [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.]. Az Alkotmánybíróság a sokat kritizált aktivizmusa ellenére – alapvetően a hatáskörének keretei között –⁶ mindent meg is tett a jogorvoslati funkció érvényesítése érdekében a jogkövetkezményekben való differenciálástól kezdve az indítványozó javára az alkotmányellenes mulasztás megállapításáig amiatt, hogy a jogalkotó a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta a testület által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.⁷

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának megalkalmazása során a régi Abtv. szövegéből indult ki, abból, hogy a törvény a jogintézményt „panasz”-nak nevezi, másrészt, hogy azt az „egyéb jogorvoslati lehetőségek” kimerítése után, vagy „más jogorvoslati lehetőség hiányában”, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára.

Az Abtv. nem tartalmazza ugyan az „egyéb”, illetve a „más” kitélt, de az alkotmányjogi panasz speciális jogorvoslati jellege következik az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) és b) pontjában foglalt feltételekből, amelyek kibontják az alkotmányjogi panasznak a

való jogból kényszerítően nem következik. Ugyanakkor kimondta: „ám, ha a törvényhozó az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán a jogerősen befejezett ügyekben bekövetkezett jogsérelemre e rendkívüli jogorvoslat lehetőségét megnyitotta, alkotmányos kötelessége olyan eljárásjogi szabályok megalkotása, amelyek alkalmazásával a jogsérelem valóságosan orvosolhatóvá válik. Ha nem így lenne, az alkotmányjogi panasz – merőben formális és tartalom nélküli jogintézményként – nem tudná betölteni az alapjogsérelemek orvoslására vonatkozó lényegi funkcióját [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 188.]” Az Alkotmánybíróság ezzel – az alkotmányjogi panasz Alkotmányban történő szabályozásának hiányában – a jogorvoslatihoz való jog sérelmére alapozta az alkotmányellenes mulasztás megállapítását, mivel a jogalkotó a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta a testület által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.

⁵ NASZLADI (2016) i. m. 118.; TILK (2008) i. m. 117.; VINCZE (2009) i. m. 1143.

⁶ Az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése mellett – ekkor először és utoljára a régi hatáskörök mellett –, megsemmisítette a megtámadott bírósági ítéleteket is arra hivatkozva, hogy az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett a konkrét ügyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója.

⁷ VARGA (2015b) i. m. 143–144.; ZAKARIÁS (2015) i. m. 150–153.

bíróági eljáráshoz való viszonyát: azt a bíróági eljárásban már nem orvosolható Alaptörvényben foglalt jogok sérelme esetén lehet benyújtani. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos korábbi gyakorlatát az Alaptörvény és az Abtv. alapján is fenntartotta.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz funkciójának meghatározásakor – a korábbi gyakorlatából kiindulva – megállapította: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelmek orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme. Mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi panasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól, amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozót közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet.” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]; megerősítette: 6/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [214]}.” Az Alkotmánybíróság a fenti megállapítását az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeivel igazolta [vö. Abtv. 43. § (1) bekezdés, 45. § (2) bekezdés].

Az alkotmányjogi panasz intézményének a funkciója tehát elsősorban **az egyéni alapjogok védelme (szubjektív jogvédelmi funkció)**, másodsorban pedig – az egyedi ügyön túlmutató jellegére tekintettel – az objektív jogrend alkotmányosságának védelme **(objektív jogvédelmi funkció)**.⁸ Az alkotmányjogi panasz kettős funkciójának megkülönböztetése áthatja az egész eljárást, de különös jelentősége van az Alkotmánybíróság érdemi döntése jogkövetkezményeinek megállapítása során.

2.2. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultak

2.2.1. Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése „**az Alkotmánybírósághoz fordulhat**” megfogalmazással **az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultakra utal**. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény 24. cikkében az Alkotmánybíróságra bízott feladatból, és az eljárásaira vonatkozó típuskénszerből következően az egyes eljárások indítványozására jogosultak köre eltér egymástól, minden eljárásfajtát csak az arra feljogosított indítványozó kezdeményezhet (*conditio generale ratione personae*) {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [11]–[12]}.⁹ Ennek megfelelően – az Alap-

⁸ Ezzel szemben Vissy Beatrix szerint az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciója az objektív jogvédelem. Vissy (2012) i. m. 35.

⁹ Az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzést bírói kezdeményezés tárgyában hozta, de az általános eljárási feltételek, így az indítványozásra jogosultak körét meghatározó általános alanyi feltétel minden eljárásfajta, így az alkotmányjogi panaszokra is irányadó. VARGA Zs. (2015b) i. m. 140–141.

törvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” jogosult.

Az egyedi ügy az Abtv. alkalmazásában a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás (vö. Abtv. 1. §). Tehát az indítványozásra jogosultság **előfeltétele a bírósági eljárás általi érintettség**, melynek értelmében – az eljárásjogi törvények alapján – a bírósági eljárásban résztvevő személyek, és mindazok indítványozásra jogosultak lehetnek, akikre a bírói döntés rendelkezést tartalmaz, és akiknek a jogi helyzetét a bírósági eljárás érinti.

Az indítványozásra jogosultság azonban nem csupán az egyedi ügyben érintettséget feltételezi, hanem az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) és b) pontjában foglalt feltételek teljesítését is.¹⁰ Ennek megfelelően az egyedi ügyben érintettség fogalma az alkotmánybírósági gyakorlatban gyakran összefonódik az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének vizsgálatával.¹¹ Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban – az alkotmányjogi panasz jogorvoslat funkciójára hivatkozással, amely az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét feltételezi – többször megállapította, hogy az Abtv. „nem csupán az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben való érintettséget követeli meg, hanem feltételezi az összefüggést az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás között. **Az alapügyben való érintettség az alkotmányjogi panasz eljárás szükséges, de nem elégséges feltétele.**”¹² Az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás közötti összefüggés követelménye – az alkotmányjogi panasz funkciójára tekintettel – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszra is irányadó. Ez következik az Abtv. 56. § (1) bekezdéséből is, amely „a 26–27. § szerinti érintettséget” rendeli vizsgálni. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően rámutatott, hogy „az alkotmányjogi panasz lehetséges érintettjei az egyedi ügyben érintett, az Alaptörvényben biztosított jogaiban sérelmet szenvedett személy vagy szervezet {3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [57]}. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésének szóhasználatára tekintettel – és az érintettség fogalmának egyértelmű használata érdekében – indokolt különbséget tenni a **szűk értelemben vett érintettség** között, amely az egyedi ügyben, azaz a bírósági eljárásban érintettséget jelent, illetve a **tág értelemben vett érintettség** között, amely az alkotmányjogi panasz eljárásban való érintettséget, azaz az indítványozó konkrét alkotmányjogi panasz eljárásban való legitimációját jelenti.

Az indítványozásra jogosultság és az érintettség fogalma az alkotmánybírósági gyakorlatban és a szakirodalomban¹³ azonban **nem válik el egymástól**, hanem sokszor szinonimaként jelenik meg abban az esetben is, ha csupán az egyedi ügyben való érin-

¹⁰ Wiedemann szerint az indítványozói jogosultságot három feltétel konjunktív fennállása alapozza meg: az érintettség, az Alaptörvényben biztosított jog sérelme és a jogorvoslat kimerítése. WIEDEMANN (2019) i. m. 557. Nagy is az indítványozói jogosultság egyik elemének tekinti az érintettséget, amelyet szűk értelemben az egyedi ügyben érintett személyre vagy szervezetre használ. NAGY (2019) i. m. 530.

¹¹ FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ (2015a) i. m. 131.

¹² 3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 3036/2019. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [17].

¹³ KÖBLÖS (2012) i. m. 83.

tettség vizsgálata (szűk értelemben vett érintettség) merül fel.¹⁴ Az alkotmánybíróági gyakorlat ennek megfelelően sok esetben **megelégszik a perjogi érintettség vizsgálatával** az indítványozó konkrét alkotmányjogi panasz eljárásban való legitimációjának alátámasztására. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben közigazgatási jogvitával összefüggésben megállapította, hogy az indítványozó az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekintendő, mivel a bírósági eljárásban az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított (és a konkrét ügyben alkalmazott) jogszabályokra alapítva az eljáró bíróság az indítványozót ítéletében szankcionálta (illetve fenntartotta a kifogásolt állapotot), így az érintettség kétséget kizáróan fennáll az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti kérelem esetén {34/ 2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}.¹⁵ Egy másik ügyben rögzítette: „[a]z indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát {18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [13]}”.¹⁶ Az érintettség vizsgálata más ügyekben is annak megállapítására szorítkozik, hogy a panaszos a bírósági eljárásban félként szerepel-e vagy sem.¹⁷

Az Alkotmánybíróság **az egyedi ügyben való érintettséget (szűk értelemben vett érintettség)** azonban – az egyedi ügy fogalmával összhangban – **tágan értelmezi**. Az Alkotmánybíróság polgári perben tipikusan a feleket tekinti érintettnek, mivel ez a minőség kétséget kizáróan megalapozza az egyedi ügyben érintettséget.¹⁸ A gyakorlatban ugyanakkor több példa van arra, hogy elfogadják **az alapügyben félként részt nem vevők** egyedi ügyben érintettségét.¹⁹ Egy konkrét ügyben megállapította, hogy az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti „egyedi ügyben érintett személyeknek” minősülnek, mert örökösként fizetési kötelezettség terheli őket egy vitatott, és a bíróság részéről megalapozatlannak és jogszabálysértőnek ítélt, az adóhatóság álláspontja szerint jogerős közigazgatási határozaton alapuló – eredetileg az örökhagyóval szemben megállapított – adóhátralék-megfizetési ügyben {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [23]}.²⁰ A büntetőjogi ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszok tipikus kezdeményezői a terheltek. Tekintettel arra, hogy a büntetőeljárásban résztvevő személyek közül a büntetőügyben hozott jogerős döntés elsősorban a terheltet érinti, mivel

¹⁴ Kritikusán: TÉREY i. m. 108–109. Térey szerint az indítványozói jogosultság vizsgálata során meg kell különböztetni az indítványozó anyagi jogi, illetve eljárásjogi igényérvényesítési jogosultságát (alapjogi jogképesség, illetve cselekvőképesség), valamint a konkrét eljárásbeli legitimációját (érintettség).

¹⁵ Hasonlóan: 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [21].

¹⁶ 3320/2017. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [21].

¹⁷ FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015a) i. m. 131.

¹⁸ 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [10]; 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [16]; 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [31]; 3042/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [4]. Az utóbbi ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettsége az ügyben fennállt, tekintettel arra, hogy a perben alperesként szerepelt, de visszautasította az alkotmányjogi panaszt azzal az indokollással, hogy a támadott jogszabályi rendelkezéseket a bíróság nem alkalmazta.

¹⁹ NAGY (2019) i. m. 530–532.

²⁰ A 2/2013. (I. 23.) AB határozat az egyedi ügyben érintettség vizsgálata során azt is rögzítette, hogy az érintettség jelenleg is fennálló és közvetlen (Indokolás [23]). Az érintettség közvetlenségére és jelenvaló voltára utalás értelemszerűen nem a jogerősen lezárt bírósági eljárásban való érintettségre, hanem az alkotmánybíróági eljárásban való érintettségre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság tehát összemosza a bírósági eljárásban való érintettséget és az alkotmányjogi panasz eljárásban való érintettséget.

az ő büntetőjogi felelősségéről dönt a bíróság és ennek eredményeként – a bűnösség megállapítása esetén – vele szemben büntetőjogi szankciót szabnak ki, az Alkotmánybíróság a terhelt eljárási pozícióját elfogadja az egyedi ügyben való érintettség megállapításához. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megállapította az érintettséget, mivel az indítványozó a büntetőügy terheltjeként az elszenvedője volt annak a kényszerintézkedésnek, amelynek tárgyában a támadott bírói döntések születtek, továbbá érintettsége a támadott Be. szabály kapcsán is fennállt, hiszen a bíróságok a kifogásolt rendelkezést alkalmazták határozataikban {3017/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság közigazgatási jogvitában jellemzően a közigazgatási perben résztvevő feleket tekinti indítványozásra jogosultnak. Egy konkrét ügyben megállapította, hogy az indítványozó felperesként vett részt a közigazgatási perben, a jogvita tárgyát képező adó megfizetésére ő köteles, amelyre tekintettel az indítványozó érintett {3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [16]}.

Az Alkotmánybíróság az **alkotmánybírói eljárásban érintettség (tág értelemben vett érintettség)** fogalmát az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkeztével összefüggésben értelmezi. Az érintettség **előfeltétele**, hogy az indítványozó az adott ügyben felhívott, érvényesíteni kívánt Alaptörvényben biztosított jogvédelemre jogot formálhat (**alapjogi jogképesség**),²¹ és e jogok önálló érvényesítésére képes (**alapjogi cselekvőképesség**).²²

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasszal nem csak természetes személyek fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, hanem **szervezetek** is. A törvény által létrehozott jogalanyok azonban csupán azokra az alapvető jogokra hivatkozhatnak, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak [Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság azt is vizsgálja, hogy az indítványozó szervezeteknek az általuk hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog tekintetében **van-e alapjogi jogalanyisága** {3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [35]}. Az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3001/2013. (I. 15.) AB végzésben kifejtette: „[a]z Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogi személynek nincs emberi méltósága [az emberi méltóság alapjogából eredő, a természetes személyeket megillető általános cselekvési szabadsága], ezért a vizsgált esetben a jogi személy-indítványozó

²¹ A német Abtv. 90. § (1) bekezdése szerint bárki előterjeszthet alkotmányjogi panaszt alapjogainak közhatalmi korlátozását sérelmezve. Ennek megfelelően indítványozásra jogosult bárki, aki valószínűsíti az alapjogai sérelmét. Az indítványozásra jogosultság (*Beschwerdeberechtigung*) előfeltétele az alapjogi jogképesség (*Grundrechtsfähigkeit*). Míg az előbbi fogalom a személyeknek az alapjoggal való rendelkezési képességét nevezi meg, addig az utóbbi arra a személyre vonatkozik, aki a hivatkozott alapjog alanya lehet. Az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultságtól megkülönböztetik a konkrét alapjogi jogsérelem orvoslására jogosultságot, azaz az érintettséget (*Beschwerdebefugnis*). Az érintettség fogalma az indítványozásra jogosultat és az alkotmányjogi panasz tárgyát kapcsolja össze az *actio popularis* kizárása érdekében. HELLMANN i. m. 1101–1102, 1139.

²² Naszladi megkülönbözteti az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére általában jogosultakat, akik alapjogi jogképességgel és cselekvőképességgel bírnak, és az érintettséget, amely konkrét jogosultságot jelent. NASZLADI (2019) i. m. 147, 153. Horváth is arra hívja fel a figyelmet, hogy az indítványozói jogosultság és az érintettség fogalmát külön kell választani: az indítványozói jogosultság mint az Alkotmánybíróság hatásköréhez kapcsolódó kérdés azt határozza meg általános módon, hogy az Alkotmánybíróság mely eljárását kezdeményezheti az indítványozó, az érintettség pedig valamilyen szubjektív kötődést feltételez az üggyhez. HORVÁTH L. i. m. 539–540.

nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére” {Indokolás [6]; 3139/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [19]}.

Az érintettség vizsgálata során az Alkotmánybíróság hasznosította az érintettség hármas szempontrendszerének (személyes, közvetlen, aktuális)²³ első és harmadik elemét, amelyet a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz vizsgálataira dolgozott ki [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés].

A **személyes érintettség** követelménye az érintett saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét jelenti, negatív megközelítésben pedig azt, hogy az indítványozó nem hivatkozhat más személyek Alaptörvényben foglalt jogainak sérelmére. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság egyik döntésében kimondta, hogy a takarékszövetkezet felszámolásának kezdeményezésére irányuló hatósági intézkedéssel összefüggésben kizárólag a jogi személy alapjogi érintettsége állapítható meg, és ennek megfelelően a jogi személy jogosult jogvédelmi igénnyel fellépni, mivel az alapjogi kifogások tárgyává tett bírói döntés és jogszabályi rendelkezések kizárólag a takarékszövetkezet – és nem a részjegyek tulajdonosainak – jogairól rendelkeznek {3010/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [9]}. Egy másik ügyben az országgyűlési képviselő választáson jelöltként nyilvántartásba vett indítványozó a kampányfinanszírozási támogatás visszafizetésével összefüggésben (nem szerezte meg az egyéni választókerületben leadott szavazatok 2%-át) a kampányfinanszírozási támogatás elszámolásáról, a visszafizetési kötelezettség teljesítéséről szóló jogszabályi rendelkezések mellett a pártok, pártjelöltek kampányfinanszírozásával foglalkozó jogszabályi rendelkezéseket is támadta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság az utóbbi rendelkezéseket nem alkalmazta, és azok egyébként sem hozhatók összefüggésbe az indítványozó személyével és független jelölti mivoltával {3221/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [11]}. Egy korábbi döntésében, amelyben az alkotmányjogi panaszt előterjesztő érdekvédelmi szervezet – érdekképviseleti tevékenysége alapján – a fogyatékkal élő személyek képviseletében eljárva is kérte a kifogásolt jogszabály vizsgálatát, az Alkotmánybíróság megállapította: az indítványozó más személyek nevében nem járhat el, a fogyatékkal élők önállóan, saját nevükben nyújthatnának be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt {3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10]}.

Az **aktuális érintettség** követelménye azt jelenti, hogy az Alaptörvényben foglalt jog sérelme bekövetkezett. Az Alkotmánybíróság egyik döntésében megállapította, hogy az alkotmányellenesen felmentett bírák úgy kifogásolták a Bjt. vezetői beosztásba való visszahelyezésre vonatkozó szabályait, hogy – az Országos Bírószági Hivatal elnökének tájékoztatása szerint – ők maguk nem kérték a Bjt. 232/J. § (3) bekezdése²⁴ alapján a vezetői beosztásba való visszahelyezésüket, a törvényben előírt nyilatkozatok hiányában pedig az indítványozók érintettsége nem áll fenn {3245/2014. (X. 3.) AB végzés,

²³ A 3245/2014. (X. 3.) AB végzés átvette az Abtv. 26. § (2) bekezdésére kidolgozott formula teljes szövegét, tévesen arra hivatkozva, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz is közvetlenül a norma ellen irányul (Indokolás [14]).

²⁴ A Bjt. 232/J. § (1) bekezdése értelmében, ha a bíró felmentésére a 3/2012. (VII. 7.) AB határozattal megsemmisített 90. § *ha*) pontja alapján került sor, a jogszabályban megállapított határidőn belül nyilatkozhat az Országos Bírószági Hivatal elnökének arról, hogy kéri-e bírói tisztségbe való visszahelyezését. A Bjt. 232/J. (3) bekezdése a bírósági vezetők esetében is kifejezetten megkívánja a visszahelyezés feltételeként az érintett vezetők részéről a visszahelyezési szándék egyértelmű nyilváníatását.

Indokolás [15]–[18]]. Egy másik döntésében, a pénzbírságot kiszabó végzéssel összefüggésben benyújtott – az annak alapjául szolgáló norma alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – alkotmányjogi panasz eljárásban arra is rámutatott a testület, hogy az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés, és az annak meghozatalához vezető eljárás ismeretében nyílik csak lehetőség arra, hogy az indítványozó által felvetett potenciális, esetlegesen később bekövetkező alapjogsértéseket reparálni lehessen {3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [58]}. Hasonló következtetésre jutott korábban az Alkotmánybíróság büntetőügyekben a szakértői díjat megállapító végzéssel összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panasz eljárásban. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az eljáró bíróságok az indítványozók büntető ügyében hozták ugyan meg a kifogásolt végzéseket, a szakértői díj megállapítása és állam általi megelőlegezése azonban az indítványozók vonatkozásában sem jogot, sem kötelezettséget nem jelentett, így abból az indítványozóknak jogséremlme nem származhatott. A bíróság az indítványozók tekintetében majd az ügydöntő határozatban rendelkezik a – többek között a szakértői díjakat is magában foglaló – bűnügyi költségek megfizetéséről, mely határozat ellen jogorvoslatnak van helye {3155/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [7]}.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz indítványozására tehát azok a személyek vagy szervezetek jogosultak, akik az alapul szolgáló egyedi ügyben érintettek (szűk értelemben vett érintettség) és az alkotmányjogi panasz eljárásban is érintettek (tág értelemben vett érintettség).

Az Abtv. 26. § (3) bekezdése **közvetetten biztosítja a legfőbb ügyész számára is az indítványozási jogosultságot** az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály kifogásolására, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása kiterjesztette az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésének a jogát a legfőbb ügyészre is,²⁵ amely közvetlen indítványozási jogosultságot jelent a legfőbb ügyész számára az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályok ellen, az alkotmányjogi panasz benyújtásának a közvetett lehetősége elvesztette a jelentőségét.²⁶

2.2.2. Alaptörvényben biztosított jogok

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja szerint az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak **az Alaptörvénnyel való összhangját** vizsgálja. Abtv. 26. § (1) bekezdés *a)* pontja pedig az indítványozó „**Alaptörvényben biztosított**

²⁵ Ennek megfelelően az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 20. §-a beillesztette ezt az új hatáskört a legfőbb ügyész feladatkörét meghatározó rendelkezések közé [ld. Ütv. 11. § (2) bekezdés *h)* pontja].

²⁶ A legfőbb ügyész az Abtv. 26. § (3) bekezdése alapján nem nyújtott be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz. Utólagos absztrakt normakontrollt eddig két esetben kezdeményezett [ld. 19/2018. (XI. 12.) AB határozat, 3297/2021. (VII. 22.) AB határozat].

jogának” sérelmét szabja az alkotmányjogi panasz benyújtása feltételeként.²⁷ Az Alaptörvényben biztosított jog fogalmát az „alaptörvény-ellenes jogszabály” kitétellel összefüggésben kell értelmezni. Ennek megfelelően az Alaptörvényben biztosított jog sérelme vezethet a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességéhez.

A régi Abtv. az **Alkotmányban biztosított jogok** sérelmét követelte meg az alkotmányjogi panasz benyújtásához. A korábbi alkotmánybíróvási gyakorlat az Alkotmányban biztosított jogok fogalmát szűken értelmezte oly módon, hogy az alkotmányjogi panasz igénybevételét az alapjogok sérelmére korlátozta [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Ugyanakkor kivételeket tett a szűk értelmezés alól azzal, hogy meghatározott alkotmányos jogok esetén elfogadta az alkotmányjogi panasz benyújtását. Erre tekintettel az Abtv. javaslat indokolása kiemelte annak fontosságát, hogy a panaszt továbbra se csak „alapjogsérelem” esetén lehessen benyújtani, de egyéni jogvédelmi intézmény mivoltából kifolyólag bármely alaptörvényi rendelkezésre alapozva sem, hanem az „Alaptörvényben biztosított jogok” sérelme esetén lehessen az Alkotmánybírósághoz fordulni.

Az **Alaptörvényben biztosított jogok** fogalma **elsősorban az alapjogokat** foglalja magában. Az alapjogok az egyes államok alkotmányaiban felsorolt és, ezáltal a tételes jog részévé tett emberi jogok.²⁸ Az alapjogokból alanyi jogok fakadnak, amelyek az alkotmány alapján kikényszeríthetők.²⁹ Ezzel szemben az alkotmányos jogokból, amelyek sok esetben szintén szerepelnek az alkotmányokban, nem következik az alkotmány alapján alanyi jogosultság.³⁰

Az Alkotmánybíróság elvi élel rögzítette: „Az Alaptörvényben biztosított jogoknak két csoportja van. Egyfelől az alapvető emberi és alapvető állampolgári jogok (alapvető jogok, vagy rövid megnevezéssel: alapjogok), melyek az Alaptörvényben jellemzően a Szabadság és felelősség címszó alatt találhatóak, másfelől az Alaptörvényben biztosított nem alapvető jogok, vagyis olyan Alaptörvényben biztosított jogok, melyek nem minősülnek alapvető jogoknak {3001/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [13]}. Azt, hogy milyen jogokat kell „Alaptörvényben biztosított jog” alatt érteni, az Alkotmánybíróság gyakorlata alakítja ki.

Az Alaptörvény egy-egy, nem az alapvető jogokat tartalmazó fejezetében fellelhető szabályából az Alkotmánybíróság kivételesen Alaptörvényben biztosított jogot vezethet le {8/2014. (III. 20.) AB határozat [67]–[68]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

²⁷ Csink és Fröhlich szerint az Abtv. az Alaptörvényhez képest jóval szűkebb körben határozza meg a jogvédelemre alkalmas jogsérelem körét, ezért az alkotmány rendelkezéseinek fényében tágan kell értelmezni azt. CSINK–FRÖHLICH (2019) i. m. 143–144.

²⁸ HALMAI–TÓTH i. m. 29.; Bragyoza szerint az emberi jogi tartalom pozitív joggá válva gyakran alkotmányos jog vagy alapjog lesz. Ezzel – szerinte – az emberi jog háttérbe szorul és a pozitív jogrendszer részeként érvényesül, mindaddig, amíg a pozitív jog nem kerül ellentétbe az emberi jogokkal. BRAGYOZA (2018) i. m. 22.

²⁹ Az egyén állammal szemben támasztott igényei alapján az Alkotmánybíróság gyakorlatában megkülönböztethető az alapjogok kettős funkciója: az állami beavatkozást elhárító funkció, amelyből az egyénnek az alapjogok tiszteletének kikényszerítéséhez való joga fakad, valamint az alapjogok védelmére irányuló kötelezettség (az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége). ZAKARIÁS (2019a) i. m. 70–81.

³⁰ Az alkotmányból csupán az következik, hogy az alkotmányos jogok érvényesülésére a törvényhozó alanyi jogokat határozzon meg. BALOGH (2014a) i. m. 26.

szerint **egyes alkotmányos jogok sérelme kivételesen** hívható fel alkotmányjogi panaszban,³¹ és ezen túlmenően az érdemi elbírálás során is különbség van az alapjogok és az alkotmányos jogok védelme között.³²

Az Alaptörvény Alapvetés című fejezetének rendelkezései tehát csak kivételesen hívhatók fel alkotmányjogi panaszban. Az Alkotmánybíróság az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével** összefüggésben benyújtott panasz tekintetében fenntartotta a korábban kialakított gyakorlatát:³³ a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt **csak kivételes esetben**³⁴ lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; legutóbb: 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [23]}. Azokban az esetekben, amikor az indítványozó nem e kivételes körre, hanem általánosságban a jogbiztonságra vagy annak más elemére (pl. előreláthatóság és kiszámíthatóság, normavilágosság)³⁵ alapította panaszát, az Alkotmánybíróság azzal az indokolással utasította vissza, hogy a jogbiztonság önmagában nem alapjog.³⁶

Ugyanakkor abban az esetben, ha az indítványozó a visszaható hatályú jogalkotás, illetve a kellő felkészülési idő³⁷ sérelmére hivatkozik, vagy **más alapjoggal összefüggésben** hivatkozik az Alaptörvény B) cikkének sérelmére az Alkotmánybíróság – az Abtv.-ben foglalt további követelményeknek való megfelelés esetén – az alkotmányjogi panaszt befogadja [vö. Abtv. 56. § (1) bekezdés] és érdemben bírálja el. Ennek megfele-

³¹ 3043/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [6] „Az Alaptörvény egy-egy, nem az alapvető jogokat tartalmazó fejezetében fellelhető szabályából az Alkotmánybíróság kivételesen Alaptörvényben biztosított jogot vezethet le megfelelő indítvány alapján [...]”

³² A szerződési szabadság tekintetében – az Abtv. 25. § szerinti bírói kezdeményezés alapján indult eljárásban a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat rögzítette annak alkotmányos alapjog mivoltát, és egyúttal az érdemi vizsgálat során alkalmazott mércét (Indokolás [29]). Az Alkotmánybíróság már korábban érdemben vizsgálta a szerződési szabadságra vonatkozó hivatkozást az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [32]–[37]}.

³³ Az Alkotmánybíróság a 1140/D/2006. AB végzésben foglalta össze – az alkotmányjogi panasz tartalmi feltételeinek vizsgálata során – a jogállamiságra hivatkozással összefüggő megszorító értelmezését: „Az Alkotmánybíróság több határozata is egyértelműen kimondja, hogy az egyedileg meghatározható, konkrét jogszerelemnek egy, az Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében kell testet öltenie [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.]. [...] A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának.” ABH 2008, 3578, 3580. A szakirodalom a 676/D/2004 AB határozatot tekinti „vízválasztónak”, amelyet követően az Alkotmánybíróság – néhány kivételt leszámítva – szigorúan érvényesítette a fenti gyakorlatát. FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015a) i. m. 134.; KADLÓT (2015) i. m. 53.

³⁴ Kadlót szerint a kivételek körét bővíteni szükséges, így például ki kell terjeszteni az analógia tilalmára a büntetőjogban. KADLÓT (2015) i. m. 54.

³⁵ 3035/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [14].

³⁶ 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [36]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [29]; 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [18]; Eredetileg a főszabályhoz képest kiegészítő módszerként jelent meg a jogállamiságból levezetett jogbiztonság mellett az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének megkövetelése, a későbbiekben pedig a főszabály alternatív megfogalmazásává vált. CSINK–FRÖHLICH (2019) i. m. 134.

³⁷ A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén ld. 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [25]–[27].

lelően az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megvizsgálta, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdésében foglalt önkényuralmi jelképek használata tényállás megfogalmazása megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető követelmények, a büntető törvény tényállásaival szemben megkövetelt határozottság, pontosság és egyértelműség követelményének {4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [60],[71]}.³⁸

Az **Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből** levezetett **szereződési szabadság** az alkotmánybírói gyakorlatban alkotmányos jog, amelynek sérelmére alkotmányjogi panasz alapítható.³⁹ Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a Magyarország gazdasági alaprendjét meghatározó Alaptörvény M) cikkéből következő szerződési szabadság – mint a piacgazdasági lényegi eleme [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55.] – (nevesítetlen) alkotmányos jog, de nem minősül alapjognak, mivel az Alkotmánybíróság azt nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezette le {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.”⁴⁰ Az M) cikk (2) bekezdésében foglalt tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására és az erőfölénnyel való visszaélés tilalmára, valamint a fogyasztók jogaira⁴¹ nem lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság rögzítette: „[a]z Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdései az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján nem tekinthetők az indítványozók Alaptörvényben bizto-

³⁸ Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó fontos követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása, melynek egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy mikor valósul meg büntetőjogilag szankcionált jogsértés, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. [A korábbi alkotmánybírói gyakorlatból ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 110–111; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 786.; 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59].

³⁹ Pokol szerint ez felesleges jogkielvasztás, mivel az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésébe foglalt vállalkozáshoz való jog részeként amúgy is kimondható a szerződési szabadság, mivel az a vállalkozáshoz való jog egyik nélkülözhetetlen aspektusa. Ezen túlmenően Pokol szerint az Alaptörvényben meglévő alapvető jog konkrét aspektusainak kibontására jogosultak az alkotmánybírók, de új jog teremtésére nem, mert ezzel átvinnék az alkotmányozó hatalom szerepét. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [147].

⁴⁰ Az érdemi elbírálás tekintetében nyilvánul meg a különbség az alapjogok és a szerződési szabadság mint alkotmányos jog között: „Éppen ezért nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező I. cikk (3) bekezdése sem, vagyis a szerződési szabadságnak még a lényeges tartalma is korlátozható. [Hasonlóan: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 128/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 954, 956.; 852/B/1995. AB határozat, ABH 2002, 724, 728.; 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 722, 726.] Ebből következik az is, hogy a szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, a nevesített alapvető jogokon és alkotmányos intézményeken keresztül jut érvényre. Közvetlenül a szerződési szabadságra mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmány sérelem nem alapozható. [Hasonlóan: 327/B/1992 AB határozat, ABH 1995, 604, 607.; 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 722, 726.] A szerződési szabadság korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű.” [Hasonlóan: 15/1994. (III. 10.) AB határozat, ABH 1994, 414, 415; 1414/D/1995. AB határozat, ABH 1999, 539, 541.; 852/B/1995. AB határozat, ABH 2002, 724, 728.] {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.

⁴¹ Az Alkotmánybíróság szerint „az M) cikk (2) bekezdése úgy értelmezhető, hogy más országok alkotmányaiban alapvető jogként megfogalmazott, nevesített fogyasztói jogok (így jellemzően a jó minőségű áruhoz és szolgáltatáshoz, ezzel kapcsolatban a felvilágosításhoz és tájékoztatáshoz, az egészség, a biztonság és a gazdasági érdekek védelméhez, illetve a kártérítéshez való jog) az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján közvetlenül nem, hanem csak más jogszabály közbejöttével érvényesíthetők magán-személyeknek a szerződéses kapcsolataira {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [59]}.

sított jogának, ezért ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható {pl. 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]}. A konkrét ügyben az indítványozó az Alaptörvény M) cikk (1)–(2) bekezdései sérelmét abban jelölte meg, hogy az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről szóló 213/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet támadott rendelkezései „több száz hazai kisvállalkozást” kizárnak a versenypiacról, illetve észszerőtlenül, szakszerűtlenül akadályozzák azok létrejöttét, ugyanis az alacsony árbevétellel rendelkező vállalkozások a követelményeknek köszönhetően kizártak e gazdasági tevékenység végzéséből {3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [6]}.

Az Alkotmánybíróság általánosan rögzítette, hogy az Alaptörvény „Alapvetés” címet viselő része az államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, alapértékeket, államcélokat, alkotmányos alapelveket, valamint az Alaptörvényre és egyéb jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket deklarál {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az Alapvetés fejezet rendelkezéseinek egy részéről pedig kifejezetten is kimondta már az Alkotmánybíróság, hogy azokra alkotmányjogi panaszban nem lehet hivatkozni.⁴² Az **Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése** a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét rögzíti, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem lévén Alaptörvényben biztosított jog, annak sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható {3002/2020. (II. 4.) AB határozat Indokolás [24]}.⁴³ Az **Alaptörvény E) cikk (1)–(3) bekezdései** Magyarországnak az Európai Unió tagsságával összefüggő kötelezettségeit szabályozzák, a **Q) cikk (2)–(3) bekezdései**⁴⁴ pedig a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja megteremtésének kötelezettségét, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak kötelező erejét, és a más nemzetközi jogi jogforrások kihirdetésére vonatkozó szabályt tartalmazzák. E cikkekre ezért önmagukban, további részletezés, vagy Alaptörvényben biztosított joggal fennálló kapcsolat, összefüggés bemutatása nélkül alkotmányjogi panasz nem alapítható {3140/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [17]–[18]}. Hasonlóképpen nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának az **Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése**, amely a házasság intézménye és a család védelmének állami kötelezettségét fogalmazza meg {25/2019. (VII. 23.) AB határozat [25]; 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}. Az **Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésébe** foglalt jogforrási hierarchia, illetve annak sérelme (azaz lényegében a jogbiztonság követelményével összefüggő kérdés) az Alkotmánybíróság eddig folytatott következetes gyakorlata szerint önmagában nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak, illetve ilyen jog sérelmének. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján nem bírálja el érdemben az indítványt, ha az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódóan nem állította más, Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét {3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás

⁴² Az Alkotmánybíróság e tekintetben nem tesz különbséget az alkotmányjogi panasz három típusa között. Mindazonáltal a jelen kommentár részben a jogszabályok ellen irányuló alkotmányjogi panaszokra koncentrálunk.

⁴³ Kadlót szerint a jogszabályok ellen irányuló alkotmányjogi panasz alkotmányvédelmi funkciója a C) cikkre alapított alkotmányjogi panaszok vizsgálatát is indokolja. KADLÓT (2015) i. m. 58–59.

⁴⁴ A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére az országgyűlési képviselők egy-negyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa jogosult, illetve az Alkotmánybíróság hivatalból is vizsgálhatja bármely eljárása során (vö. Abtv. 32. §).

[22]]. Hasonlóképpen nem lehet a jogsérelmet az **R) cikkre** alapozni {3208/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [19]}.

Az Alaptörvény „Az állam” című fejezetében található rendelkezéseire is lehet kivételesen Alaptörvényben foglalt jog sérelmét alapozni. Így alkotmányjogi panaszban hivatkozni lehet a bírói függetlenségre, vagyis az **Alaptörvény 26. cikkére**, amely személy szerint a bírák számára biztosít egyes jogokat. Bár a bírói függetlenség nem alapjog, nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is. Azzal, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése a bírák szakmai és személyi függetlenségét is garantálja, jogot biztosít a bírák mint a bírói szolgálatot ellátó természetes személyek részére a függetlenséghez {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]–[45]}. Ezzel szemben az **Alaptörvény 28. cikkének** értelmezési klauzulájára sem alapítható önmagában alkotmányjogi panasz, mivel az a bíróságok számára határozza meg a jogértelmezés alapvonalait {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [30]}.⁴⁵

Az államcélókból nem fakad az alkotmány alapján alanyi jogosultság, így arra főszabály szerint nem lehet hivatkozni. Ennek megfelelően nem lehet hivatkozni az **Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésére**, amely az államot terhelő alkotmányos kötelezettségként írja elő a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők külön intézkedésekkel történő védelmét {25/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [25]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is kimondta, hogy ez a rendelkezés sem alapvető jogot biztosít, „hanem elsősorban államcélról, közösségi értékről, illetve nemzetgazdasági szervező elvről rendelkezik és ennek megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányjogi panaszt az **Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésére** sem lehet alapítani” {3146/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [38]; 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [11]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [14]} {3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [25]}. Hasonlóképpen nem lehet hivatkozni önmagában az **Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdésére**, mivel az állam kötelezettségét határozza meg az alapvető jogok védelme és biztosítása vonatkozásában {3142/2014. (V. 9.) AB végzés, Indokolás [27]; 3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [18]; 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [22]}. Ezzel szemben az **Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése** – amely a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítja azokat az alapvető jogokat, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak –, a jogi személyek autonómiájának alapjává vált {25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [45]},⁴⁶ így arra alkotmányjogi

⁴⁵ Hasonlóan: 3010/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [7]; 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [19].

⁴⁶ A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat megerősítette, hogy „[c]selekvési autonómiával a társadalmi szervezetek és a gazdasági társaságok is rendelkeznek. Döntéseiket alapszabályuk, alapító okiratuk, vagy a létrehozásukról, alapításukról készített társasági szerződésben foglalt célkitűzéseik alapján gazdaságossági vagy más, pl. közérdekű rendeltetésük figyelembevételével kell megalkotniuk. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szervezetek cselekvési autonómiája is védelmet élvez. Ez a védelem nem azonos a természetes személyek alkotmányos jogait megillető védelemmel. Míg az emberi méltósághoz való jog abszolút jellegű, feltétlen és elidegeníthetetlen jogként illeti meg az embert, az egyesület vagy a gazdasági társaság autonómiája az adott szervezet céljához, rendeltetéséhez kötött. Mivel az Alkotmány alapvető jogként ismeri el az egyesülési jogot, a vállalkozás, így a gazdálkodó szervezetek alapításának és a gazdasági, társadalmi érdekek védelmére irányuló szervezetek alakításának szabadságát, ezért

panasz is alapítható. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság azt is vizsgálja, hogy az indítványozó szervezeteket az általuk hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog a szervezeti sajátosságait figyelembe véve megilleti-e.⁴⁷

Ugyanakkor kezdeményezhető alkotmányjogi panasz az **Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére** hivatkozással. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyan, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot, hanem az csak államcél, amely – összhangban az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdésével – mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozza meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegyisége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]}. Ebből később azt a következtetést vonta le, hogy az Alaptörvénynek ez a cikke „Alaptörvényben biztosított jogot” tartalmaz abban az értelemben, hogy a törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad, ami azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}.⁴⁸

Az alkotmányra vissza nem vezethető alanyi jogokra általában nem lehet alkotmányjogi panaszt alapozni. Így például az olimpiai járadékhoz való jog az Stv. által biztosított jog, mely, mint törvényi jog sem alapvető jognak, sem az Alaptörvényben biztosított egyéb, nem alapvető jognak nem minősül. Ebből következően az olimpiai járadékhoz való jog nem áll alkotmányjogi panasz keretében érvényesíthető alaptörvényi védelem alatt, így az Alkotmánybíróság az indítvány visszaható hatállyal kapcsolatos érvelésének és a sérelmezett jogszabály alkotmányosságának vizsgálatába nem bocsátkozhatott {3001/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ugyanakkor a törvényen alapuló alanyi jogokkal összefüggésben is lehet hivatkozni az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi klauzulára.⁴⁹

az államnak az e jogok gyakorlására létrehozott szervezetek önállóságát is tiszteletben kell tartania. [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 111–112.]” (Indokolás [140]).

⁴⁷ 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3].

⁴⁸ Az Alkotmánybíróság a hivatkozott döntését a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban mondta ki, de azt megerősítette a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok esetén is. Ld. 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [32].

⁴⁹ 3142/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]. A konkrét ügyben a jogsérelem azzal összefüggésben merült fel, hogy Solymár Nagyközség Önkormányzatának a telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelete 4. § (1) bekezdése különbséget tett a bejelentett lakóhellyel rendelkező, és azzal nem rendelkező, Solymáron telektulajdonnal bíró személyek között.

Az Alkotmánybíróság sok esetben csupán általános formában utasítja vissza a megítélése szerint nem Alaptörvényben foglalt jogra hivatkozást azzal, hogy megállapítja: 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. Ezt követően pedig felsorolja az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseit,⁵⁰ vagy egyszerűen csak megállapítja, hogy azok nem tartalmazznak Alaptörvényben biztosított jogot.⁵¹

A **szakirodalom** nem egységes annak megítélésében, hogy az Alaptörvényben foglalt jogok fogalmát az Alkotmánybíróság **szűken vagy tágan értelmezi**. Egyes szerzők szerint az Alkotmánybíróság megszorítóan értelmezte az „Alaptörvényben foglalt jog” fordulatot az alkotmányosság és az alapjogok hatékonyabb védelmére hivatkozással (pl. a jogállamiságra-jogbiztonságra hivatkozó indítványokkal kapcsolatos megengedőbb gyakorlat) a kiterjesztő értelmezés mellett érvelnek.⁵² Más szerzők elismerik, hogy az Alkotmánybíróság tágan értelmezi az Alaptörvényben foglalt jog fogalmát, mivel több alkotmányos jogra hivatkozást is elfogadott, amelyeket nem alapvető jogokat tartalmazó rendelkezésekből vezetett le.⁵³ Van olyan szerző, aki szerint az Alkotmánybíróság túlságosan tágan értelmezi az „Alaptörvényben foglalt jog” fogalmát, mivel kiolvasztott azokról egy sor további jogot, ezért a szigorú értelmezés mellett érvel.⁵⁴ Álláspontunk szerint az „Alaptörvényben foglalt jog” fogalmát – az alkotmányjogi panasz elsődleges, szubjektív jogorvoslati funkciójára tekintettel – az alapjogok és alkotmányos jogok körében tágan, az általános alkotmányos elvek tekintetében pedig szűken kell értelmezni.

2.3. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgya

2.3.1. Közvetlen tárgya: az alkalmazott jogszabály

Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján – az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az alkotmányjogi panasz közvetlen tárgya tehát az a jogszabály [vö. Abtv. 24. § (1) bekezdés], amelyet az egyedi ügyben alkalmaztak. Ennek megfelelően az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerint a bírósági eljárásban a **jogszabály alkalmazása** folytán kell, hogy bekövetkezzen az alkotmányjogi panaszban kifogásolt Alaptörvényben foglalt jog sérelme. Az Alkotmánybíróság megállapította: **„az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapvető feltétele az, hogy a támadott bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt jogszabály valóban alkalmazásra kerüljön**. Ez következik abból, hogy a törvény az „alkalmazása folytán” fordulatot

⁵⁰ A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok köréből ld. 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89].

⁵¹ 3269/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [12].

⁵² CSINK – FRÖHLICH (2019) i. m. 146.; KADLÓT (2015) i. m. 52.

⁵³ NASZLADI (2019) i. m. 153.; KÖBLÖS (2012) i. m. 85.

⁵⁴ POKOL (2014) i. m. 238–239.

használja {3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]}.⁵⁵ Ez a megállapítás az alkotmánybírói gyakorlatban formulává szilárdult, amely más megfogalmazásokban is él a gyakorlatban: „[a]z Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panasz elengedhetetlen feltétele, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést a bíróság az indítványozó egyedi ügyében alkalmazza” {3022/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [29]};⁵⁶ „[a]z Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata kérhető, amelyet a bíróság a határozat meghozatala során alkalmazott {3291/2019. (XI. 5.) AB végzés, Indokolás [14]}.⁵⁷

A jogszabály alkalmazásának megállapítása általában egyértelmű, így az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazása – és az egyéb törvényi feltételek fennállása – esetén az alkotmányjogi panaszt befogadja és érdemben bírálja el.⁵⁸ Amennyiben a kifogásolt jogszabályt a bíróság az indítványozó egyedi ügyében nem alkalmazta, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek nem megfelelő volta miatt – visszautasítja.

A jogszabály alkalmazásának megállapítása során annak van jelentősége, hogy a támadott bírói döntés kifejezetten megjelölte-e vagy tartalmilag magában foglalja-e a kifogásolt jogszabályt. Az Alkotmánybíróság az indítványozónak a házastársával közös gyermekekkel való kapcsolattartásáról hozott döntésével szemben benyújtott alkotmányjogi panasz eljárásban megállapította, hogy a régi Pp. bíró kizárására vonatkozó rendelkezéseit „az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős ítélet indokolása nem tartalmazza, azt az indokolás szerint a határozatot hozó bíróság nem alkalmazta {3042/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az indítványozó nyelviskola ügyében, amelynek az akkreditációját a Felnőttképzési Akkreditációs Testület határozattal visszavonta, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felnőttképzést folytató intézmények és a felnőttképzési programok akkreditációjának szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) Korm. rendelet egyik kifogásolt rendelkezését a Kúria nem alkalmazta, a másik kifogásolt rendelkezés viszont „a Kúria ítéletében tartalmilag benne foglaltatik {3080/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [11]}.” Az egyértelmű esetekben azonban általában csupán a vizsgálat eredményét rögzíti a testület. Így az önköltséges képzésbe

⁵⁵ Hasonlóan: 3093/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [13]; 3088/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [13]; 3071/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [13]; 3076/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [13]; 3176/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [33].

⁵⁶ Hasonlóan: 3020/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [29]; 3140/2019. (VI. 13.) AB végzés, Indokolás [15]; 3304/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [15]. Az alkotmánybírói gyakorlatban megjelent a következő megfogalmazás is: „Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az itt szabályozott alkotmányjogi panasz előterjesztésének – egyebek mellett – az a feltétele, hogy a panasszal támadott jogszabályi rendelkezést az érintett egyedi ügyében a jogerős (érdemi) bírósági döntés meghozatala során az eljáró bíróság alkalmazza {3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}.” Tekintettel arra, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése – az Abtv. 27. § (1) bekezdésével szemben – nem tartalmazza „az ügy érdemében hozott döntés” kitéltelt, ez a megfogalmazás a későbbi gyakorlatban már nem jelenik meg.

⁵⁷ Hasonlóan: 3314/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [31].

⁵⁸ Az Alkotmánybíróság – a hatályon kívül helyezett jogszabályokat elbíróló döntései kivételével – általában nem hivatkozik az érdemi határozataiban arra, hogy a bíróság a kifogásolt jogszabályt alkalmazta. Pl. 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat.

történő átsorolást kifogásoló indítványozó ügyében megállapította: a bíróság nem alkalmazta azt a rendelkezést, amely nem a képzés finanszírozására utal {3022/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [28]}. A bíróságok perbeli képviseléről szóló szabályzatról szóló 6/2014. (IV. 30.) OBH utasítás (a továbbiakban: OBH utasítás) egésze ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában hozott döntésében megállapította, hogy az OBH utasítás egészének kifogásolását nem zárja ugyan ki az Abtv., de annak egészét nem alkalmazták {3042/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [19]}. Egy másik ügyben a támadott Csódtv. 20. § (3) bekezdését a Kúria – tekintettel arra, hogy annak alkalmazását a törvényhozó folyamatban lévő ügyekre nem terjesztette ki – nem alkalmazta, így az indítvány erre vonatkozó részét nem vizsgálta érdemben {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az Alkotmánybíróság az indítványozó fogvatartott ügyében, amelyben az indítványozó a Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenességét állította a korábbi elítéléseit érintően folytatott összbüntetésbe foglalási eljárás alapján, megállapította: a panaszossal szemben lefolytatott utólagos összbüntetési eljárásban eljáró bíróságok a támadott jogszabályi rendelkezést nem alkalmazták {3261/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [20]}. Egy másik ügyben egy társasházzal szemben per indult, melynek tárgya a bekötési vízmérőn mért vízfogyasztással kapcsolatos díjtartozás megfizetése volt. A bíróság a keresetnek helyt adva a társasházat marasztalta, az ítélet rendelkező része emellett rögzítette azt is, hogy amennyiben a követelés behajthatatlannak bizonyul, akkor az egyes tulajdonostársak tulajdoni hányaduk arányában felelnek annak megfizetéséért. A társasház egyik lakásának tulajdonosa fellebbezést nyújtott be – a társasház nevében – az ítéletnek a társasházat marasztaló része ellen. A társasház képviselőjében a Thtv. 3. § (1) bekezdésének második mondata alapján kizárólag a közös képviselő járhat el. A Fővárosi Bíróság ellenben érdemben vizsgálta azt a fellebbezési kérelmet, melyet a tulajdonostárs az ítéletnek a saját magára – a mögöttes helytállási kötelezettségére – vonatkozó része ellen nyújtott be. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ítéletben a Thtv. 3. § (1) bekezdésének az alkalmazására nem került sor, a másodfokon eljáró bíróság éppen az indítványozó (mint tulajdonostárs) fellebbezése nyomán járt el. {3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]}.

A normavizsgálatnak „az egyedi ügyben való alkalmazásra” vonatkozó feltétele akkor is hiányzik, amikor **a vitatott jogszabályt nem az indítvány alapjául szolgáló peres eljárásban, hanem az azt megelőzően folytatott eljárásban alkalmazta a bíróság.** Egy konkrét ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által állított, a bírósági meghagyásra vonatkozó eljárás támadott szabályai által okozott esetleges jogsérelme nyilvánvalóan nem a törvényi határidőn belül alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet meghozatala során következett be. A Kúria a bírósági meghagyásnak egy korábbi, jogerősen lezárult perben történt kibocsátását már nem vizsgálhatta felül, azt hatályon kívül nem helyezhette. A Kúria az indítványozó által támadott határozatában tehát e rendelkezéseknek a korábbi perben (alapper) történt alkalmazása miatt indított, az indítványozó kártérítés iránti keresete tárgyában hozott jogerős ítéletének felülvizsgálatát végezte el {3016/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [25]–[27]}.⁵⁹

⁵⁹ Hasonlóan: 3337/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [22].

Az alkalmazás a kifogásolt jogszabályi rendelkezés érdemi alkalmazását jelenti. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megállapította, hogy a kúriai végzés meghozatala során a Kúria az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezést [Kp. 118. § (1) bekezdés] érdemben nem alkalmazta, csupán megjelölte azt, mivel az indítványozó felülvizsgálati kérelmét azon az alapon utasította vissza, hogy az indítványozó nem jelölt meg a támadott szabályozás szerinti befogadási okot. A támadott Kp. 118. § (1) bekezdése szerinti szabályozásban szereplő befogadási törvényi feltételek tartalmi befogadási feltételek, amelyek csak a formailag megfelelő felülvizsgálati kérelem tartalmi befogadási vizsgálata körében kerülhetnek alkalmazásra. A felülvizsgálati kérelem visszautasítása tehát nem azonos a befogadási döntéssel. Ha a **felülvizsgálati kérelem hiányos** és ezért nem jut el a tartalmi befogadási vizsgálat fázisába, akkor a támadott szabályozásban szereplő tartalmi befogadási feltételek alkalmazására nem is kerülhet sor {3291/2019. (XI. 5.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}. Az Alkotmánybíróság egy másik ügyben már korábban arra a következtetésre jutott, hogy törvényi határidőn belül alkotmányjogi panasszal támadott kúriai végzés meghozatala során a Kúria az indítványozók által támadott szabályt nem alkalmazta, mivel hivatalból elutasította a felülvizsgálati kérelmet azzal az indokolással, hogy az elsőfokú bíróság által hozott – a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító – végzést helybenhagyó másodfokú végzés ellen **nincs helye felülvizsgálatnak**. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúriának a régi Pp. 132. §-a (1) bekezdését és a 394/I. §-a (1) bekezdése a) pontját már nyilvánvalóan nem kellett alkalmaznia. Az alkotmányjogi panaszból, és a Kúria határozatából egyaránt kitűnik, hogy e rendelkezéseket a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzésben alkalmazták, tekintettel arra, hogy korábban a felperes nem elektronikusan, hanem postai úton terjesztette elő a keresetlevelét {3314/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [32]}.⁶⁰ Ezzel szemben az Alkotmánybíróság egy másik ügyben azt állapította meg, hogy a Kúria az indítványozó által támadott rendelkezések közül a régi Pp. 271. § (2) bekezdését alkalmazta azzal, hogy a jogerős ítélettel szemben az indítványozó által előterjesztett felülvizsgálati kérelmet a régi Pp. 271. § (2) bekezdése alapján – miszerint nincs helye felülvizsgálatnak olyan vagyoni jogi ügyekben, ahol a felülvizsgálati kérelemben vitatott érték a hárommillió forintot nem haladja meg – hivatalból elutasította {3273/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [39]}.

A jogszabály alkalmazásának megállapítása **néhány esetben nem egyértelmű**. Az egyik ügyben az indítványozó a Ve. 266. § (2) bekezdése „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” szövegrészával kapcsolatban azt kifogásolta, hogy csak a központi névjegyzékbe felvett, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár jogosult levélben szavazni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve. 266. § (2) bekezdése **a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárookra vonatkozó szabályt tartalmaz, míg az indítványozó rendelkezik magyarországi lakcímmel**, ezért sem az Nemzeti Választási Iroda, sem a Budai Központi Kerületi Bíróság nem alkalmazhatta, és nem is alkalmazta ügyében a támadott szabályt. Az indítványozó vélt jogsérelmét a Ve. 265. §-ának és 266. § (1) bekezdésének a hatályon kívül helyezése okozta, mivel ezek a szabályok tették lehetővé korábban, hogy a levélben szavazók névjegyzékébe való felvétellel irányuló kérelmet a szavazóköri névjegy-

⁶⁰ Hasonlóan: 3160/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [31].

zékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó – magyarországi laccímmel rendelkező – választópolgárok is benyújthassák. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem alkalmas eszköz ennek a jogsérelemnek az orvoslására, hiszen ez esetben az Alkotmánybíróság eljárása megindításának feltétele, hogy az indítványozó által támadott jogszabályt az eljáró bíróság alkalmazza {3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [11]–[12]}. Ezzel szembenálló álláspont szerint a bíróság alkalmazta az ügyben az indítványozó által támadott szabályt, s kifejezetten megvizsgálta azt, hogy az NVI döntése annak megfelelt-e: „[a] bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a Nemzeti Választási Iroda helyesen alkalmazta a Ve. 266. §-át, mely szerint a Nemzeti Választási Iroda felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi laccímmel nem rendelkező választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző 15 napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy a kérelmezett rendelkezik magyarországi laccímmel, így a hivatkozott jogszabály alapján a levélben szavazók névjegyzékébe nem vehető fel.”⁶¹

Egy másik ügyben az indítványozók a Vjt. töredékszavazatok megállapítására vonatkozó 15. § (1) bekezdés *b)* pontját, valamint a Kúria végzésének – a Nemzeti Választási Bizottság határozatára is kiterjedő – vizsgálatát kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] jelen esetben **a választás eredményének megállapításakor közvetlenül alkalmazott jogszabály** érdemi vizsgálatának elkerülése vagy elhalasztása az eredmény további megkérdőjelezését tenné lehetővé, ezért indokolt lehet a panasz mindkét elemének érdemi vizsgálata {3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [22]}. Ezzel szembenálló álláspont szerint a támadott kúriai döntés – hatáskör hiányában –⁶² nem alkalmazta az indítványozók által támadott szabályt.⁶³

Az alkalmazott jogszabályok speciális esetét képezik a **hatályon kívül helyezett jogszabályok**. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban ugyanis – szemben az utólagos, absztrakt normakontroll eljárással [vö. Abtv. 24. § (1) bekezdés] – az Alkotmánybíróság megállapíthatja a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvényellenességét, ha a jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság tehát főszabályként a hatályos jogszabályok alaptörvény-ellenességét vizsgálja. A hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, **ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés** [ld. 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.; megerősítette: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [15]]. A konkrét ügyben kifogásolt – Bszi.-nek és a régi Be.-nek az OBH elnökét az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróság

⁶¹ Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [32].

⁶² A Kúria a Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzésében érdemi vizsgálat nélkül utasította el az indítványozók felülvizsgálati kérelmét, mivel a felülvizsgálati kérelem nem tartalmazta, hogy a támadott NVB határozat milyen okból jogszabálysértő. A Kúria döntésében hangsúlyozta, hogy felülvizsgálati kérelmet a Ve. 223. § (3) bekezdése szerint jogszabálysértésre lehet alapítani, azonban a választási rendszer, illetőleg az annak alapját képező normarendszer felülvizsgálatára nincs hatásköre, jogalkotási kérdésekben az egyedi ügyben született határozat felülvizsgálata során nem foglalhat állást.

⁶³ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [50].

kijelölésére felhatalmazó – rendelkezéseit a jogalkotó az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvénnyel 2013. augusztus 1-jével hatályon kívül helyezte. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a sérelmezett rendelkezéseknek az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló ügyekben alkalmazott, illetőleg az akkor hatályban volt szövegét vizsgálta. Abban az esetben viszont, ha a hatályon kívül helyezett jogszabályokat már nem lehet alkalmazni,⁶⁴ az Alkotmánybíróság az előtte folyamatban lévő eljárást megszünteti (vö. Abtv. 59. §).

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint adóügyi jogszabályt érintő alkotmányjogi panasz esetén – mivel az adó-megállapításhoz való jog elévülési idején belül a már hatályon kívül helyezett vagy módosított jogszabályt is alkalmazni kell – vizsgálhatja a módosított adójogszabály Alaptörvénnyel való összhangját [54/1994. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1994, 286, 290.; megerősítette: 3142/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [18]]. Az Alkotmánybíróság az Itv. kifogásolt, vagyonátruházási illetékre vonatkozó rendelkezéseit támadó alkotmányjogi panaszban megállapította, hogy az Itv. 77/A. §-a teljes egészében hatálytalan, és ezáltal megszűnt az illetékelőleg-fizetési kötelezettség, ugyanakkor az Itv. 79. § (2) bekezdésének az illetékelőleg-visszatérítésére vonatkozó, hatályon kívül helyezett szabályát az indítványozó ügyében alkalmazták, ezért az utóbbi rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta [34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [23]–[25]]. Egy másik ügyben megállapította, hogy a Htv. 43. § (4) bekezdése⁶⁵ az egyedi ügy szempontjából perdöntő jelentőségű szabály, az eljáró bíróságok erre támaszkodtak a jogvita elbírálása során, a szabályt ítéleteik indokolásában is idézték, ezért az az Abtv. 26. § (1) bekezdése szempontjából az ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezésnek minősül [3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [15]]. Az Alkotmánybíróság a sérelmezett rendelkezésnek az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben alkalmazott, illetőleg az akkor hatályban volt szövegét megvizsgálta annak ellenére, hogy megállapította: időközben az Ör. kifogásolt rendelkezését Solymár Nagyközség Önkormányzata képviselőtestületének 25/2012. (XI. 27.) számú önkormányzati rendelete 2013. január 1-jei hatállyal módosította, és az Ör. 4. § (1) bekezdésének módosított szövege értelmében a 2013-as adóévtől kezdve a Solymáron bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemély is csak 1500 m² területnagyságig mentesül a telekadó megfizetése alól [3142/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [18]].

A jogszabály alkalmazásának követelménye eleve **kizárja a jogszabály hiányosságainak kifogásolását** [18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [16]; 3320/2017. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [26]–[27]; 3210/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [5]]. A jogszabály hiányosságára hivatkozást az Alkotmánybíróság **az indítványozói jogosultsággal összefüggésben** vizsgálja, és ennek megfelelően azt mondja ki, hogy

⁶⁴ Az indítvány benyújtását követően, 2018. július 1. napján hatályba lépett a Be., amelynek 879. §-a hatályon kívül helyezte a régi Be.-t. Tekintettel arra, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket a Be. hatálybalépését követően már nem lehet alkalmazni, az indítványnak a régi Be. 410. § (3) bekezdését, 413. § (3) bekezdését, a 417. § (3) bekezdését, illetve a 418. § (3) bekezdését érintő része tárgytalanná vált.

⁶⁵ Htv. 43. § (4) Ha az adó alanya a vagyoni értékű jog jogosítottja és a 2012. december 31-ét követő időszakra vonatkozó adóját nem fizette meg és a végrehajtás vele szemben eredménytelenül zárul, az adóhatóság az így előállt adótartozás megfizetésére határozattal kötelezi az építmény, telek tulajdonosát.

„[a]z Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását, továbbá az Abtv. 46. § (3) bekezdése az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelmények megállapítását nem önálló eljárásokként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményekként szabályozza. Ebből következik, hogy külön mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására, illetve alkotmányos követelmény kimondására irányuló indítvány előterjesztésére – az Abtv. hatálybalépése, 2012. január 1. óta – nincs jogszabályi lehetőség [...] {3257/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [29]}.”

2.3.2. Közvetett tárgya: a bírói döntés

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint a „bíróági eljárásban [...] jogszabály alkalmazása folytán” következik be a jogsérelem. A „**folytán**” szó **az egyedi ügyben hozott bírói döntésre utal**. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz közvetett tárgya tehát a bírói döntés. A bírói döntés meghozatalának előfeltétele, hogy azt törvényes és pártatlan bíróság hozza [vö. 27. § (1) bekezdés].

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése – a 27. §-ban foglaltakkal ellentétben – nem teszi a kérelem benyújtásának kifejezett feltételévé, hogy az ügy érdemében hozott vagy a bíróági eljárást befejező egyéb döntést érintsen az alkotmányjogi panasz. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. alapján – különös tekintettel az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szövegének összevetésére és azok kifejezett eltérésére – nem tartja indokolhatónak annak kimondását, hogy a 26. § (1) bekezdés szerinti panasz kizárólag érdemi vagy ügydöntő határozatok ellen lenne benyújtható. Az alkotmányjogi panasz funkciójának megfelelő értelmezés arra enged következtetni, hogy a panasz az érdemi bírósági döntésekkel okozott alapjogsérelemek orvoslására szolgál.⁶⁶ Ugyanakkor **alkotmányjogi panasszal támadhatók perjogi értelemben ügydöntőnek nem minősülő határozatok is**, feltéve, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelme kifejezetten az érdemi döntés meghozatala előtt, és az érdemi döntéssel nem orvosolható módon következik be {3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben úgy ítélte meg, hogy **a felfüggesztő végzéssel összefüggésben benyújtott** – az annak alapjául szolgáló norma alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – alkotmányjogi panasz vizsgálatára az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján mód van. A felfüggesztő végzés a perbe vitt igény tárgyában nem jelent állásfoglalást – tehát perjogi értelemben véve ügydöntőnek nem minősül –, de

⁶⁶ Az Alkotmánybíróság a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában kimondta: „[a]z alkotmányjogi panasz – főszabályként – a jogerős ügydöntő határozatokkal szemben terjeszthető elő.” 870/D/2002. AB határozat, ABH 2005, 1634, 1637. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – a fő szabálytól eltérően kivételként – a büntetőeljárás körében kimondta azt is, hogy a bíróági eljárást megelőzően hozott, nem ügydöntő bírósági, hanem egyéb kérdésekben hozott érdemi határozatokkal szemben is helye lehet alkotmányjogi panasznak [715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584, 587; 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 313, 317]. Az Alkotmánybíróság az irányadó gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz alapjául fekvő jogerős határozat tartalma alapján esetről esetre itéli meg azt, hogy a vizsgált ügyben a panasszal támadott határozat – az abban foglalt döntés tárgyára és az érintett személyekre gyakorolt hatására tekintettel – olyan érdemi határozatnak tekinthető-e, amellyel szemben helye van alkotmányjogi panasznak. VINCZE (2009) i. m. 1145.; NASZLADI (2016) i. m. 63.

az eljárás adott esetben hosszabb időre történő felfüggesztése (kivéve, ha annak éppen a jogvédelem a célja, pl. az Alkotmánybíróság vagy a Kúria önkormányzati tanácsa eljárásának a kezdeményezése) olyan alapjogi sérelem gyanúját vetheti fel, mely – az Alaptörvényben biztosított jogok védelme érdekében – a felfüggesztés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz vizsgálatát igényli. Az Alaptörvény ugyanis a perek észszerű időn belül történő elbírálását a XXVIII. cikk (1) bekezdésében – a tisztességes eljárás-hoz való jog részeként – alapjogként rögzíti.⁶⁷ **A per érdemi eldöntése utáni alkotmánybírósági eljárás pedig semmilyen reparációs funkcióval nem rendelkezik** a döntés időszerűségét illetően: utólag már sem az esetleges alaptörvény-ellenesség megállapítása, sem a vonatkozó jogszabályi rendelkezés – akár visszamenőleges hatályú – megsemmisítése sem változtathat az eljárás résztvevőinek a helyzetén {3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [24]}. Ezzel szemben **a polgári eljárásban pénzbírságot kiszabó végzés** ellen a per érdemi vagy más eljárás befejező határozattal történő befejezése után esetlegesen megindítandó alkotmánybírósági eljárás rendelkezhet reparációs funkcióval {3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [56]}.

2.4. Az alkotmányjogi panasz szubszidiaritása: a jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége

A jogorvoslat fogalmán az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, jog vagy jogos érdek sérelme esetén igénybe vehető jogorvoslatot értjük, amelyet az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal összefüggésben konkretizált.

A jogorvoslat kimerítésének követelménye – az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eltérő hatáskörére tekintettel – az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz esetén is az alkotmányjogi panasz speciális jogorvoslat jellegének érvényesülését biztosítja. A jogorvoslat kimerítésének követelménye biztosítja, hogy a bíróság maga javítsa ki – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alaptörvénykonform értelmezés kötelezettségére is tekintettel – a rendes bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok ténybeli és jogi tévedéseit. Ezt követően az Alkotmánybíróság – a bíróság jogértelmezésének ismeretében – dönthet az Alaptörvényben foglalt jog sérelméről.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt feltételek szorosan kapcsolódnak a rendelkezés *a)* pontjában foglalt követelményekhez. Az ügyben folytatott bírósági eljárásban a jogszabály alkalmazásával összefüggésben – a közvetett jogsérelemokozásra tekintettel – merül fel **„a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette”,** vagy **„jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”** feltétel.

A kettő között az a **különbség**, hogy az első fordulat esetén van jogorvoslati lehetőség, ezért azt az indítványozónak ki kell merítenie, a második feltétel esetén nincs jogorvoslati lehetőség. Bár az Abtv. 26. § (1) bekezdése – az Abtv. 26. § (2) bekezdésével ellentétben – nem tartalmazza a jogorvoslatra vonatkozóan a „jogsérelem orvoslására szolgáló” kitétel, az a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszra

⁶⁷ A 3174/2013. (IX. 17.) AB végzés kifejezetten rögzítette, hogy a „jogvita észszerű időn belüli elbírálásához való jog” az Alaptörvényben biztosított jogok körébe tartozik, mely alapjog állított sérelme alkotmányjogi panasz alapját képezheti, Indokolás [18].

is vonatkoztatható, tekintettel arra, hogy a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma a jogsérelem orvoslása.⁶⁸

Az Alkotmánybíróság a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszokban jellemzően a **„jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette”** feltételre hivatkozott a befogadás során, ami összhangban van azzal, hogy a jogsérelem közvetetten – a bírói döntésen keresztül – következik be. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványozónak az eljárásjogi törvények alapján **„rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket”** kell kimerítenie, így a „jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva” feltételt nem alkalmazza. Amennyiben egyáltalán nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esete merül fel [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés].

A jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége **elsősorban a rendes jogorvoslati lehetőségek** igénybevételére vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság már a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában vizsgálta és elvi jelentőséggel állást foglalt arról, hogy valamely közigazgatási (hatósági) döntéssel szemben a bírósághoz benyújtható kereset az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat.⁶⁹ Ezt a gyakorlatát az Abtv. hatályba lépését követően is fenntartotta, és kimondta: „[a] **közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálatára irányuló eljárás** – annak ellenére, hogy keresetre induló önálló per – alkotmányos értelemben, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése viszonylatában: **jogorvoslat**. A jogalkotó pedig nem köteles az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmezésében jogorvoslatnak minősülő eljárásban született határozat ellen további jogorvoslatot biztosítani {3318/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó azzal, hogy a járművezetői engedély meghosszabbításához szükséges másodfokú egészségügyi alkalmassági véleménnyel összefüggésben nyújtott be alkotmányjogi panaszt, nem várta be az illetékes közlekedési igazgatósági hatóság döntését a vezetési jogosultság szünetelésének elrendeléséről, és azzal összefüggésben nem merítette ki jogorvoslati lehetőségeit {3038/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}.⁷⁰

A jogorvoslat kimerítése magában foglalja azt is, hogy az indítványozó az egyes eljárásjogi jogszabályoknak **megfelelő sorrendben** meríti ki a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket. Az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt abban az esetben, amikor az indítványozó az alapeljárásban az MKEH Budapesti Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság 5899/2009/MU határozata elleni fellebbezés előterjesztését elmulasztotta, ezáltal a határozat jogerőre emelkedett. A határozat ellen ugyan az indítványozó bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett, azonban a bí-

⁶⁸ CSINK–MAROSI i. m. 281.

⁶⁹ 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729, 730.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 368.; 1186/D/2007. AB határozat, ABH 2009, 2244, 2246–2247.

⁷⁰ A konkrét ügyben a közlekedési igazgatási hatóság döntése ellen a Ket. 98. § (1) bekezdése alapján fellebbezést lehetett benyújtani. A másodfokon eljáró fővárosi, megyei kormányhivatal döntésével szemben pedig bírósági felülvizsgálati eljárást lehetett kezdeményezni. 3038/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10].

róságok is e tényre hivatkozva utasították el idézés kibocsátása nélkül a keresetlevelet {3171/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az indítványozó nem merítette ki az alapügyben a jogorvoslati lehetőségeit abban az esetben sem, amikor a Kunszentmártoni Járásbíróság ítéletét – amely az indítványozót (alapügyben: vádlott) bűnösnek mondta ki hivatalos személy elleni erőszak büntettségében és súlyos testi sértés büntettségében –, tudomásul vette, így az ítélet jogerőre emelkedett. Az indítványozó későbbi védője felülvizsgálati indítványt terjesztett ugyan elő, amelyet a Kúria végzésével elutasított, de nem élt fellebbezéssel az elsőfokú ítélet ellen {3087/2019. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [2]–[3], [11]}.

Az indítványozónak a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket **ténylegesen ki kell méríteni**, azaz a jogorvoslat előterjesztése nem szenvedhet olyan alapvető formai hibában, amelyre tekintettel azt az eljárásjogi jogszabályok alapján hatálytalannak kell tekinteni. Abban az esetben, ha az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslatot **csak látszólag merítette ki**, az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó **formailag hibásan terjesztette elő a fellebbezését** azzal, hogy fellebbezését jogi képviselő nélkül, nem elektronikus úton terjesztette elő. Ezért az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy az indítványozó által előterjesztett fellebbezés a Pp. rendelkezéseinek megfelelően hatálytalan volt, és azt úgy kell tekinteni, mintha az indítványozó meg sem tette volna –⁷¹ megállapította, hogy az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket csak látszólag merítette ki, **ténylegesen** azonban – mivel fellebbezései olyan alapvető formai hibában szenvedtek, melyre tekintettel azokat hatálytalannak kellett tekinteni – nem {hasonlóan: 3321/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [12] és 3069/2013. (III. 14.) Indokolás [9]; legutóbb: 3100/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [29]}. A panaszos nem merítette ki a jogorvoslatot abban az esetben sem, amelyben a fellebbezését az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság (OEVB) határozata ellen elkéssetten nyújtotta be, így azt a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) érdemi vizsgálat nélkül elutasította.⁷² Az indítványozó abban az esetben is csupán látszólag merítette ki a rendelkezésre álló jogorvoslatot, amikor fellebbezett ugyan a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumának a végrehajtási lap visszavonása iránti kérelmeket elutasító végzése ellen, azonban a fellebbezési illetéket annak ellenére sem rótta le, hogy az eljáró bíróság a következményekre történt figyelmeztetés mellett hiánypótlásra hívta fel, és mint ügyvédnek tudnia kellett, hogy a fellebbezési illeték megfizetésének elmulasztása a fellebbezés hivatalbóli elutasítását vonja maga után {3069/2013. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]–[9]}.

⁷¹ A Pp. 74. § (1) bekezdése értelmében, ha a peres eljárás bármely szakaszában a jogi képviselet kötelező, a jogi képviselő közreműködése nélkül eljáró fél perbeli cselekménye és nyilatkozata hatálytalan, azaz úgy kell tekinteni, hogy a fél perbeli cselekményt, nyilatkozatot egyáltalán nem tesz. A Pp. 74. § (2) bekezdése értelmében amennyiben a perorvoslati kérelmet előterjesztő fél nem rendelkezik jogi képviselővel, úgy a bíróság a perorvoslati kérelmet hiánypótlási felhívás kiadása nélkül visszautasítja. 3100/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [27]

⁷² Indokolása szerint a Ve. 224. § (2) bekezdése értelmében a fellebbezést és a bírósági felülvizsgálati kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz. A Ve. 10. § (3) bekezdése szerint a határidő annak utolsó napján 16 órakor jár le. A fellebbezés a nyitva álló határidőn belül, 2014. március 9-én 16-órág nem érkezett meg, ezért az elkésset.

Az indítványozónak a rendelkezésére álló **jogorvoslatot érdemben ki kell mérítenie**. Nem mérítette ki a jogorvoslati lehetőségeit az az indítványozó, aki alkotmányjogi panaszát a felülvizsgálati bíróságként eljáró Kúria ítélete ellen nyújtotta be, de mind a másodfokú, mind a kúriai ítélet indokolásából megállapítható, hogy az elsőfokú ítélet ellen benyújtott fellebbezés nem tartalmazott érdemi kérelmet a felperes személyiségi jogsérelmével összefüggésben, ezért a jogerős másodfokú ítélet nem vizsgálhatta a felperes személyiségi jogsérelmét. A kúriai ítélet indokolása is rögzíti, hogy erre az okra vonatkozó, a felülvizsgálati kérelemben foglalt hivatkozás nem képezhetette a felülvizsgálati eljárás tárgyát, mert a személyiségi jogsérelemmel összefüggésben az elsőfokú bíróság ítélete fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett {3181/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [16]}.

A jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége **nem vonatkozik a rendkívüli jogorvoslati lehetőségekre**,⁷³ ugyanakkor „az alkotmányjogi felülvizsgálat tárgya a rendes bíróságok által már meg nem változtatható tartalmú, teljességgel végleges döntés, ezért a megindult felülvizsgálati eljárás akadályá az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának {11/2016. (VI. 15.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

2.5. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jelentősége

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének jelentőségét a régi Abtv. 48. §-ához viszonyítva – az ahhoz kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlatra tekintettel – lehet megítélni. A régi Abtv. az Alkotmánybíróóság hatáskörébe utalta ugyan az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását, de az csupán az utólagos normakontroll egy fajtája volt, amely attól abban különbözött, hogy az indítványozó Alkotmányban biztosított jogának sérelmét feltételezte és jogerős döntéssel befejezett ügyhöz kötődött. Az alkotmányjogi panasz korábbi magyarországi szabályozása tehát egyértelműen azt mutatja, hogy annak funkciója elsődlegesen az absztrakt alkotmányos rend biztosítása volt. Az Alkotmánybíróóság megkísérelte az elmozdulást az elvont, hierarchikus alkotmányvédelemtől az egyéni jogséremlmek orvoslása felé és ennek következtében – az alkotmányellenes mulasztás megállapítását követően – közvetetten lehetőség nyílt az alapvető jogokon esett séremlmek orvoslása. Ennek ellenére az alkotmányjogi panasz nem volt meghatározó jogvédelmi eszköz.

Az Alaptörvény a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszt tette az Alkotmánybíróóság jellegadó hatáskörévé, de fenntartotta és egyúttal beemelte az Alaptörvénybe a régi,

⁷³ Az Alkotmánybíróóság a felülvizsgálat és a jogorvoslathoz való jog összefüggését a régi Alkotmány alapján több határozatában is vizsgálta [Pl. 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 38.]. Következetes álláspontja szerint a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. Mivel a felülvizsgálat az alkotmányosan megkövetelt rendes jogorvoslaton túlnemő rendelkezés, a törvényhozónak – egyéb alkotmányi rendelkezésekkel összhangban – teljes szabadságában áll ennek tartalmát és korlátait megállapítani. Több ízben is megerősítette az Alkotmánybíróóság azt az elvi megállapítását, hogy a jogorvoslathoz való jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmúató többletlehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével [663/D/2000. AB határozat, ABH, 2003, 1223, 1230.]. Az Alkotmánybíróóság a korábbi álláspontját az Alaptörvény [az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével azonos tartalmú] XXVIII. cikk (7) bekezdésének értelmezése során fenntartotta {3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [23]}.

az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése – a régi Abtv. 48. §-ához hasonlóan – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását érintettséghez kötötte. Az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben érintettség (szűk értelemben vett érintettség) mellett megköveteli az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének bekövetkeztét is (tág értelemben vett érintettség). Ugyanakkor az Alaptörvényben biztosított jogokat tágan értelmezi, és ezzel biztosítja az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának érvényesülését. Mindazonáltal arra a kérdésre, hogy a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz betölti-e szubjektív jogorvoslati funkcióját, a jogkövetkezmények adnak választ (vö. Abtv. 41. §, 45. §)

3. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló panasz

3.1. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló panasz kivételessége

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja arra hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Abtv. az értelmező rendelkezések között definiálja, és – az Átmeneti Rendelkezőkhez képest – szűkebben határozza meg az egyedi ügy fogalmát, amennyiben azt a bírósági eljárásra korlátozza [vö. Abtv. 1. § a) pont].

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése rendelkezik az egyedi ügyben benyújtott alkotmányjogi panaszról, a (2) bekezdés pedig **„[a]z (1) bekezdéstől eltérően” biztosít lehetőséget az eljárás kezdeményezésére**. Az (1) bekezdés szerinti eljárás képezi tehát a **főszabályt**, a (2) bekezdés pedig ehhez képest a **kivételt**.⁷⁴

A kétféle alkotmányjogi panasz alapja ugyanaz: az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja. Ennek megfelelően az alkotmánybírósági **vizsgálat tárgya mindkét esetben a jogszabály**, azaz mindkét alkotmányjogi panasz normakontroll. Innen ered a „normatív alkotmányjogi panasz” elnevezés.⁷⁵

Az Abtv. 26. § két bekezdésében foglalt panaszok közötti **eltérés** két ponton érhető tetten. Míg az (1) bekezdés esetén a jogsérelem a jogszabály bírósági eljárásban történő alkalmazása folytán következik be, a (2) bekezdés szerinti panasz esetében közvetlenül, bírói döntés nélkül. A különbség tehát a jogsérelem bekövetkeztének – következőképpen a kifogásolás – módjában nyilvánul meg: nem közvetetten, a bírósági eljárásban való alkalmazásra tekintettel, hanem **közvetlen jogsérelem miatt, közvetlenül lehet megtámadni** a jogszabályt. A jogsérelem nem az Abtv. szerinti egyedi ügyben következik ugyan be, de konkrét esethez és konkrét jogalanyhoz kapcsolódik, ezért konkrét normakontrollnak tekinthető.⁷⁶

⁷⁴ A kivételességnek ez az értelmezése több szerzőnél is megjelenik a szakirodalomban. NASZLADI (2016) i. m. 27.; SZALBOT (2013) i. m. 8.

⁷⁵ NASZLADI (2016) i. m. 27.

⁷⁶ Csink szerint a kivételes panasz „sokkal inkább absztrakt normakontroll, mint konkrét.” CSINK (2012) i. m. 13.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja tartalmazza a **közvetlen jogsérelem be-következtének feltételeit. A kivételes kifejezés ezekre a feltételekre utaló** – az alkotmányjogi panasz ezen fajtájának sajátosságait összefoglaló –⁷⁷ **jelző**. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés „kivételesen” szavának az alkotmányjogi panaszok befogadására vonatkozó **plusz feltételként** értelmezése, amely felhatalmazást ad az alkotmányjogi panaszok közötti **válogatásra**, álláspontunk szerint nem következik a törvény szövegéből, mivel a kezdeményezés feltételeit a jogalkotó kifejezetten nevesítette.⁷⁸ Erre tekintettel nem az eljárás kivételességével összefüggésben merül fel az érintettség túlságosan tág vagy túlságosan szűk értelmezésének veszélye, hanem az Abtv. 26. § (2) bekezdése *a)* pontjában nevesített feltételek értelmezésével összefüggésben,⁷⁹ amelyeket a befogadási eljárás során kell vizsgálni [vö. Abtv. 56. § (2) bekezdés].

Az **alkotmánybírói gyakorlatban** gyakran előfordul az Abtv. 26. § (2) bekezdése „kivételesen” kitételére való hivatkozás. Több esetben a kivételes jelző az alkotmányjogi panasz ezen sajátos formájának a megnevezésére szolgál: az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti ún. kivételes panasz {3369/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [10]; 3256/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [15]; 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]}.⁸⁰ Előfordul, hogy a „kivételes jelleg a panasz ezen fajtájára vonatkozó törvényi határidőszabályok megszorító értelmezését indokolta [...]” {3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [13]}. Bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság a személyes érintettség vizsgálatával összefüggésben hivatkozott az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz „kivételes jellegére” annak az absztrakt normakontrolltól való elhatárolása céljából {3154/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}, vagy a közvetlen érintettség szűk értelmezésének alátámasztására {3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [79]}. Más esetben a jogorvoslati lehetőség megállapítása mellett hangsúlyozta, hogy figyelemmel volt „az eljárástípus kivételes jellegére is” {3068/2016 (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [10]–[11]}, vagy az Alkotmánybíróság a bírósági eljárás lehetősége miatt nem folytatta le „az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott kivételes eljárás[ti]” {3241/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Előfordult olyan eset is, amelyben az Alkotmánybíróság a kivételességet önálló feltételként nevezte meg arra hivatkozással, hogy „ez a panaszfajta nem válhat *popularis actio*-vá”, de összekapcsolta azt a személyes és közvetlen érintettség követelményével {23/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [32], [35], [44]}. Az alkotmánybírói gyakorlat is alátámasztja tehát: **nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a kivételesség önálló feltételként lehetővé tenné az alkotmányjogi panaszok közötti válogatást**. Ez az értelmezés nem lenne összeegyeztethető az alkotmányjogi

⁷⁷ SZALBOT (2013) i. m. 8.

⁷⁸ Az Abtv. javaslat vitájában felmerült a „kivételesen” szó **alaptörvény-ellenességének kérdése** is. A T/4424/19. számú módosító javaslat szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja nem biztosít mérlegelési jogot az Alkotmánybíróság számára, hanem kötelezettségévé teszi az alapjogvédelmet minden egyedi ügyben, ezért a „kivételesen” szövegrészt alaptörvény-ellenesnek tartotta. Hasonlóan, a T/4424/54. számú módosító javaslat szerint ez a megszorítás egy eljárás-kezdeményezési jogot biztosító rendelkezés esetében értelmezhetetlen, hacsak nem az a célja, hogy a testület esetéről esetre, előre meg nem határozott mércét követve döntsön a panaszok befogadásáról.

⁷⁹ Ezzel ellentétesen: NASZLADI (2016) i. m. 82.

⁸⁰ A szakirodalomban ilyen értelemben használja: BALOGH–MAROSI i. m. 75.; KÖBLÖS (2015) i. m. 184.

panasz céljával sem.⁸¹ Az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciója – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszhoz hasonlóan – a konkrét estre tekintettel a szubjektív jogvédelem, és csupán másodsorban az objektív jogrend védelme [vö. Abtv. 26. §(1) bekezdés].

A „kivételesen” fogalom tehát elsősorban a bírósági eljáráshoz tapadó és a bírósági eljárás nélkül kezdeményezhető alkotmányjogi panasz eljárások megkülönböztetésére szolgál. Míg az előbbi esetben a jogsérelem az egyedi ügyben hozott bírói döntés közvetítésével következett be, az utóbbi esetben a jogszabály maga közvetlenül okoz jogsérelmet, és ez utóbbi orvoslásának igénye indítja be – további feltételek bekövetkezése esetén – az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti eljárást. A jogszabály általi **közvetlen jogsérelem** okozás tehát az Abtv. 26. § (2) bekezdésének *conditio sine qua non*-ja.

A fentiekre tekintettel elfogadhatónak tartjuk az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz „kivételes”⁸² és/vagy „közvetlen”⁸³ **elnevezését** is,⁸⁴ de az utóbbi tekintetében dogmatikai szempontból precízebb a „közvetlen” jelzőnek az alkotmányjogi panasz tárgyára utalással való használata. Ezért a továbbiakban a kivételes és a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz fogalmakat használjuk.⁸⁵

A kivételes panaszt azonban nem csupán az Abtv. 26. § (1) szerinti panasztól kell megkülönböztetni, hanem – az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjában foglalt követelményekre tekintettel – az utólagos, absztrakt normakontrolltól is (vö. Abtv. 24. §).

3.2. Érintettség

Az érintettség **kifejezést** a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz fő típusát szabályozó rendelkezés tartalmazza, amely – az egyedi ügygel és az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogának sérelmével összefüggésben – az adott alkotmányjogi panasz eljárás konkrét alanyaira utal. Az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a követelménye – az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* pontjának „jogsérelem” szavára tekintettel – irányadó a közvetlenül a jogszabály elleni irányuló alkotmányjogi panasz eljárásra is [vö. Abtv. 26. (1) bekezdés].

Az **eltérést** az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* pontjában rögzített feltételek tartalmazzák: a jogsérelemnek közvetlenül, bírói döntés nélkül kell bekövetkeznie. A jogszabály ellen irányuló panaszokat az egyéni jogsérelem orvoslásának igénye különbözteti meg a csupán az objektív jogrend alkotmányosságának védelmére irányuló utólagos, absztrakt normakontrolltól. „Mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi pa-

⁸¹ FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015b) i. m. 158–159.

⁸² KÖBLÖS (2015b) i. m. 89.; KÖBLÖS (2015a) i. m. 184.; NASZLADI (2012) i. m. 32.

⁸³ CSINK (2012) i. m. 12.

⁸⁴ Naszladi elveti az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz „közvetlen”-ként történő elnevezését, mivel az indítványozói jogosultság szempontjából az Abtv. 26. § (1) bekezdés is közvetlennek minősül, hiszen az érintett közvetlenül fordulhat alkotmányos jogorvoslatért szemben a legfőbb ügyész Abtv. 26. § (3) bekezdés szerinti indítványozói jogosultságával. NASZLADI (2016) i. m. 48. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz elnevezéséhez a szakirodalomban ld. KÖBLÖS (2015b) i. m. 90–92.

⁸⁵ A szakirodalomban felbukkan a „gyors” alkotmányjogi panasz elnevezés is, ez azonban nem utal az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz tárgyára, csupán a közvetlen megtámadhatóság következményére, ezért azt nem használjuk. BALOGH-BÉKÉSI i. m. 420.

nasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól, amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozókat közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]}. Ezért az **Alkotmánybíróság gyakorlatában** különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, amely a befogadási eljárás – kifejezetten nevesített – kötelező elemét képezi [vö. Abtv. 56. § (2) bekezdés]. Érintettségre hivatkozás hiányában az indítvány absztrakt, utólagos normakontrollra irányuló kérelemnek tekinthető, amellyel azonban csak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott szervek és személyek élhetnek {3025/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [4]}.⁸⁶ Az érintettség tehát az absztrakt utólagos normakontrollhoz viszonyítva a közvetlenül a törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasz *differentia specifica*-ja.⁸⁷

Az érintettség **fogalma** először a következő megfogalmazásban jelent meg: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. Már ez a megfogalmazás tartalmazza az érintettség **három fogalmi elemét**: személyes, közvetlen, aktuális. Ez a megfogalmazás formulává szilárdult, és az állandó gyakorlat részévé vált {pl. 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]; 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [12]; 3045/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az érintettség fogalmi elemeinek a meghatározását tartalmazó első határozatban eltérő megfogalmazásban jelent meg az érintettség fogalma: „A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” Ez a megfogalmazás szintén formulává szilárdult, és állandó hivatkozási alappá vált {pl. 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3160/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]; 3018/2017. (II. 8.) AB végzés, Indokolás [10]; 3172/2018. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}. A formula kiválasztása rendszerint attól függ, hogy az érintettség mely tartalmi eleme a meghatározó a konkrét ügy szempontjából (ld. egyes tartalmi elemeknél).⁸⁸ Az is előfordul, hogy egymást követően mindkét formula megjelenik a határozatban {pl. 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [32]–[33]}.

Az Alkotmánybíróság tehát – német mintára –⁸⁹ az érintettség **hármass követelményrendszerét** állította fel. Az érintettség feltételei **konjunktívák**, vagyis a sze-

⁸⁶ Erre tekintettel merült fel az az aggály, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem tudja pótolni az *actio popularis*-t, mivel a befogadási feltételek beszűkítik az Alkotmánybíróság mozgásterét az objektív jogvédelemben. Vissy (2012b) i. m. 201.

⁸⁷ NASZLADI (2016) i. m. 130.

⁸⁸ Személyes és közvetlen érintettségre hivatkozásnál a 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, vagy az azt megerősítő, és kiegészítő 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, az aktuális érintettségénél pedig a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat a kiindulópont.

⁸⁹ A német Szövetségi Alkotmánybíróság eredetileg kifejezetten a közvetlenül a törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasz (*Rechtssatzverfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz*) befogadha-

mélyes, közvetlen és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz érdemben elbírállható legyen {25/2015. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [29]}.

Az Alkotmánybíróság **minden indítványozó tekintetében egyedileg** vizsgálja az érintettség fennállását (vö. Abtv. 56. §). Hasonlóképpen külön-külön vizsgálja az érintettséget **valamennyi kifogásolt jogszabályi rendelkezés tekintetében** {3076/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}. Ezért az egész törvény tekintetében akkor folytatja le a testület az érintettség vizsgálatát, ha az indítványozó kifejezetten megjelölte az általa sérelmesnek talált megoldásokat tartalmazó szabályokat. Ennek hiányában az egész törvény tekintetében az érintettség nem vizsgálható {3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13]}.

Az érintettség vizsgálatához elengedhetetlen, hogy az indítványozó annak fennállását – az alkotmánybírói eljárás egyéb feltételeinek fennállása mellett – **igazolja** [vö. Abtv. 54. § (4) bekezdés].

Sajátos kérdéseket vetettek fel az érintettséggel összefüggésben a **megszűnt utólagos normakontroll indítványok**, mivel azokat csupán az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételek fennállása esetén lehetett az Alkotmánybíróság elé terjeszteni [vö. Abtv. 71. § (3) bekezdés].

3.2.1. Személyes érintettség

A személyes érintettség az érintett **saját alapjogában való sérelmét** jelenti {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]}. A személyes érintettség megállapításának előfeltétele, hogy az indítványozó a kifogásolt jogszabály hatálya alá tartozik, az a jogviszonyára (jogaira és kötelezettségeire) vonatkozik, annak jellemzően a címzettje.⁹⁰ Ezen túlmenően az alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben foglalt jog sérelmét feltételezi, amely – egyedi ügy hiányában is – egy konkrét jogalanyhoz kapcsolódik, akinek jogséremlme orvoslására irányul az eljárás. Ezért az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje, hanem akkor is, **„ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn”** {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]}.

Ennek értelmében az orvosi vénék adataival összefüggő egyes jogszabályok tekintetében az egészségügyi ellátóhálózattal, valamint az egyéb adatkezelő szervvel kapcsolatba kerülő, annak szolgáltatásait igénybe vevő természetes személy (pl. az orvosi vényt beváltó beteg) is érintett, annak ellenére, hogy a norma címzettje harmadik személy (orvos, OEP) {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]}. A pénzügyi intézmények számára előírt kötelezettség (a deviza, vagy deviza alapú jelzálog-kölcsön szerződésekben devizában meghatározott tartozás összegének forintkövetelésre átvál-

tóságának vizsgálatára dolgozta ki az érintettség hármas követelményrendszerét (*Betroffenheitstrias*) {BVerfGE 1, 97 [101]}. HELLMANN i. m. 1153. Később kiterjesztette a „személyes, közvetlen és aktuális érintettség” formulát (*die Formel „selbst, unmittelbar, gegenwärtig”*) az alkotmányjogi panasz másik két fajtájára is, a közvetetten a törvény ellen irányuló (*Rechtssatzbeschwerde mittelbar gegen das Gesetz*), valamint az ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panaszra (*Urteilsverfassungsbeschwerde*) {BVerfGE 53, 30 [48]; 72, 1 [5]; 102, 197 [206]}. RUPPERT i. m. 1134.

⁹⁰ KÖBLÖS (2015a) i. m. 188.

tása) szükségszerűen kihat a fogyasztókra, mint a fennálló, deviza alapú kölcsönszerződés alanyaira {3047/2016. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [8]}. A szoros kapcsolatot a jogellenes bevándorlás elősegítésével, támogatásával összefüggésben az indítványozó azon állítása támasztotta alá, miszerint „részt vett abban a kampányban, melynek célja, hogy a menekülöket emberségesebb körülmények között fogadják [...]” {23/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [41]}. Elfogadható az indítványozó személyes érintettsége akkor is, ha azt igazolja, hogy a létesítő okiratában megjelölt tevékenységi körében eljárva, részt vett a támadott jogszabály által szabályozott erdőtervezési eljárásban. Önmagában azonban az a tény, hogy valamely jogi személy létesítő okiratában megjelölt tevékenységi köre kapcsolatba hozható a támadott jogszabályi rendelkezésekkel, még nem volt elegendő a személyes érintettség igazolásához {3328/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [28]}. Hasonlóképpen nem elegendő az olyan „laza” személyes érintettségre utalás, amelyet az épített környezettel összefüggésben bármelyik ingatlan tulajdonos igazolni tudna Magyarország területén {3053/2018. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [12]}.

Az Alaptörvényben foglalt jogra hivatkozás olyan esetekben is megalapozhatja a személyes érintettséget, ha az indítványozó pont azt kifogásolja, hogy **rá nem vonatkozik a kifogásolt jogszabály**. Az Alkotmánybíróság a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény (Quaestor-törvény) vizsgálatakor kivételesen elfogadta a jogszabály hatálya alá nem tartozó személyek esetében a diszkriminációra alapított személyes érintettséget. „Alaptörvény-ellenes diszkrimináció azáltal is megvalósulhat, hogy a jogalkotó meghatározott személyeket – kifejezett rendelkezéssel vagy hallgatással – kizár egy adott jogszabály alkalmazásából (a jogszabály által nyújtott előnyökből). Az ezzel ellenkező értelmezés nem állna összhangban az Alaptörvény XV. cikke által biztosított jogegyenlőség követelményével és az alapjogi sérelmek orvoslása érdekében intézményesített alkotmányjogi panasz céljával. Amennyiben az alapul fekvő norma alkotmányossági vizsgálatától az Alkotmánybíróság elzárkózna, a diszkrimináció alaptörvényi tilalma kiüresíthetővé válna {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [52], megerősítette: 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [76]}.” Ezekben az esetekben személyesen érintettek a kifogásolt jogszabály szempontjából homogén csoportba tartozó jogalanyok. A kivételszabály további szűkítését jelenti a jogszabály hatálya alá nem tartozó jogalanyok esetében az érintettek meghatározott tulajdonságokkal rendelkező csoporthoz tartozásának megkövetelése {3222/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [52]}.

A **saját alapjogában való érintettség** azt is jelenti, hogy az indítványozó nem hivatkozhat más személyek alapjogainak sérelmére. A **szakszervezet** a tagjai és más személyek nevében nem járhat el, a szakszervezet tagjai önállóan, saját nevükben nyújthatnak be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt. A szakszervezet érintettsége csak abban az esetben állapítható meg, ha a támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben az érdekképviselői tevékenységével kapcsolatos jogaira hivatkozik {először: 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az alkotmánybírósági gyakorlatból erre számos példa hozható. A szakszervezet e minőségében nem kötelezettje a végkielégítési különadónak, ezért nem minősült érintettnek {3353/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [27]}. A Magyar Rendvédelmi Kar felállítása pedig nem érinti a szakszervezet működését, alapjogi sé-

relme csak a Kar tagjainak, vagyis a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak és közalkalmazottjainak keletkezhet, egyenként, csoportosan vagy összességükben. Ez a személyi kör viszont nem azonos a szakszervezettel {3335/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [6]}. Nem személyesen magát a Pedagógus Szakszervezetet, hanem az újonnan létrehozott Nemzeti Pedagógus Kar mint önkormányzattal rendelkező köztestület tagjait, az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatott, automatikusan a Kar tagjaivá váló pedagógusokat érintette az etikai eljárás túl széles körben való lehetővé tétele {3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]}. Hasonlóképpen nem a szakszervezet, hanem esetlegesen tagjai (a pedagógusok, intézményvezető pedagógusok) számára keletkeztethetett tevőleg magatartást kívánó kötelezettséget, illetve a törvény egy adott rendelkezésének teljesíthetlensége (a még nem létező Etikai Kódex alapján saját etikai kódex megalkotása) okán a tagjai kerülhetnek jogellenes helyzetbe {3160/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}. A kifogásolt jogszabály és az indítványozó alkotmányjogi pozíciója közötti kapcsolat megítélése – a szakszervezet társadalmi funkciójára tekintettel – viszont más eredményre vezethet a szakszervezet,⁹¹ és adott esetben a pártok esetében is.⁹²

A szakszervezethez hasonlóan az **egyesület** tagjai sem járhatnak el más személyek nevében {3238/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az egyesület nem hivatkozhat a választójog sérelmére, mivel az őt nem – hanem a nagykorú magyar állampolgárokat – illeti meg {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [16]}. Az egyesület nem sérelmezheti a rokkantsági nyugdíj megvonását sem, mivel az nem az egyesület, hanem a tagok jogait érinti {3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]}.

A személyes érintettség attól függetlenül fennállhat, hogy a jogsérelem már bekövetkezett-e. Az Alkotmánybíróság több esetben elfogadta a személyes érintettség megállapításához **a jogsérelem bekövetkezteként a lehetőségét**. A titkos információgyűjtéssel összefüggésben elegendőnek ítélte, hogy – az Rtv. kifogásolt rendelkezésének utaló szabálya alapján alkalmazandó – Nbtv. lehetővé tette az előterjesztés tartalmának meghatározása révén a titkos megfigyelés meghatározatlan személyazonosságú érintettekre történő kiterjesztését, a felsorolt titkos információgyűjtési eszközök és módszerek pedig lehetőséget biztosítottak az érintett életének teljes körű megfigyelésére {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]}. Az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás előzetes visszautasítása kapcsán megállapította: „minden ember halandó lévén bármikor kerülhet, akár váratlanul is (egyik pillanatról a másikra), abba a helyzetbe, hogy döntenie kelljen életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításáról [...]” {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [60]}. Előfordul viszont, hogy az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „közbeszerzési eljárás megindítását, pontosabban az ajánlattevői, illetve alvállalkozói jogállás betöltését megelőzően a sérelmezett rendelkezések vonatkozásában az indítványozó személyesen nem érintett”

⁹¹ Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, 3160/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [30], [33].

⁹² Fröhlich és Gárdos-Orosz szerint, ha az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy a népszavazáson részt venni jogosult mellett a pártot is megilleti az aláírásgyűjtéshez való jog {31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]}, akkor a kivételes panasz benyújtásához való jog is megilleti. FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015b) i. m. 163. Erdős Csaba szerint a belső parlamenti jogi aktusok vonatkozásában a párt nem lehet indítványozó, mivel a párt nem a parlamenti jog alanya, a frakció és az országgyűlési bizottság esetében azonban nem zárható ki eleve a személyes érintettség. ERDŐS (2019) i. m. 210.

{3165/2017. (VI. 26.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ezzel a testület összemosta a személyes és aktuális érintettség követelményét. Más esetben viszont kifejezetten elhatárolódott az érintettség „szűk értelmezésétől” arra hivatkozással, hogy „[n]em várható el [...] a panaszosoktól az, hogy jogséértéssel eljárás megindítására adjanak okot annak érdekében, hogy alkotmányjogi panasszal élhessenek” {3208/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [30]}. Erre tekintettel megállapította az indítványozó bíró személyes érintettségét a vizsgált közjogi szervezetszabályozó eszköznek az integritássértő magatartásokra vonatkozó előírásaival összefüggésben anélkül, hogy az indítványozó ellen integritássértési eljárás indult volna {33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [38]}.

Álláspontunk szerint a jogsérelem bekövetkezte az aktuális érintettséghez kapcsolódik, nem a személyes érintettséghez.⁹³

3.2.2. Közvetlen érintettség

A közvetlen érintettség követelménye a hármas feltételrendszer legösszetettebb eleme. A „közvetlenül” kifejezést az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a*) pontja a jogszabállyal összefüggésben használja, az „érintett” jelzőt pedig az Abtv. 26. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére jogosultra alkalmazza. Ennek megfelelően **a fogalom két elemből áll**: egyik az alkotmányjogi panasz tárgyára utal, másik annak alanyára. A két fogalmi elemet **egymásra tekintettel kell értelmezni** ahhoz, hogy megtudjuk, mit jelent a közvetlen érintettség követelménye. Ennek megfelelően „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}.

Ugyanakkor gyakran előfordul, hogy az alkotmánybírói gyakorlat **nem kapcsolja össze a közvetlen érintettség két elemét**, hanem csupán az Abtv. 26. § (2) bekezdésében kifejezetten nevesített feltételekre utal. Nem minősült közvetlenül hatályosuló szabálynak a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, azok igénybevételéről, valamint a fizetendő térítési díjakról szóló jogszabálynak az a rendelkezése, amely a társulási megállapodásban kijelölt települési önkormányzat rendeletalkotását írta elő arra az esetre, ha a fenntartó önkormányzati társulás, mivel érvényesüléséhez arra van szükség, hogy az önkormányzat a társulási megállapodás megfelelő módosítása során alkalmazza azt {3239/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8]}.

A közvetlen érintettség tehát azt jelenti, hogy **a kifogásolt jogszabály közvetlenül vezet az érintett jogsérelméhez**. A „közvetlenül” határozószó jelentését maga az Abtv. megadja: a jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán, bírói döntés nélkül. Ezek a fogalmak azonban maguk is értelmezésre szorulnak.

⁹³ Ld. FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015b) i. m. 162–163.

Különösen az **alkalmazása** kifejezés, mivel azt az Alkotmánybíróság – Abtv. javaslat indokolásához hasonlóan –⁹⁴ a jogelméleti fogalomtól⁹⁵ eltérő értelemben használja.⁹⁶ A közvetlen alkalmazás az alkotmánybírósági gyakorlatban elsősorban azt jelenti, hogy a jogszabályok „a panaszosokkal szemben minden más állami aktus közbejötté nélkül hatnak: mindenkinek magának kell alkalmaznia önmagára (tehát ő köteles végrehajtani; a hatóság csak ellenőrzi)” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28]}. Negatív megközelítésben: „[h]a a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}. Tehát a testület az „alkalmazása” kifejezés alatt elsősorban **jogkövetést** ért: a jogszabály címzettje – közhatalmi tevékenység közbejötté nélkül – magára alkalmazza a jogszabályt.⁹⁷

Ennek megfelelően az orvosi vény kiállítása és beváltása önmagában kihat a beteg információs önrendelkezési jogára. Az orvos által a vényen feltüntetett egészségügyi adatok, amelyeket a gyógyszertárak a finanszírozási szerződések alapján továbbítanak az adatok kezelésére jogosult társadalombiztosítási igazgatási szerv részére, az indítványozó személyes és különleges adatai {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}. Közvetlenül érintett a bankkártyás fizetési rendszereket üzemeltető szolgáltató is, amely a készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel kezdeményezett belföldi fizetési tranzakciók során alkalmazza a jogszabály által meghatározott bankközi jutalékszintet {3248/2014. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [12]}. Az indítványozó közvetlenül érintetté vált a gazdálkodó szervezetekre újonnan kivetett kamarai hozzájárulással összefüggésben azzal, hogy eleget tett a befizetési kötelezettségének, mivel a kamara a befizetésről nem hoz formális egyedi határozatot, és a hozzájárulást – be nem fizetés esetén – az állami adóhatóság adók módjára hajtja be {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]}.

Akkor is megállapítható a közvetlen érintettség, ha a jogszabály címzettje által törtenő alkalmazás – más állami aktus közbejötté nélkül – kihat a vele jogviszonyban álló felekre. Közvetlenül érintette a fogyasztókat terhelő árfolyamkockázat megszüntetése-

⁹⁴ „Panaszra elsősorban akkor van lehetőség, amikor a jogszabályt közhatalmi szervek már alkalmazták. Az érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva. [...] Indokolt, hogy az AB-hoz fordulhassanak akkor is, ha a jogszabály közvetlenül, illetve a bíróság előtt nem megtámadható aktsussal okoz Alaptörvénybe ütköző jogsérelmet. (T.i. az „alkalmazás” nem feltétlenül jogalkalmazói/közhatalmi döntés, lehet pl. állampolgári jogkövetés. Pl.: az adófizetést jogkövetése révén teljesít, érintetté válik.)”

⁹⁵ A **jogalkalmazás** – a jogkövetés mellett – a jogérvényesülés egyik módja, amelyet állami szervek végznek korábbi jogsértéshez kapcsolódóan (jogérvényesítés) vagy a jogkövetés bizonyos jogalkalmazást igénylő eseteiben (engedélyhez kötött tevékenységek). Ezzel ellentétben **jogkövetés** estén a jog érvényesülése általában automatikus, jogalkalmazó szerv közreműködése nélkül megy végbe úgy, hogy a jogszabályban előírt magatartás a jogalanyok tevékenységén keresztül valósággá válik. SZILÁGYI i. m.

⁹⁶ Naszladi szerint a **jogalkalmazás** a jog közhatalmi szervek általi érvényesítését jelenti azokban az esetekben, amikor a jogszabályok címzettjeinek a magatartása önmagában nem eredményezi a jogi normák előírásainak megvalósulását. Álláspontja szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjának „alkalmazása” kifejezése félrevezető, jogdogmatikailag helytelen, ezért helyesebb lett volna a „jogkövetés” kifejezést használni. NASZLADI (2016) i. m. 86–87.

⁹⁷ A szakirodalom is tágabb értelmet tulajdonít az **alkalmazás** szónak, mivel abba beleértik a jogkövetést is. SZALBOT (2013) i. m. 11.; KÖBLÖS (2015b) i. m. 108.; G. KARÁCSONYI i. m. 198.

se érdekében elrendelt deviza és deviza alapú fogyasztói jelzálogkölcson-szerződések alapján fennálló tartozások összegének átváltási kötelezettsége a szerződés-módosítás végrehajtására kötelezett pénzügyi intézmények szerződő partnereit, a fogyasztókat is, akiknek semmilyen ráhatása nem volt arra, hogy a tartozásukat mely devizaárfolyamon kell forintkövetelésre átváltani {3147/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]}.

Az alkalmazás fogalma ugyanakkor azokat a **jogalkalmazói döntéseket is** magába foglalja, amelyekben közhatalmat gyakorló szervek vagy személyek az egyéb jogalanyok jogviszonyát érintő, **bíróság előtt meg nem támadható döntést** hoznak.⁹⁸

Erre példaként hozhatók azok az esetek, amikor hatósági jogalkalmazás során közvetlen következik be a jogsérelem, de **nincs formális hatósági döntés**. Közvetlenül alkalmazandó a volt országgyűlési képviselők öregségi nyugdíjának csökkentett összegben való meghatározásáról rendelkező jogszabályi rendelkezés is, mivel a nyugdíj-folyósító szerv hivatalból jár el, és a továbbfolyósításról, illetve a korhatár előtti ellátás, szolgálati járandóság folyósított összegének módosításáról nem hoz külön döntést {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [39]}. A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok nem kérelmezhetik a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételt, és ennek következtében e tárgyban nincs egyedi hatósági döntés sem. A jogsérelem tehát ebben az esetben is közvetlenül, jogalkalmazói döntés nélkül következik be {3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [30]}.

A jogszabály alkalmazása mellett vagylagosan szereplő másik feltétel a jogszabály **„hatályosulása”**. A két feltétel között az a különbség, hogy az alkalmazás feltételezi valamilyen magatartás tanúsítását a jogszabály címzettje részéről, hatályosulás esetén viszont közvetlenül – akár a címzett magatartásának közbejötté nélkül – maga a jogszabály idézi elő a joghatást.⁹⁹ A jogkövetés alapja mindig egy kogens norma, amelynek hatályosulása alkalmazás hiányában is megnyitja az indítványozás lehetőségét azokban az esetekben, amikor **a törvény erejénél fogva** jogsérelem következik be.

A törvény erejénél fogva következett be a jogsérelem abban az esetben, amikor értékesítési jogosultságot tartalmazó jogerős közigazgatási határozatok hatályát szüntette meg a jogalkotó a Vet. indítványozók által támadott rendelkezésével {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [78]}. A Magyar Agrárkamara tagjának (korábban az Ellenőrző Bizottság elnöke) közvetlen érintettségét is azzal indokolta az Alkotmánybíróság, hogy a kifogásolt jogszabály *ex lege* szüntette meg az Agrárkamara és a területi agrárkamarak választott tisztségviselőinek megbízatását, mivel közvetlenül kihatással volt az indítványozó tagsági jogaira és kötelezettségeire {3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [22]–[23]}. A jogsérelem közvetlenül a törvényi szabályozás alapján, bírói döntés nélkül következett be a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese esetében is, akinek a megbízatása *ex lege* szűnt meg {3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [18]}.

Több esetben törvény erejénél fogva változott meg már létező, tartós szerződések tartalma. Így például a Hpt. – a természetes és jogi személy indítványozók az ott

⁹⁸ SZALBOT (2013) i. m. 12.

⁹⁹ SZALBOT (2013) i. m. 15. KÖBLÖS (2015b) i. m. 108. Naszladi szerint a **hatályosulás** a jogszabály címzett körben megvalósuló teljesülését jelenti, amikor az tényleges jogi hatást fejt ki jogalkalmazás útján vagy jogkövetés alkalmával. Az alkalmazás és hatályosulás fogalma között a különbség az, hogy az alkalmazás esetében az adott normához kapcsolódó jogkövetkezmények beállta feltétele, a hatályosulás pedig a jogi hatás tényleges bekövetkeztét jelenti. NASZLADI (2016) i. m. 87–88.

hónvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXI. törvény (végtörlesztési törvény) által megállapított – az adós számára az eredeti kölcsönszerződésben foglaltakhoz képest biztosított végtörlesztésre vonatkozó rendelkezései hatályosulásuk folytán az indítványozó pénzügyi intézményekre az általuk kötött deviza alapú kölcsönszerződések tekintetében olyan kötelezettségeket róttak, melyek *ex lege* hatályosultak, és megtagadása esetén velük szemben az ügyfelek bírói úton fel léphettek {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [21]}. Hasonlóképpen a törvény erejénél fogva, a jogosultak akaratától függetlenül szűnt meg a mező- és erdőgazdasági földekre vonatkozó, nem közeli hozzátartozók által kötött szerződéssel alapított haszonélvezeti jog, valamint használati jog {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]}. A törvény erejénél fogva kerültek állami tulajdonba az Ltv. kifogásolt rendelkezésében felsorolt iratok {29/2013. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [12]}, illetve minősültek egyesületté az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházak {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [50]}.

Az alkotmánybírói gyakorlat **nem minden esetben tesz különbséget a két fogalom között**, hanem szinonimaként használja azokat. A jegyző által a társasházi működés törvényességének helyreállítása érdekében megindítható törvényességi felügyeleti eljárást például nem minősítette olyan, „közvetlenül alkalmazandó/hatályosuló előírásnak”, mely egy konkrét, folyamatban lévő eljárást érintően lehetővé tenné az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti eljárás megindítását {3328/2014. (XII. 10.) AB végzés, Indokolás [7]}. Tekintettel arra, hogy álláspontunk szerint különbséget kell tenni a két fogalom között, a – dogmatikai tisztaság érdekében – az alkalmazás és hatályosulás fogalmakat a fentiekben bemutatott értelemben használjuk.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének *a)* pontja az alkalmazás és hatályosulás kifejezéseket a kifogásolt (alaptörvény-ellenes) **jogszabály rendelkezésének** alkalmazásához vagy hatályosulásához kapcsolja. Ennek értelmében a jogsértő eredmény **visszavezethető kell hogy legyen** a kifogásolt jogszabály alkalmazott rendelkezésére ahhoz, hogy a közvetlen érintettség megállapítható legyen. Abban az esetben, ha az állított jogszélem **több jogszabály összhatásának következménye**, amelyek a norma címzettjei által történő alkalmazásuk révén önmagukban nincsenek közvetlen kihatással az indítványozóra, nem állapítható meg a közvetlen érintettség. Az Alkotmánybíróság szerint „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen érintettség követelménye nem csak azt jelenti, hogy a jogszabály jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül kell, hogy az Alaptörvényben foglalt jog sérelméhez vezessen, hanem azt is, hogy más jogszabály közbejötté nélkül. Csupán az utaló szabályok képezhetnek kivételt [...] {3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [16]}.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ Eltérő vélemény szerint a testület az érintettség fenti értelmezésével egy új „kisegítő szabályt” alkalmazott, amely nem következik az Abtv. szövegéből (a „közvetlen” fordulatot csak a „bírói döntés nélkül”-iség magyarázza), a korábbi joggyakorlat logikájából (egy hivatkozási forma kiragadása nem indokolt), nem életszerű (jogszabály-szerkesztési technikák fényében) és a közvetlen érintettség szűk értelmezése révén korlátozza az Alkotmánybíróság alapjogvédő szerepét {3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [19]–[22]}. Naszladi is lehetőséget lát a „közvetett” jogi norma vizsgálatára a közvetlenül jogsérelmet okozó norma mellett az együttes jogsérellem okozás bizonyítottága mellett. NASZLADI (2016) i. m. 95.

A „bírói döntés nélkül” kitétel a „közvetlenül” szót pontosítja. Egyértelműen arra utal, hogy – az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasszal szemben – az Abtv. 26. § (2) szerinti eljárás kezdeményezését **nem előzheti meg bírósági eljárás**.

Ezért az olyan jogszabályokkal összefüggésben, amelyek **lényegükénél fogva nem hatályosulnak közvetlenül**, nem állapítható meg a közvetlen érintettség. Ilyennek minősülnek általában a hatóságok és a bíróságok eljárását szabályozó jogszabályok. Az alkotmánybírói gyakorlatból erre példa a per felfüggesztésére, valamint a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására, az eljárás megszüntetésére, illetve a perköltség viselésére vonatkozó előírások, mivel az említett rendelkezések alkalmazására kifejezett bírói döntés által kerül sor {3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [16]; 3224/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [12]}.¹⁰¹ Nem állapítható meg az indítványozó jogait érintő közvetlen hatályosulás a jogegységi határozatok esetében sem tekintettel arra, hogy azok jellegükénél fogva csak a bíróságokra kötelezőek {először a konkrét esetre: 3023/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [8]; általánosan: 3246/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [11]} [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés].

Ezen túlmenően **esetről esetre** dönt az Alkotmánybíróság arról, hogy a kifogásolt jogszabály közvetlenül alkalmazandó normának tekinthető-e. Nem közvetlenül alkalmazandó a gépjárművet használót, valamint a tulajdonost egyetemlegesen terhelő parkolási pótdíjfizetési kötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés, mivel a jogszabály nem zárja ki, hogy az autókölcsönzéssel foglalkozó indítványozó a díjkövetelését polgári peres úton érvényesítése a gépjármű használójával szemben {3234/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [15]–[16]} Nem állapítható meg a kirendelt védő közvetlen érintettsége az ügyvédi óradíj összegének számítási módja tekintetében, mivel az kizárólag bírósági jogalkalmazáson keresztül tud érvényesülni (ha az ügyben védőként kirendelték és a díjmegállapítás során azt vele szemben alkalmazták) {3081/2019. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [9]}.

A „bírói döntés nélkül” kitételből – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségére tekintettel – arra is lehet következtetni, hogy a jogsérelemnek hatósági jogalkalmazás nélkül kell bekövetkeznie. Bár az „alkalmazása” kifejezés a közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenységre is vonatkoztatható, és annak közvetlen kifogásolását az Abtv. szövege – ellentétben a bírói jogalkalmazással – kifejezetten nem zárta ki. Az alkotmánybírói gyakorlat azonban kizárta a közigazgatási határozatokat az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja „alkalmazása” fogalomköréből. Ennek megfelelően a közigazgatási perben hozott jogerős döntés ellen az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján lehet helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének. Tehát a kivételes eljárás kezdeményezését **nem előzheti meg hatósági eljárás sem**.

Ennek megfelelően a telekadóról és az építményadóról szóló önkormányzati rendeletek nem közvetlenül alkalmazandó normák, mivel nem az érintettek önkéntes jogkövető magatartásával érvényesülnek, hanem adóhatósági eljárás révén, az adó önkormány-

¹⁰¹ Ezzel ellentétben nézet szerint abban az esetben, ha nem biztosított érdemi értelmezési mozgástér a szabályok alkalmazására, ami fogalmilag együtt járna az igazságszolgáltatási hatáskör gyakorlásával, a bírói döntések meghozatalával, akkor azok nem tekinthetők lényegükénél fogva nem közvetlenül hatályosuló normáknak. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [53]}

zati adóhatóság általi kivetésével {először: 3007/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3082/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; megerősítette: 3180/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [6]}. Nem közvetlenül alkalmazandó norma az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő számítási módjára vonatkozó rendelkezés sem, mivel az az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (NYUFI) határozata révén hatályosul {3278/2012. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [7]}.

Nem közvetlenül, hanem a hatósági jogkörben eljáró ügyvédi kamara döntésével érvényesül a régi Üvtv. azon rendelkezése, miszerint az ügyvédi kamara felfüggeszti a felvétel iránti eljárást, ha a kérelmező ellen közvádra üldözendő szándékos bűncselekmény miatt indult eljárás {3019/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Nem érintik közvetlenül az indítványozók, mint egyesületi tagok jogait azok a jogszabályi rendelkezések sem, amelyek lehetővé teszik a Magyar Nemzeti Bank (MNB) mint pénzügyi felügyelet számára, hogy az általa kirendelt felügyeleti biztosok közreműködésével az egyesület biztosítási szerződéses állományát állami-hatósági kényszer alkalmazásával elvonja és más biztosítóhoz vagy nyugdíjpénztárhoz helyezze át, mivel csupán jogalkalmazói döntés közbejöttével (MNB határozata) közvetetten vezetnek jogsérelemhez {3018/2017. (II. 8.) AB végzés, Indokolás [12]}. A helyi önkormányzat településképi rendelete, amely a település sajátosságaihoz igazodva meghatározza, hogy pontosan hol lehet, és hol nem lehet reklámot közzétenni azért nem közvetlenül hatályosuló norma, mert a rendelet szabályait a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni {3256/2018. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [28]}.

Kivételesen közvetlenül érintettnek tekinthető az indítványozó abban az esetben is, ha az indítványozó jogsérelmét közvetlenül formális hatósági vagy bírósági döntés okozza, de annak kifogásolása az indítványozótól **nem elvárható**. Nem várható el a panaszosoktól, hogy **jogsértéssel eljárás megindítására adjanak okot** annak érdekében, hogy alkotmányjogi panasszal élhessenek {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [30]}. A konkrét esetben a kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket (reklámok felszámolása) az indítványozóknak kellett „tevélegesen végrehajtani”, amely kötelezettség nem teljesítése szankciók kiszabását vonta maga után. A nem elvárhatóság még inkább indokolt lehet a büntető anyagi jogszabályok esetén, mivel a büntetőjog végső eszköz (*ultima ratio*) a jogi felelősség rendszerében és ennek megfelelően a legsúlyosabb jogkövetkezmények a büntetőjogban alkalmazandók. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz természetesen a Btk. vonatkozásában sem fogadható be a kivételesség vizsgálata nélkül. Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt. A büntetőeljárás *ultima ratio* jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés

kockázatát {3/2019. (III. 7. AB határozat, Indokolás [35]}.”¹⁰² Az Alkotmánybíróság a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban megerősítette a fenti elvi megállapítását.¹⁰³

Elfogadta az Alkotmánybíróság a közvetlen érintettséget abban a kivételes esetben is, amikor volt **hatósági aktus**, de annak **meghozataláról az indítványozó nem tudhatott**. A titkos információgyűjtés engedélyezésére vonatkozó szabályok érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus (az igazságügyért felelős miniszter határozata) szükséges, de az indítványozóknak – az eljárás titkos jellegére tekintettel – nem volt lehetőségük az engedélyező határozatának megismerésére {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [34]}.

Végül megállapítható a közvetlenség abban az esetben is, ha **van formális döntés, de nincs ellene jogorvoslat vagy a jogorvoslat nem alkalmas a jogsérelem orvoslására**. Közvetlenül érintettnek minősült az országgyűlés egyik képviselőcsoportjának tagja az Ogytv. fegyelmi jogkörre vonatkozó rendelkezései tekintetében, akivel szemben az Országgyűlés fegyelmi döntés során pénzbírságot szabott ki, mivel a döntés ellen nincs jogorvoslat {3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [11]}. A Bjt. a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák esetében a szolgálati jogviszony megszűnésére konkrét időpontot határozott meg, ezért az Alkotmánybíróság nem követelte meg a köztársasági elnök által felmentett bíróktól a közvetlen érintettség teljesítéséhez a szolgálati jogvita kezdeményezését annak formális voltára hivatkozással {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [59]}. A közvetlen érintettség elvárhatóság hiányán alapuló kivételes esete tehát szoros összefüggésben van az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt feltételekkel.

3.2.3. Aktuális érintettség

Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek **fő szabály szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásakor** {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]}, de legalább annak **elbírálásakor** fenn kell állnia {3002/2015. (I. 12) AB határozat, Indokolás [12]}.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a*) pontjának „**következett be a jogsérelem**” kitétele alapján az aktuális érintettség a jogsérelem bekövetkeztére vonatkozik. Így értelmezte

¹⁰² Czine Ágnes szerint „a hatályosulás »közvetlenségének« a megállapításához nem volt elegendő annak igazolása, hogy a támadott normának visszatartó, valamely magatartást befolyásoló hatása van, hanem az érintett személy valamely jogviszonyában kellett közvetlenül joghatást kiváltania. Az adott esetben támadott norma ugyanakkor tényleges joghatást jogalkalmazói döntés eredményeként válthat ki [...]” Czine Ágnes alkotmánybírói különvéleménye, Indokolás [104].

¹⁰³ Czine Ágnes arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság ebben az ügyben „vizsgálatát az érintettség vonatkozásában egyfajta általános jelleggel, az indítványozó személyéből fakadó egyedi sajátosságoktól elszakadva, azokat az értékelés során figyelmen kívül hagyva, kizárólag az új jogszabályszöveg értékelése alapján végezte el.” Álláspontja szerint „[a]z Abh. alapjául szolgált indítvány ugyanis részletesen bemutatta, hogy „az indítványozó szervezet – nyilván tagjai és munkatársai cselekményeként – olyan tevékenységek folytatására jött létre, amelyek az új tényállás eredményeként tiltottá, büntetéssel fenyegetetté válhatnak.” (Abh., Indokolás [36]) Utalt az indítvány arra, hogy „az indítványozó [...] jogi személy szervezet (és tagjai) humanitárius tevékenységük részeként formálisan olyan tevékenységet folytatnak, amely a miniszteri indokolásban hivatkozott tevékenységre emlékeztet, így a Btk. módosítása e tevékenységük beszüntetésére kényszeríti őket, ha vonatkozik rájuk” (Abh., Indokolás [44]).” Czine Ágnes alkotmánybírói különvéleménye, Indokolás [71]–[72].

azt az Alkotmánybíróság is, amikor megállapította: „[n]em állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]; megerősítette: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [35]}.

A jogsérelem jogi érintettséget keletkeztet, ezért annak – az Alkotmánybíróság téves szóhasználatára ellenére –¹⁰⁴ **nem lehet jelentősége**, hogy esetlegesen a jogszabály közvetett hatásaként, **ténylegesen ki érintett**, mivel ez az értelmezés az érintettség fogalma parttalan kitérítésének lehetőségét hordozza magában. Álláspontunk szerint a testület a „tényleges jogsérelem” kitéltelt a végleges jogsérelem értelemben használja, ezért a továbbiakban az utóbbi kifejezést használjuk.

Közvetlenül hatályosuló normák esetében az aktuális érintettség elvileg a **jogszabály hatályba lépésétől** kezdve annak **hatályon kívül helyezéseiig** állhat fenn, mivel annak a címzettek általi alkalmazása (jogkövetés) ezalatt kiváltja a célzott – az érintett szempontjából jogot korlátozó vagy kötelezettséget telepítő – joghatást. Ezt a megoldást látszik követni az Alkotmánybíróság is: „az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság csak a hatályba lépett jogi rendelkezések vonatkozásában vizsgálhatja az indítványozó érintettségét és a jogsérelem bekövetkezését” {3054/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [6]}. A hatályon kívül helyezett jogszabály pedig joghatás kiváltására nem alkalmas, így már nem okozhat jogsérelmet {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]}. Így például az orvosi vény kiállítása és beváltása esetében megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés mindaddig alkalmas az információs önrendelkezési jog korlátozására, amíg a személyes és egészségügyi adatok vényen való feltüntetést előíró jogszabályi rendelkezés hatályban van {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]}. Hasonlóképpen elegendő volt az érintettség megállapításához az ún. élő végrendelet megtételének pusztán szándéka (az indítványozó állítása szerint a nyilatkozattétel alaptörvény-ellenes feltételei miatt nem tett nyilatkozatot), mivel élő végrendelet tételére az Eütv. hatálya alatt bármikor van lehetőség {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]}.

Kivételesen fennállhat az aktuális érintettség akkor is, ha egy jogszabályi rendelkezés **alkalmazásra került** és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben **módosította** – esetleg **hatályon kívül is helyezte** –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet a konkrét esetben nem szüntette meg {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]} [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés].

Mindkét esetben értelmezési nehézséget okoz azonban az aktuális érintettség és – az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz benyújtására nyitva álló – határidő összefüggésének kérdése. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése a jogszabály hatályba lépésétől számított 180 napos határidő előírásával – szigorú nyelvtani értelmezés szerint – erre az időszakra korlátozza a jogszabály alkalmazása, illetve hatályosulása által kiváltott jog-

¹⁰⁴ Már az érintettség fogalmát bevezető első határozat tartalmazza a „ténylegesen” kitéltelt, amely a formulát átvevő határozatokban és azon túlmenően esetlegesen is felbukkan az Alkotmánybíróság döntéseiben [utóbbira pl. 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [27]}.

sérelem bekövetkeztetését, azaz az aktuális érintettség fennállását.¹⁰⁵ Ellenkező esetben az alkotmányjogi panasz 180 napon belül aktuális érintettség hiányában (időelőttiség miatt) nem fogadható be, 180 napon túl pedig a határidő túllépése miatt az alkotmányjogi panasz elkésett.¹⁰⁶ Erre a problémára az egyik megoldási lehetőség az Abtv. 30. § (2) bekezdés „hatálybalépésétől” kifejezésének – nyelvtani értelmezéstől eltérő, de az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával összhangban lévő – azon értelmezése, miszerint az a rendelkezés hatályosulásának, illetve az alkalmazásának időpontját jelenti.¹⁰⁷ Ezzel szemben álláspontunk szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* pontja „következett be a jogsérelem” kitételének – a konkrét eset sajátosságaira tekintettel lévő – tág értelmezése a megoldás.

Az Alkotmánybíróság esetről esetre – a jogszabály alkalmazására és hatályosulására tekintettel – vizsgálja, hogy az aktuális sérelem fennáll-e. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján fő szabályként rögzíthető, hogy **nem áll fent** az aktuális érintettség, ha az indítvány benyújtásáig **a jogsérelem nem következett be**, vagyis az jövőbeli és feltételes, jövőbeli eshetőleges („vélelmezett”), hipotetikus, potenciális jellegű. A választásra irányadó jogszabályokkal összefüggésben a választójog sérelmére hivatkozás minősült jövőbeli eshetőlegesnek („vélelmezett”) {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [17]}. A Nemzeti Pedagógus Kar létrehozásával összefüggésben „nem aktuális, hanem hipotetikus jövőbeli, még be nem következett, potenciális sérelmeket” fogalmazott meg az indítványozó, amelyekre a Kar pusztá létrehozásából következett (így az indítványozó szakszervezet érdekvégyesítő tevékenységének és a jogalkotóval történő véleményezési és egyeztetési lehetőségeinek eljelentéktelenedése) {3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]}. Az MKB követelésállományának átruházásával összefüggésben a fennálló hitel- és kölcsönszerződések alanyváltozása következtében a folyamatban lévő perben esetlegesen az indítványozó javára megítélt kártérítési igény kielégítési alapjának veszélybe kerülése potenciális jellegű {3026/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [15]}. A halasztott kezdetű kiegészítő nyugdíjbiztosítás esetében a biztosítási szerződési feltételek korábbihoz képest esetleg, és összességében kedvezőtlen megváltozása a jövőben is csak feltételesen következhet be, mivel az indítványozóknak lehetősége van arra, hogy az állomány-átruházásról, illetve a biztosítási feltételek megváltozásáról szóló értesítés kézhezvételét követően átlépjenek egy nyugdíjpénztárba vagy a szerződést felmondják {3018/2017. (II. 8.) AB végzés, Indokolás [12]}.

A jogsérelem aktualitásának vizsgálata során az alkotmánybírósági gyakorlat tekintettel van – arra való kifejezett hivatkozás nélkül – **a jogsérelem bekövetkeztének a fokozataira**. Sok esetben már **a jogsérelem „megkezdése”** aktuálissá teheti a korlátozó jogszabállyal összefüggő érintettséget. Az Alkotmánybíróság érintettnek tekintette azokat – azon nyugdíjkorhatárt betöltött bírák mellett, akiknek a jogsérleme a köztársasági elnöki határozatban foglalt felmentéssel teljesült –, akik tekintetében a felmentésüket előíró jogszabály alkalmazása megkezdődött (felmentési idejüket töltik, munkavégzési kötelezettség alól mentesítették), mivel már a felmentésről szóló határozat kézhezvétele előtt „joghatások, korlátozások” érték őket {33/2012. (VII. 17.) AB

¹⁰⁵ NASZLADI (2016) i. m. 89. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2013) i. m. 30.

¹⁰⁶ Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [12].

¹⁰⁷ Uo. Indokolás [15].

határozat, Indokolás [62]–[63]]. A levélben szavazásra nem jogosult, magyarországi lakcímmel rendelkező, külföldön tartózkodó indítványozó a választás napját megelőzően sérelmezhetette, hogy nem került a levélben szavazók névjegyzésébe annak ellenére, hogy az állított **„végleges” jogsérelem** csak a szavazáskor következik majd be {3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás}.¹⁰⁸ A testület ugyanakkor nem erre, hanem a lenti kivételszabályra hivatkozva állapította meg a sérelem aktualitását.

Az érintettség **kivételesen** akkor is megállapítható, „ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül **belátható időn belül kényszerítően** bekövetkezik {először: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}.” Erre tekintettel a felső korhatárt az adott évben betöltő bírák számára jogszabály erejénél fogva keletkezett olyan jogi helyzet, amelynek alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy „az érintett bírák számára a panaszolt jogsérelem **záros határidőn belül, elkerülhetetlenül** be fog következni” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [67]}.

A kivételszabályt a későbbiekben a testület tovább pontosította, és – a jogsérelem bekövetkeztének időpontjával szemben – annak tulajdonított döntő jelentőséget, hogy a jogsérelem **pusztán az időmúlás alapján** kényszerítően be fog-e következni a kifogásolt jogszabály alapján {3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Erre tekintettel a konkrét esetben az indítvány benyújtásakor és elbírálásakor aktív közjegyző indítványozók aktuálisan érintettnek minősültek olyan jogszabályi rendelkezések tekintetében, amelyek – a születési dátumot is figyelembe véve – több évvel későbbi időpontban állapították meg a közjegyzői szolgálat megszűnését. Nem minősültek aktuálisan érintettnek viszont a magánnyugdíjpénztár megszűnésével összefüggésben azok magánnyugdíjpénztár tagok, akiknek a tagsági jogviszonya további feltételek fennállása esetén szűnik meg, mivel nem pusztán az idő múlása alapján következhet be a jogsérelem {3266/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [19]}.

A kivételszabálytól függetlenül is elképzelhetők olyan kivételes esetek, amelyekben nem elvárható az indítványozóktól az aktuális érintettség igazolása. Erre példa az alkotmánybírói gyakorlatból a titkos megfigyelés, mivel a panaszosnak – a megfigyelés titkos jellegére tekintettel – nem is lehet tudomása arról, hogy a támadott jogszabály alkalmazása, azaz az információgyűjtés vele szemben megkezdődött-e vagy befejeződött {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [35]}.

3.3. A jogorvoslat kimerítése

A jogorvoslat fogalmán az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, jog vagy jogos érdek sérelme esetén igénybe vehető jogorvoslatot értjük, amelyet az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal összefüggésben konkretizált [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés].

¹⁰⁸ Ezzel szembenálló vélemény szerint az indítványozó érintettsége nem volt megállapítható, mivel nem tudta igazolni, hogy a választások idején külföldön fog dolgozni. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye, 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [113].

A jogorvoslat kimerítésének követelménye – az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eltérő hatáskörére tekintettel – az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz esetén is az **alkotmányjogi panasz speciális jogorvoslat jellegének**¹⁰⁹ érvényesülését biztosítja. A jogorvoslat kimerítésének követelménye biztosítja, hogy a bíróság maga javítsa ki – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alaptörvénykonform értelmezés kötelezettségére is tekintettel – a rendes bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok ténybeli és jogi tévedéseit. Ezt követően az Alkotmánybíróság – a bíróság jogértelmezésének ismeretében – dönthet az Alaptörvényben foglalt jog sérelméről.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt feltételek szorosan kapcsolódnak a rendelkezés *a)* pontjában foglalt követelményekhez. A saját magára alkalmazással (jogkövetés) és a közvetlenül hatályosulással összefüggésben – az *ex lege* jogsérelemokozásra tekintettel – merül fel a **„nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás”**, a közhatalmi jogalkalmazással összefüggésben pedig – bizonyos jogalkalmazói magatartások közbeékelődésére tekintettel – **„a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette”** feltétel. A fenti feltételek – az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* pontjához igazodva – vagylagosak.

A kettő között az a **különbség**, hogy az első fordulat esetén **nincs jogorvoslati lehetőség**, a második feltétel esetén pedig **van**, ezért azt az indítványozónak ki kell mérítenie. Tehát mindkét feltétel a jogorvoslati lehetőségek fennállására vonatkozik attól függetlenül, hogy az első fordulat a jogorvoslati eljárásra, a második fordulat pedig a jogorvoslati lehetőségekre utal, hiszen a jogorvoslati lehetőséget jogorvoslati eljárásban lehet érvényesíteni. A „jogsérelem orvoslására szolgáló” kitétel pedig mindkét fordulatra vonatkoztatható, tekintettel arra, hogy a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma a jogsérelem orvoslása.¹¹⁰

Az Alkotmánybíróság a kivételes alkotmányjogi panaszok jelentős részében a **„nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás”** feltételére hivatkozott a befogadás során, ami összhangban van azzal, hogy a közvetlen érintettség főszabály szerint a kógens norma címzettjének jogkövetésével vagy közvetlen hatályosulással valósul meg. Ezekben az esetekben – a közhatalmi jogalkalmazással ellentétben – általában **fel sem merül a jogorvoslat lehetősége**, így a kimerítésének kötelezettsége sem.

Ezért a testület – a **norma kógens** jellegére és az egyes eljárásokban biztosított **jogorvoslat hiányára** tekintettel – megállapította, hogy nem áll rendelkezésre a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Erre példa a személytaxival végzett személyszállítási szolgáltatás valamint a közvetítő és szervező szolgálat működtetésének feltételeiről, a taxiállomások létesítésének és igénybevételének rendjéről és a személytaxi-szolgáltatás hatósági áráról szóló önkormányzati rendelet megtámadása {3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [18]}; a Fővárosi Közgyűlés tagjainak választásáról szóló rendelkezések sérelmezése, mivel a választási eljárás során igénybe vehető jogorvoslati eljárások a panaszolt jogsérelem esetében nem voltak alkalmazhatók {3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [12]}; a levélben szavazás szabályainak

¹⁰⁹ Bragyova szerint az alkotmányjogi panasz nem nevezhető teljes joggal jogorvoslatnak, ezért „az egyén alkotmányos jogai védelmére alkalmazott jogvédelmi (eljárási) eszköznek” tekinti azt. BRAGYOVA (2008) i. m. 70, 76.

¹¹⁰ CSINK–MAROSI i. m. 281.

sérelmezése, mivel az indítványozó magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár nem kérelmezheti a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételét, így e tárgyban nem hoznak hatósági döntést, következésképpen a Ve. választói névjegyzékkel kapcsolatos jogorvoslati szabályai erre az esetre nem alkalmazhatók {3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]}; a fogyasztókat terhelő árfolyamkockázat megszüntetése érdekében a deviza és deviza alapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződések alapján fennálló tartozások összegének forintra történő átváltását előíró rendelkezések kifogásolása {3147/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]}; az adószám kiadásának megtagadására és törlésére vonatkozó rendelkezés kifogásolása (az adózó vezető tisztségviselőjével szemben fennálló kizáró ok esetén), mivel az adóregisztrációs eljárás során hozott határozatokat (adószám kiadását megtagadó, kimentési kérelmet elutasító) a társas vállalkozás adózó tagja illetve vezető tisztségviselője nem kifogásolhatja {3045/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [21]}; a közfoglalkoztatottak szabadságának kiadására vonatkozó szabályozás kifogásolása, mivel a munkaügyi jogvita nem eredményezhette volna, hogy az alkotmányjogi problémában megfogalmazottak érvényesüljenek (a munkáltató egyoldalú döntése helyett a munkavállaló befolyásolási joga is szerepet játszon a szabadság kiadásakor) {341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [24]}; a gyermektámogatást rendező jogszabály rendelkezésének sérelmezése, mivel a Diákhitel Központ Zrt. döntéseivel (így a gyermektámogatás igénybevétele iránti kérelem elutasításával) szemben jogorvoslatnak nincs helye {363/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [14]}.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt **„a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette”** feltételre az Alkotmánybíróság – közhatalmi jogalkalmazás közbeékelődése esetén – rendszerint negatív értelemben, visszautasítási okként hivatkozott.

A fenti feltételt az Alkotmánybíróság először a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák felmentéséről szóló ügyben vizsgálta. Megállapította: „nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [60]}.” A **főszabály** tehát – jogalkalmazói döntés közbejötté esetén – a **jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége** (az eljárásjogok által biztosított rendes jogorvoslat igénybevétele), de a testület **kivételként** fogalmazta meg „a jogsérelem orvoslására szolgáló” kitétel érvényesülésének hiányát.¹¹¹

¹¹¹ Ezzel szemben Pokol szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésének kivételes szabálya nem lett volna alkalmazható, mivel a vitatott szabály nem közvetlen hatályosulással hatott ki, hanem csak egyedi munkáltatói döntéssel érintette közvetlenül az indítványozókat, és az ezáltal megkövetelt bírói jogorvoslati út kimerítésének hiányában visszautasítás lett volna a törvényi előírásoknak megfelelő döntés az Alkotmánybíróság részéről. Álláspontja szerint a **többségi érvelés a jogsérelem és az alkotmányos sérelem összecsúsztatásán alapul**, holott a jogsérelem vizsgálatának meg kell előznie az alkotmányos sérelem vizsgálatát Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [153].

A határozatból két általános feltétel olvasható ki,¹¹² amelyek fennállása esetén a **jogorvoslat kimerítése nem elvárható: „a vitatott előírás kógens szabály”** és a jogalkalmazás során **„nincs mérlegelési lehetőség”**.

A konkrét ügyben a Bjt. szabályai nem zárták ki azt, hogy a köztársasági elnök által felmentett bíró szolgálati jogvitát kezdeményezzen, tehát volt formális jogorvoslat.¹¹³ Ennek kimerítése a testület szerint – a fenti feltételekre tekintettel – azért nem volt elvárható, mert a szolgálati jogvitában a bíróság eljárása ebben a részében formális, csak azt vizsgálhatja, hogy az érintett bíró a kifogásolt rendelkezés hatálya alá tartozik-e (betöltötte-e a nyugdíjkorhatárt), illetve betartották-e a törvényben előírt határidőket, eljárási szabályokat. Ezért megállapította, hogy a formális jogorvoslat „nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak.”¹¹⁴ Hasonlóképpen döntött a testület a gazdasági kamarák tagjai befizetési kötelezettségével összefüggésben, amikor megállapította, hogy a vitatott előírás kógens szabály, a befizetés vagy be nem fizetés kérdésében nincs mérlegelési lehetőség, így az adóhatóság végrehajtási aktusával szembeni jogorvoslat nem tekinthető a panaszban állított jogsérelmének orvoslására szolgáló jogorvoslatnak {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]}.¹¹⁵

A fenti gyakorlattal ellentétben **az esetek jelentős részében** az Alkotmánybíróság **nem vizsgálja**, hogy a jogorvoslat alkalmas-e arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja, hanem – az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogviszony jellegére és ennek megfelelően az egyes eljárásokban biztosított formális jogorvoslat fennállására tekintettel – evidenciaként kezeli azt. Az indítványozó egy konkrét esetben külföldi rendszám és a jármű okmányának elvétele miatt közvetlenül a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló jogszabályt támadta annak ellenére, hogy az Rtv. értelmében rendelkezésre állt a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, amely lehetőséget az indítványozó nem merített ki {3256/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [17]}. Egy másik indítványozó alkotmányjogi panaszát – aki közvetlenül kifogásolta a Hszt. szakszervezetekre vonatkozó szabályozását – az az indokolással utasította a testület: „[n]yilvánvaló ugyanis, hogy amennyiben a munkáltató (a fegyveres szerv) valamely, a Hszt. közvetlen alkotmányjogi panasszal támadott fejezetében szabályozott kötelezettségét akár tevőlegesen, akár mulasztással

¹¹² KÖBLÖS (2015b) i. m. 115.

¹¹³ Stumpf hivatkozott arra: lehetséges, hogy az alkotmánybíróági eljárással párhuzamosan a panaszosok a felmentésük miatt bíróságon munkaügyi jogvitát is kezdeményeztek. Az ilyen indítványozók azonban – álláspontja szerint – az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nem kezdeményezhettek volna az Alkotmánybíróságnál; panasszal csak a munkaügyi jogvita bíróági lezárását követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján fordulhattak volna az Alkotmánybírósághoz. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [164].

¹¹⁴ Ezzel ellentben Szívós szerint „az Abtv. a jogorvoslat kimerítését szabja az Alkotmánybíróság eljárásának egyik feltételéül, amiből az következik, hogy **az Alkotmánybíróság nem mérlegelhet, hogy egy adott ügyben a jogorvoslat hatékonynak mondható-e vagy sem**. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye, 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [170].

¹¹⁵ A határozat indokolása ugyanitt arra is hivatkozik, hogy a hozzájárulást – be nem fizetés esetén – az állami adóhatóság adók módjára hajtja be, így az adózás rendjéről szóló törvény szerinti jogorvoslatok nem magával a hozzájárulás fizetési kötelezettséggel kapcsolatban állnak fenn, hanem az adóhatóság végrehajtási aktusával szemben.

megszegi, az érintett (munkavállaló vagy a szakszervezet) egyedi jogorvoslást kereshet (panasszal élhet, bírósághoz, illetve munkaügyi bírósághoz fordulhat) {3335/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]}.¹¹⁶ A kormánytisztviselői illetmény megállapítása eleve csak munkáltatói intézkedés révén érvényesül, amely ellen rendelkezésre áll jogorvoslati lehetőség, amelyet az indítványozó a konkrét ügyben nem merített ki {3068/2016. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [10]}. Hasonlóképpen rendelkezésre állt az indítványozó pedagógusok számára jogsérelmük orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás az illetményük eltérítésével összefüggésben, mivel az egyoldalú munkaszerződés-módosítás révén hatott ki rájuk {3175/2018. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az Alkotmánybíróság szerint a hulladék-gazdálkodó által fizetendő és adók módjára behajtandó díjhátralékkal szemben végrehajtási kifogás vehető igénybe, az azt elbíráló határozat ellen pedig keresettel lehet élni a hatáskörrel rendelkező illetékes bíróságnál, ezért a panasz nem felel meg a jogorvoslathoz való jog kimerítése követelményének {3080/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [12]–[13]}. A jogorvoslati lehetőség kimerítése merült fel az állítólagos – hatósági átutalási megbízásra történő – jogosulatlan adóbeszedéssel összefüggésben is arra hivatkozással, hogy a NAV-al folytatott egyeztetés megnyitotta volna a jogorvoslati utat {3079/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [10]}.

A testület a formális döntéssel végződő közigazgatási hatósági eljárást eleve kizárta az „alkalmazás” fogalom alól, és így – a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően – csak az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz kezdeményezésére van lehetőség. Ezzel szemben a szakirodalomban felmerült, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a bírósági felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely kizárólag törvényességi kontrollnak tekinthető, ezért „nem feltétlenül alkalmas arra, hogy a panaszos alapsérelmét orvosolja”.¹¹⁷

Néhány esetben az alkotmánybírósági határozat megfogalmazása félrevezető, mivel abból arra lehet következtetni, hogy a testület vizsgálta a jogalkalmazói aktusokra vonatkozó kivétel lehetőségét. Az Alkotmánybíróság a közjegyzői szolgálat megszűnését szabályozó jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben megállapította: mivel az *ex lege* megszűnik az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésének napján, ahhoz még az igazságügyért felelős miniszter konstitutív vagy deklaratív döntése sem szükséges, így azzal kapcsolatos valódi jogvita polgári peres úton nem kezdeményezhető {3244/2014. 8X. 3.) AB határozat, Indokolás [18]}. A konkrét szövetkezeti, illetve általában az állami földárverések lehetőségének megszüntetése tekintetében pedig arra a következtetésre jutott, hogy a megindított jogorvoslati eljárás nem a panaszolt jogsérelemre vonatkozik, hanem a földalap-kijelölésre, illetve „az indítványozó számára nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslati eszköz, mivel a földárverést maga a jogszabály, vagyis a vonatkozó törvényi szabályozás hatályon kívül helyezése szüntette meg” {24/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [30]}. Ezekben az esetekben a valódi és hatékony szavak csupán díszítő jelzőként funkcionálnak, mivel *ex lege* következett be a jogsérelm, és valójában a jogsérelm orvoslására szolgáló jogorvoslati lehetőség hiányzott.

¹¹⁶ Köblös szerint figyelmen kívül maradt az, hogy az indítványozó szerint a jogsérelmet a jogkövető magatartás és nem a kifogásolt szabályok megsértése okozza. KÖBLÖS (2015b) i. m. 116.

¹¹⁷ NASZLADI (2016) i. m. 97.

3.4. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jelentősége

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése a **közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jellegadó sajátosságait** tartalmazza, amelyek – a kezdeményezés feltételeinek rögzítésével – kijelölik ennek az új jogintézménynek az érvényesülési körét a konkrét normakontroll főszabály szerinti esete és az újrashabályozott absztrakt normakontroll között.

A kivételes panasz kezdeményezésének feltételei (érintettség és a jogorvoslat kimerítésének követelménye) – tekintettel az ezeket értelmező alkotmánybírói gyakorlatra – azt támasztják alá, hogy a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz konkrét normakontroll.¹¹⁸ A **konkrét normakontrollnak** ez a **kivételes esete** nem csupán az indítványozói kör szűkítésében különbözik a korábbi absztrakt normakontrolltól,¹¹⁹ hanem a kezdeményezés érdekelttséghez kötésének célja van. A **jogintézmény célja elsődlegesen** – a konkrét normakontroll főszabály szerinti esetéhez hasonlóan – **az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének az orvoslása** és csak másodlagosan az objektív jogrend védelme.¹²⁰ A jogorvoslat hatékonysága azonban már az alkalmazott jogkövetkezményektől függ [vö. Abtv. 41. §, 45. §, 46. §].

Az alkotmánybírói eljárás szempontjából az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálata a befogadási eljárás lényeges tartalmi elemét képezi, amely feltételek az alkotmánybírói gyakorlat tükrében – egyes fogalmak nem egyértelmű használata ellenére – alapvetően világosak. Az érdemben elbírált kivételes panaszok viszonylag nagy száma pedig azt mutatja,¹²¹ hogy a kivételes alkotmányjogi panasz alkalmas arra, hogy az alkotmányos jogok védelmében az *actio popularis* megszűnésével keletkezett űrt betöltse.¹²²

27. § [Bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz]

(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett

¹¹⁸ Ezzel ellentétben Csink szerint „sokkal inkább absztrakt normakontroll, mint konkrét.” CSINK (2012) i. m. 13.

¹¹⁹ Köblös elismeri, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek, és bizonyos tekintetben az alkotmánybírói gyakorlat (hatályon kívül helyezett jogszabályok vizsgálata), „egy jogorvoslati jellegű intézmény irányába mutatnak”, de az alkalmazott jogkövetkezmények alapján arra a következtetésre jut, hogy az csak „az indítványozók körének megszorításában” különbözik az elvont normakontrolltól. KÖBLÖS (2015b) i. m. 133.

¹²⁰ GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 456–459.

¹²¹ Az Alkotmánybíróság 2012–2020 között 121 esetben hozott érdemi döntést az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszjárásban. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy ebből 43 az „átmeneti időszakra”, azaz a 2012-es évre esik. Ld. az erre vonatkozó alkotmánybírói statisztikákat: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok/>

¹²² Ezzel ellentétesen: CHRONOWSKI (2014) i. m. 95.; GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 459.

személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és
 - b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- (2) Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,
- a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,
 - b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy
 - c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.
- (3) Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.

Ügyrend

16. A felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz

32. § (1) Az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pontjában, 27. § b) pontjában és 56. § (2) bekezdésében foglalt jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását is lehetővé teszi.
- (2) Az (1) bekezdésre figyelemmel az Abtv. 27. §-a alkalmazásában az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást befejező döntésnek minősül és alkotmányjogi panasszal megtámadható, illetve az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal megtámadható a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott olyan döntése is, mely
- a) a megtámadott határozatot hatályában fenntartja, vagy
 - b) a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő határozatot hoz, vagy
 - c) a jogerős határozatot megváltoztatja és a törvénynek megfelelő új határozatot hoz, vagy
 - d) a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi, és az eljárást megszünteti,
- feltéve, hogy az indítványozó a jogerős döntést az Alkotmánybíróság előtt nem támadta meg, vagy a jogerős döntés ellen benyújtott panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel utasította vissza.
- (3) Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy

az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható.

- (4) Ha a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert a felülvizsgálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó – és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott – alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntésre is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában.

Tartalom

1. Szövegtörténet	317
2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz.....	317
2.1. A szabályozás története.....	317
2.2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz rendeltetése: „különleges jogorvoslat”	319
2.2.1. Az Alaptörvény az alkotmányjogi panaszról.....	319
2.2.2. Jogorvoslat-e a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz?.....	320
2.2.3. Mitől különleges jogorvoslat a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz?.....	322
2.3. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyi oldala.....	323
2.3.1. A megtámadható bírói döntések köre általában	323
2.3.2. A megtámadható bírói döntések köre szűkebb értelemben.....	326
2.3.3. Az alkotmányjogi panasz és az eljárási törvényekben szabályozott jogorvoslati eszközök viszonya.....	328
2.4. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz további feltételei és alanyi oldala.....	332
3. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultak	332
3.1. Az érintettség, mint a panasz alanyi oldalának alapvető kritériuma.....	333
3.2. Indítványozói jogosultság természetes és nem közhatalmat gyakorló jogi személy esetében	334
3.3. Indítványozói jogosultság közhatalmat gyakorló jogi személy esetében Alaptörvényben biztosított jog megsértése miatt	335
3.4. Indítványozói jogosultság közhatalmat gyakorló jogi személy esetében hatáskör alaptörvény-sértő korlátozása miatt	338

1. Szövegtörténet

A bírói döntés ellen irányuló, gyakran „valódi” jelzővel használt¹²³ alkotmányjogi panaszt szabályozó Abtv. 27. §-a **minden előzmény nélküli rendelkezés**.¹²⁴ A régi Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz előzménye. Az Abtv. 27. §-a az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontjában – „Az Alkotmánybíróság [...] alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját” – meghatározott, a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban ismeretlen eljárásfajta részletes szabályozását tartalmazza. Az új panaszfajta Alaptörvénybe iktatása és Abtv.-beli szabályozása összefügg a jogszabályok elleni bárki által kezdeményezhető (*actio popularis*) utólagos normakontroll megszüntetésével. Minthogy 2012. január 1-je után utólagos normakontrollt csak meghatározott közjogi szereplők kezdeményezhettek (vö. Abtv. 24. §), az egyéni alapjog-védelem biztosítása új eszközt igényelt.

Az Abtv. 27. §-a **eredetileg egyetlen bekezdésből állt**, amely azonos a jelenleg hatályos (1) bekezdéssel a „vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza” szövegrész kivételével. Utóbbi szövegrészt, valamint a (2) és (3) bekezdést az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. § (3) bekezdése állapította meg 2019. december 20-ai hatállyal. A rendelkezésnek más módosítása nem volt.

2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz

2.1. A szabályozás története

Az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz újszerűsége ellenére **nem váratlanul került az Alkotmánybíróság eljárásai közé**. Magyarország Alaptörvényének elfogadását megelőzte a Salamon László országgyűlési képviselő által vezetett Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság működése, amely egyrészt nagyszámú állami, tudományos és társadalmi intézménytől kért véleményt az új alkotmány szabályozási elveire vonatkozóan, másrészt befogadta minden más érdeklődő személy vagy szervezet ezzel kapcsolatban kifejtett álláspontját is. Az Alkotmánybíróság a megkeresésre 2010. szeptember 29-én válaszolt.¹²⁵ A kifejtett álláspont II.2. pontjában javasolta az utólagos normakontrollra vonatkozó általános (bárki általi) indítványozási lehetőség (*actio popularis*) korlátozását. Kimondatlanul ugyan, de valószínűleg ennek ellensúlyozására is a II.6. pontban az alkotmányjogi panasz szabályozásának kiterjesztését javasolta az Alkotmánybíróság, mégpedig német mintára, az individuális alapjogvédelem erősítése céljából, a bíróságok jogalkalmazói gyakorlata alkotmányosságának vizsgálata érde-

¹²³ A „valódi” jelző a német típusú alkotmányjogi panaszra utal, amely – a szakirodalom jelentős része szerint – a régi Abtv. 48. §-ában szabályozott, normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasztól eltérő jogvédelmi eszköz. PACZOLAY (2012) i. m. 68–69.; BALOGH–MAROSI i. m. 76.; CSEHI (2012b) i. m. 127.; TÓTH J. (2012) i. m. 344, 347.; CSINK–VARGA Zs. i. m. 955–957. Eltérő álláspontot képvisel Bragyova, aki szerint a „valódi” alkotmányjogi panasz is normakontroll. BRAGYOVA (2008) i. m. 69.

¹²⁴ TILK (2011) i. m. 82.

¹²⁵ PACZOLAY (2015) i. m. 11–13; www.parlament.hu/biz39/aeb/info/ab.pdf

kében. A javaslat, amellyel szemben komoly ellenvélemény nem érkezett, eredményes volt, és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja az addig tulajdonképpen csak normakontrollt végző Alkotmánybíróság hatáskörét kiterjesztette a bíróságokra is.¹²⁶

Az új szabály lényegében semmilyen korlátozást vagy feltételt nem tartalmazott, mindössze arról rendelkezett, hogy „a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját” kell vizsgálni az új alkotmányjogi panasz folytán induló eljárásokban. A teljes szabályozás így az Abtv.-re maradt. Jelentős segítséget az Alaptörvény indokolása sem nyújt, habár egy lehetséges korlátozó feltételre és az új panaszfajta jogi természetére is utal: „Az Alaptörvény az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg azáltal, hogy [...] azt is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára”. Az Alaptörvény indokolása nem kötelező, még az R) cikk (3) bekezdése és a 28. cikk alkalmazásával sem. Az R) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis az „Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”, a 28. cikk (eredeti szövege) pedig – az Abtv. elfogadásakor ez a szöveg volt hatályban – nem tartalmazott utalást a jogszabályok indokolására, és az Alaptörvény egyébként sem jogszabály, így saját indokolása még ezen a közvetett módon sem tartozik a kötelezően figyelembe veendő jogalkotói szövegek közé. Mindazonáltal az Alaptörvény, mint a jogrendszer alapja, megköveteli, és a józan észnek is ez felel meg, hogy a törvényhozó az indokolására figyelemmel legyen a rendelkezéseit végrehajtó jogszabály megalkotásakor.

Az Alaptörvény indokolása tehát a következőkre utal a valódi alkotmányjogi panasz vonatkozásában: a panasznak az egyedi ügyben hozott bírói döntéssel szemben van helye (ezt részben az Alaptörvény szóban forgó rendelkezése is tartalmazza); a panaszra a rendes jogorvoslati eszközök kimerítése után nyílik lehetőség; az új panaszfajta pedig maga is – különleges – jogorvoslati eszköz; amelynek célja a legsúlyosabb jogsérelmek orvoslása új, az Alaptörvénnyel összhangban álló (bírói) döntés lehetőségének megteremtése útján. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény indokolás nem kötelező, az Országgyűlés mint törvényhozó az abban írtak figyelembe vételével alkotta meg az Abtv. 27. § (1) bekezdését (emlékeztetünk rá, hogy eredetileg ez volt az egyetlen bekezdése a szakasznak). **Az Abtv. szabályozta tehát az új (valódi) alkotmányjogi panasz jogi természetét** [nem a 27. §-ban, hanem az alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén alkalmazandó jogkövetkezményt megállapító rendelkezésében (vö. Abtv. 43. §), az alanyi oldalt (a panasz benyújtására jogosultak körét), a tárgyi oldalt (a panasszal támadható aktusokat), valamint a panasz benyújtásának további (korlátozó) feltételeit [részben a 27. §-ban, részben más rendelkezésekben (vö. Abtv. 29. §, 55–56. §) és a panaszok tárgyában hozható döntéseket (vö. Abtv. 63–65. §)].

Az Abtv. ugyanakkor sarkalatos törvény, ilyenként nehezen (különleges törvényalkotási eljárásban, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértésével) módosítható. Ez maga után vonta azt a jogalkotási (legisztikai) követelményt,

¹²⁶ BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK i. m. 46–49.

hogy az Abtv. szövege ne támaszkodjon az egyes, egyszerű többséggel elfogadható és módosítható bírósági eljárási törvények sajátos eljárásjogi megoldásaira, hanem olyan szövege legyen, amely mintegy fölötté áll az eljárási törvényeknek, így azok bármilyen szövegezése esetén is alkalmazható marad. Ez a követelmény tömör, és absztrakt fogalomhasználatot igényelt, amely viszont azzal járt, hogy a 27. § lényegében minden fordulata az Alkotmánybíróság értelmezését igényelte, némely vonatkozásokban – így mindenek előtt a kimerítendő jogorvoslatok és az alkotmányjogi panasz összefüggéseit illetően – többszörösen is. Amikor ezt az értelmezési folyamatot – és annak eredményét – bemutatjuk, nem az Abtv. 27. §-ának szófordulatain haladunk végig azok nyelvtani egymásutániságát követve, hanem a szabályozás logikai elemei által megkövetelt sorrendben haladunk.

2.2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz rendeltetése: „különleges jogorvoslat”

2.2.1. Az Alaptörvény az alkotmányjogi panaszról

Az új, a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz **rendeltetését** absztrakt módon ugyan, de **az Alaptörvény dönti el**: az új eljárásban az Alkotmánybíróság „a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját” vizsgálja. Az eljárás célja nyilvánvalóan nem lehet más, mint az összhang biztosítása, még konkrétabban, a bírói döntés és az Alaptörvény között megbomlott (hiányzó) összhang helyreállítása. Figyelemmel arra, hogy a panasz folytán bírói döntés vizsgálata zajlik,¹²⁷ márpedig a bírói hatalom lényege, hogy a bíró(ság) által hozott döntést csak bíró(ság) által folytatott jogorvoslati eljárásban lehet felülvizsgálni, az Alaptörvény rendelkezése folytán a valódi alkotmányjogi panaszt bíró(ság)i jellegű jogorvoslati eszköznek kell tekinteni. Ha nem ezt az értelmezést fogadnánk el, akkor a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz a bírói függetlenség megsértésével járna, mivel akkor nem bíró(ság) törné át (közvetlenül vagy közvetve – erről az Alaptörvény nem rendelkezik) a bíró(ság)i döntés jogerejét,¹²⁸ hanem valamilyen más, nem a bírói hatalomból részesülő intézmény. Az Alaptörvény tehát két kérdést maga döntött el: az egyik az, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegű, a másik pedig az, hogy a jogorvoslati jellegű panasz-eljárást az Alkotmánybíróság a bírói hatalomból részesülve folytatja (ezt Bragyova András már korábban egészen világosan kimutatta: a normakontrollt végző állami szervnek is szükségszerűen bírósági jellemzőkkel kell rendelkeznie, függetlenül attól, hogy mi a tényleges elnevezése;¹²⁹ Magyarországon ráadásul az elnevezés sem okozhat gondot, hiszen az Alkotmánybíróság nevében hordozza, hogy „bíróság”). Ezt a belátást, alkotmányozói célt vagy legalábbis alkotmányozói megfontolást jelzi az Alaptörvény indokolása, amikor a „további különleges jogorvoslatot biztosít” fordulattal támasztja alá a valódi alkotmányjogi panasz létrehozását.

¹²⁷ ZAKARIÁS (2019b) i. m. 21.

¹²⁸ A jogerő és a bírói döntések közötti elszakíthatatlan kapcsolatról ld. VARGA Zs. (2018) i. m. 49–71.

¹²⁹ BRAGYÓVA (1994) i. m. 150–167.

2.2.2. Jogorvoslat-e a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz?

Ugyanakkor a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegére az Abtv. 27. §-a nem utal, arra a 43. §-ból lehet következtetni, amely úgy rendelkezik, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság a 27. § alapján folytatott eljárásában alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti” (vö. Abtv. 43. §). **A jogorvoslati jelleg tehát az Abtv. 27. §-ának rejtett tartalma.** Kétségtelen, hogy az Abtv.-re vonatkozó törvényjavaslat miniszteri indokolása határozottan utal erre a rejtett tartalomra: az általános indokolás megismétli – lényegében szó szerint – az Alaptörvény indokolását, benne a „különleges jogorvoslatot biztosít” fordulattal, még ha a 26–31. §-okhoz fűzött részletes indokolás ezt bizonytalanabbá is teszi, amikor a valódi alkotmányjogi panasz jogi természetét úgy magyarázza, hogy „[a]z eljárás ennek ellenére nem lehet a bírósági per „folytatása”, az AB nem a szűkebb értelemben vett igazságszolgáltatás része”. Persze ezzel végső soron azt erősíti meg, hogy tágabb értelemben – vagyis nem szervezeti kapcsolódás folytán, de a bírói hatalomból részesülve – az Alkotmánybíróság mégiscsak az igazságszolgáltatáshoz tartozik. Az Abtv. indokolása pedig az Alaptörvény hetedik módosítását követően kiegészített 28. cikk folytán ugyan nem közvetlenül kötelező, de rendelkezik valamelyes normatív hatással, mivel a rendelkezések értelmezésének kiindulópontjaként figyelembe kell venni. Az erre tekintettel kiegészített részletes indokolás pedig utal az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Szalontay v. Hungary*¹³⁰ ügyben hozott döntésére, amely a valódi alkotmányjogi panaszt hatékony jogorvoslati eszköznek tekinti. A részletes indokolás emellett a valódi alkotmányjogi panasz és a jogerő (*res iudicata*, ítélt dolog) közötti összefüggésről is említést tesz: „[a]z ítélt dolog szabályozása a normakontroll hatáskörök esetén más ügyre vonatkozóan is fennállhat, de a bírói döntés megsemmisítése esetén csak ügyről ügyre, tehát csak az adott ügyben eredményezhet *res iudicata*-t”. Nem lehet tehát kétséges, hogy a valódi alkotmányjogi panasz jogorvoslati eszköz, még ha különleges is.¹³¹

Ki kell mindezt egészíteni azzal, hogy az Alkotmánybíróság számára a régi Abtv. alkotmányjogi panaszának jogorvoslati jellege sem volt soha kétséges. Az akkori alkotmányjogi panasz alkalmazását érintő első fontos döntés az 57/1991. (XI. 8) AB határozat (Jánosi-ügy) volt. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a) elsődleges alapjogvédő állami intézmények a rendes bíróságok;¹³² b) az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, még ha rendkívül sajátos is (ez a régi Abtv. szabályából is következik, amely szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele az egyéb jogorvoslatok kimerítése);¹³³ c) az alkotmányjogi panasz benyújtójának alanyi joga van ahhoz, hogy ügyében az Alkotmánybíróság határozzon;¹³⁴ d) az Alkotmánybíróságnak

¹³⁰ Szalontay v. Hungary, no. 71327/13, elfogadhatósági határozat, 2019. március 12-I döntés, 35. és 39. bek.

¹³¹ NASZLADI (2016) i. m. 18.

¹³² Ezt az Alaptörvény rendszerében a 28. cikk már világosan alátámasztja. Ld. BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK i. m. 22.

¹³³ Ezt először az 57/1991. (XI. 8) AB határozat jelentette ki, majd a 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés fenntartotta, és a 6/2013. (III. 1.) AB határozat megerősítette.

¹³⁴ Ezzel teljességedt ki az alanyi jogvédelem intézményrendszere, ld. CSERVÁK (2015) i. m. 18.

az Alaptörvényen alapuló joga van ahhoz, hogy az alkotmányellenes bírósági ítéletet megsemmisítse; e) a jogsérelemnek ezért az Alkotmánybíróság eljárása folytán kell orvosolhatónak lennie, különben a panasz a jogorvoslati jellegét veszítené el, ami lényegi elem, mert ez különbözteti meg az utólagos normakontrolltól.

Az ügyben kialakult jogirodalmi vita nem az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természetét vitatta, hanem a határozat egyetlen elemét kifogásolta, mégpedig azt, hogy az ügyben az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok érintett ítéleteit megsemmisítette.¹³⁵ Ennek lehetőségére ugyanis a régi Abtv. egyáltalán nem utalt. Enélkül persze a panasz jogorvoslati jellege nem érvényesülhetett volna maradéktalanul, a panasz folytán feltárt alkotmányellenesség nem maradhatott következmény nélkül. Az Alkotmánybíróság a következmény nélküliséget a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatával orvosolta, amelyben megállapította, hogy „az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy a büntető eljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta az Alkotmánybíróság által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.” Az Országgyűlés a mulasztást az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvénnyel orvosolta. Ennek eredményeként állt elő az a helyzet, hogy az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményét, a konkrét jogsérelem orvoslásának eszközeit polgári ügyekben a régi Pp. tartalmazta (262/A.§). Más okból ugyan, de büntető ügyekben is hasonlóképpen a régi Be. (416. §) tartalmazta az orvoslás eszközét.

Ezek után nem merülhet fel kétely az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét illetően.¹³⁶ Az általános dogmatikai álláspont szerint a **jogorvoslat** valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntés szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírálatának, azaz a **döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával**. Ki kell emelni ebből a definícióból azt, hogy a jogorvoslat célja mindig az érintett (ügyfél) vagy a jogorvoslatot végző hatóság, bíróság vagy más szerv által jogi vagy ténybeli okból hibásnak (azaz alkotmányellenesnek, törvénysértőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés orvoslása.¹³⁷ Ha ezt a meghatározást elfogadjuk, az alkotmányjogi panasz valóban minden kétséget kizáróan jogorvoslat.¹³⁸ Ennek ellenére 2012-től kezdődően az Alkotmánybíróság bizonytalan volt ennek világos és kizárólagos kijelentésében. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatra visszautalva a 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés szerint: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat (Indokolás [11])”. Ugyanitt azonban utal arra is, hogy „[e]hhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a

¹³⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 176.; TILK (2002) i. m. 65.; CSEHI (2011) i. m. 101–102.; LÁBADY (1993) i. m. 38–39.; NASZLADI (2016) i. m. 21–24.

¹³⁶ BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK i. m. 24–25.

¹³⁷ Patyi András felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási jogi jogorvoslati definíciók „orvoslás” eleme Szamel Lajoshoz nyúlik vissza. Ld. PATYI (2005) i. m. 232.

¹³⁸ VARGA Zs. (2015b) i. m. 144–145.

későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme. Mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi panasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól,¹³⁹ amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozót közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet.” Továbbá: „[14] Az alkotmányjogi panasz kettős célját tükrözi az alkotmányjogi panasz eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának kettős jogkövetkezménye is: egyrészt, alkalmazási tilalom az eljárására okot adó ügyben, illetve a döntés megsemmisítése [Abtv. 45. § (2) bekezdés, 43. §]; másrészt, hatályvesztés és a további alkalmazás tilalma [Abtv. 45. § (1) bekezdés]”. A 6/2013. (III. 1.) AB határozat és jó néhány későbbi döntés megerősítette ezt. Ugyanakkor az érdemi elbírálásra alkalmatlan panaszokat visszautasító végzések közül a legújabbak között is előfordul a bizonytalanságot jelző fordulat: „[a]z Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3056/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [19], legutóbb alkalmazta: 3151/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [22]}. Mindez arra utal, hogy az Alkotmánybíróság nehezen szakad el a korábbi, kizárólag normakontroll jellegű eljárásoktól, és a valódi alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét is ehhez igyekszik kapcsolni.¹⁴⁰ Erre a panasz **különleges jogorvoslati jellege** szolgáltat okot.

2.2.3. Mitől különleges jogorvoslat a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz?

Az alkotmányjogi panasz és az egyéb eljárásjogokban (Be., Pp., Ket., Szabs.) szabályozott jogorvoslati eszközök közötti lényeges különbséget az Abtv. 27. § (1) bekezdésének az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdését részben megismétlő bevezetése hordozza: a panaszt „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben” lehet benyújtani. Ebből következik egyfelől a **korlátozott kontradiktórius jelleg**. Az egyéb eljárásjogok jogorvoslati eszközeinek alkalmazása megőrzi az alapeljárásokra jellemző kontradiktórius vonást, vagyis a jogorvoslat kezdeményezőjéhez képest ellenérdekeltek is részt vesznek (mégpedig ellen-indítványtételi joggal) a jogorvoslati eljárásban (még a felülvizsgálati eljárásban is). A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén ez a körülmény – a gyakorlatban mindenképpen – hiányzik.¹⁴¹ Az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét kell állítania, és ehhez (ide értve a panasz folytán hozott alkotmánybírói döntés lehetséges következményét is) az ellenérdekeltek csak nagyon korlátozottan szólhatnak hozzá: észrevételt tehetnek, nyilvános meghallgatást indítványozhatnak (vö. Abtv. 57. §), de az Alkotmánybíróság mindenképpen csak az eredeti indítványt fogja elbírálni. Ebből a körülményből két következtetés mindenképpen levonható. Az egyik következtetés az, hogy az alkotmányjogi panasz alapján folytatott alkotmánybírói eljárás semmiképpen nem jelentheti

¹³⁹ ZAKARIÁS (2015) i. m. 154.; NASZLADI (2013) i. m. 79.

¹⁴⁰ CSERVÁK (2019) i. m. 38–39.

¹⁴¹ NASZLADI (2016) i. m. 76.

a támadott döntéshez vezető alapeljárásba vitt jog jogszabályokon (azaz nem az Alaptörvényen) alapuló elbírálását. Egyszerűbben megfogalmazva: az Alkotmánybíróság soha nem a keresetet, vádat bírálja el, ilyen értelemben nem a támadott döntés szakjogi (polgári jogi, büntetőjogi, szabálysértési jogi, más közigazgatási jogi) helyességét, még kevésbé annak megalapozottságát bírálja felül.¹⁴² Az alkotmányjogi panasz tehát a lehető legszorosabban az alkalmazott jogszabály – illetve az Alaptörvény rendszerében a bírói döntés *per se* – alaptörvény-ellenessége (sőt, a tárgyi oldal szabálya alapján még szűkebb okból, a döntés alapjogsértő jellege) miatt nyújtható be. Ezt, illetve összetevőit az Alkotmánybíróság esetről esetre meg is állapította: az Alkotmánybíróság nem válhat negyedfokú (rendes-) bírósággá {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28], legutóbb: 3291/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [9]}, a jogszabályokat elsősorban a rendes-bíróságok értelmezik {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[15], legutóbb: 3271/2020. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [22]}, az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4], legutóbb: 3151/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [22]}, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4], legutóbb: 3720/2020. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [15]}.

A másik következtetés a fentiből fakad: az Alkotmánybíróságnak sem szabad figyelmen kívül hagynia az alkotmányjogi panasz elbírálásakor, hogy az ellenérdekű felek nem részesei az eljárásának. A panaszos szubjektív jogának sérelme ezért objektív alapjogsértés következménye kell hogy legyen. Másként megfogalmazva: az Alkotmánybíróság nem védheti olyan módon a panaszos szubjektív jogát, hogy döntése folytán, azzal egyidejűleg szubjektív alapjogsérelmet okozzon az ellenérdekű feleknek. Ilyen értelemben tehát az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természete ellenére valóban nem szakad el teljesen a normakontrolltól: még bírói döntés elleni panasz esetén is **az Alaptörvény (az abban biztosított alapvető jog) objektív védelme, érvényesítése a cél** {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}. Az alkotmányjogi panasz tehát egészen különleges, alkotmányos (és nem rendes eljárási) jogorvoslat. Ezt erősíti az is, hogy az indítvány befogadhatósága során mérlegelendő egyik körülmény az, hogy a panaszban megjelölt alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta-e, illetve a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű-e (vö. Abtv. 29. §).

2.3. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyi oldala

2.3.1. A megtámadható bírói döntések köre általában

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz különleges jogorvoslati jellegéből adódóan tárgya nem lehet más, mint bírói döntés, mégpedig olyan bírói döntés, amelynek alaptörvény-ellenességét állítja az indítványozó. Az Alaptörvény többször hivatkozott szabályából több nem következik. Ugyanakkor a panasz rendkívüli jogorvoslati jellege a tárgyi oldalon, a jogosultsági feltételek meghatározása pedig az alanyi oldalon

¹⁴² BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK i. m. 27.

megkövetelte, hogy az Abtv. megállapítsa a panasz benyújtásának pontos feltételrendszerét. Az Abtv. 27. §-a (és a további feltételeket szabályozó rendelkezések) ezért nem tekinthető az Alaptörvény szabályát szűkítőnek – ez ugyanis Alaptörvény-ellenes lenne – hanem, olyan feltételek összességének kell tekinteni ezeket, amelyek az Alaptörvényben megállapított panaszfajtaát egyrészt a joggyakorlatban alkalmazhatóvá teszik, másrészt beillesztik a panasz tárgyául szolgáló bírói döntések és az azok meghozatala során követett eljárásban alkalmazott jogorvoslatok rendszerébe.

Az alkalmazott anyagi és eljárási jogszabályoktól függetlenül **minden az Alaptörvényben, illetve a Bszi.-ben szabályozott bíróság** (a hatályos szabályok szerint a járásbíróságok, törvényszékek, ítélőtáblák és a Kúria) **döntése** alkotmányjogi panasz tárgya lehet. Ezzel kapcsolatos kétség csak kivételesen merült fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Így nem csak a három nagy eljárási törvény (Be., Pp., Kp.) alapján hozott döntéseket tekintette az Abtv. 27. §-a hatálya alá tartozónak, hanem a választási ügyekben hozott jogorvoslati döntéseket is. Ez azért sem lehetett kétséges, mert a jelenleg hatályos Ve. 233. §-a maga is utal arra, hogy a választási szervek határozatai ellen alkotmányjogi panasznak van helye [az eljárás sajátossága, hogy az Abtv. nem alkalmazható [vö. 30. § (2), (3) és (5) bekezdés, 55. § (1)–(1f) és (7) bekezdés, 58. § (1) bekezdés és 60. §]. Hasonló a helyzet a népszavazás kezdeményezése tárgyában hozott döntésekkel is [28/2015. (IX. 24.) AB határozat], mivel az Nsztv. 79. §-a az alkotmányjogi panasz tekintetében visszautal a Ve.-re (azzal, hogy a határidők néhány nappal hosszabbak).¹⁴³

Egyetlen, rendes bíróság által intézett ügytípus tekinthető **függő kérdésnek**, mégpedig a Kúria Önkormányzati Tanácsának (a továbbiakban: KÖT) az önkormányzati rendeletek törvényessége tárgyában hozott határozata. A hatályos szabályok szerint ez a Kp. alapján folytatott egyik eljárásfajta, a Kp. hatálybalépése (2018. január 1.) előtt viszont ezt az ügytípust a Bszi. 45–61. §-ai szabályozták. A vitát mégsem a KÖT bírósági jellege okozta, hanem az a körülmény, hogy a régi Abtv. hatálya alatt ezt a feladatot is az Alkotmánybíróság látta el. Sőt, éppen az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény előkészítése során tett (már hivatkozott) kezdeményezésének II. 9. pontja vetette fel, hogy ezt a hatáskört más bírósághoz kellene telepíteni.¹⁴⁴ Ugyanakkor – különösen a jelenleg hatályos szabályok szerint – a KÖT határozata az egyike a Kúria döntéseinek, ezért sem kizáró szabály, sem erős dogmatikai érv nincs az alkotmányjogi panasz kizárása mellett. Az Alkotmánybíróság egyetlen ilyen ügyet sem tárgyalta érdemben, ugyanakkor jó néhány, a KÖT határozata elleni alkotmányjogi panaszt nem kizárt tárgykör miatt, hanem más okból (érintettség vagy indítványozói jogosultság hiánya, érdemi összefüggés hiánya, határozott kérelem hiánya) utasított vissza vagy szüntette meg az eljárást [3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, 3032/2018. (II. 6.) AB végzés, 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés, 3064/2020. (III. 2.) AB végzés]. Formálisan szintén nem tárgyi, hanem alanyi oldalon a rendeletalkotás, mint közhatalmi tevékenység miatt zárta ki egy önkormányzat panaszát az Alkotmánybíróság a KÖT határozata vonatkozásában, de ez még a 2019. decemberi módosítás előtt történt [3248/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [11], a jogszabályváltozás hatását ld. a 3.3. pontban}.

¹⁴³ BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ–RAJOS i. m. 188–190.

¹⁴⁴ CSINK–MAROSI (2015) i. m. 265–268.

Más a helyzet a **bíróági szervezetrendszerhez nem közvetlenül kapcsolódó**, de bíróságnak nevezett intézményekkel. Az egyik ilyen eset a Bjt. 101-104/B. §-aiban szabályozott **szolgálati bíróságokkal** kapcsolatban merült fel. Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatában úgy döntött, hogy „a bírók fegyelmi ügyében eljáró szolgálati bíróságok az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdése szerinti független és pártatlan bíróságnak tekinthetők, ezért határozatuk alkotmányjogi panasszal megtámadható” (Indokolás [38]). Ezt követően jelentős számú döntést hozott szolgálati bíróságokat érintő panaszok tárgyában [3249/2015. (XII. 8.) AB végzés, 3219/2016. (XI. 14.) AB végzés, 3058/2017. (III. 20.) AB végzés, 3037/2019. (II. 13.) AB végzés, 3200/2019. (VII. 16.) AB végzés]. Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a közjegyzői fegyelmi bíróságokat illetően [először: 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, legutóbb: 28/2019. (XI. 4.) AB határozat].

Ellenkező eredményre jutott az Alkotmánybíróság a **választottbíróságokat** illetően. A 3118/2013. (VI. 4.) AB végzésében megállapította, hogy a választottbíróság ítéletének vizsgálatára nincs hatásköre, vagyis az nem tartozik az Abtv. 27. §-a alapján panasszal támadható bírósági döntések körébe, mert „az indítványozók a választottbíráskodás kikötésével szerződési szabadságukkal élve és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott bírósághoz forduláshoz való jogukról, és ezzel együtt a (7) bekezdésben foglalt jogorvoslati jogukról lemondva az állami bíróságok elől elvonták jogvitáik rendezését, s azokat magánbíróági útra terelték” (Indokolás [6]). Még világosabban fogalmazott a 3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, amely szerint „a választottbíróságok nem tartoznak az állami bíróságok által alkotott igazságszolgáltatási szervezetrendszerbe” (Indokolás [11]). Ezt később több döntés követte {3263/2015. (XII. 22.) AB végzés, 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, 3174/2017. (VII. 14.) AB végzés, 3265/2017. (X. 19.) AB határozat}. Legutóbb a 3385/2019. (XII. 19.) AB végzés erősítette meg, hogy „bírói döntés alatt kizárólag az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerinti bírói döntés, vagyis az állami bíróságok által hozott döntés értendő” (Indokolás [10]).

A 3385/2019. (XII. 19.) AB végzésben alkalmazott formula értelemszerűen kizárja a **nemzetközi és európai unió jog alapján működő bíróságokat** is a közvetlenül valódi alkotmányjogi panasszal támadható bírói döntések köréből. Ezt az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló nemzetközi szerződés kihirdetését megtiltó 9/2018. (VII. 9.) AB határozat kifejezetten ki is jelentette, mégpedig a rendelkező részben: „az olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *a*) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) és *d*) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki”. Az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseinek alkotmányjogi panasszal támadhatósága mindaddig nem merült fel, de *mutatis mutandis* valószínűleg az Emberi Jogok Európai Bírósága döntései sem lennének az alkotmányjogi panasszal támadható bírósági döntések közé sorolhatók.

Az Európai Unió Bíróságának döntéseivel viszont más a helyzet. Szintén a fentiek alapján valószínűleg azok sem lennének az alkotmányjogi panasszal támadható bírósá-

gi döntések közé sorolhatók, de mint uniós aktusok mégsem kizártak az Alkotmánybíróság kontrollja alól. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat rendelkező részében ugyanis az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, 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”. Márpedig az Európai Unió Bírósága döntései ilyen közös hatalomgyakorlásnak minősülnek, ezért közvetve az Alkotmánybíróság fenntartotta magának a jogot a felülbírálatára (hasonlóan a német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. PSPP határozatához¹⁴⁵).

2.3.2. A megtámadható bírói döntések köre szűkebb értelemben

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyi oldalának feltételrendszere két lépésben határozza meg a ténylegesen támadható bírói döntések körét. Adat hiányában csak feltételezni tudjuk, hogy ez az Alaptörvény indokolásában szereplő jogorvoslati jelleg kivételességére tekintettel (is) történt. Első lépésben az eljárás során hozott közbenső döntéseket zárja ki az Abtv. 27. § (1) bekezdése. A szövegezésnél az Országgyűlésnek figyelnie kellett arra (ld. fent, 2.1. pont), hogy ne támaszkodjon az egyszerű többséggel bármikor módosítható eljárási törvények szóhasználatára. Vélhetően ezért is használja a döntés fordulatot, amely viszont az eljárási törvények a bíróságok által használt műfaji értelemben nem használnak. A bírósági döntések műfajai az eljárási törvények szerint elsősorban az ítélet és a végzés, amelyeket összefoglalóan határozatnak neveznek.

Az Abtv. szövege szerint a valódi alkotmányjogi panasz tárgya „**az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés**” lehet. Az egyes eljárási törvények ugyan nem ugyanazt értik az érdemi és az eljárást befejező jelzőkkel pontosított határozatokon, de lényegében mindegyik eljárási törvényre igaz az az elvi dogmatikai különbségtétel, amely a bírósági határozatokat anyagi jogi és eljárási jogi szempontból is csoportosítja. Anyagi jogi szempontból egy határozat lehet érdemi vagy nem érdemi aszerint, hogy az ügyben felmerült alapkérdést eldönti vagyis a kereset, vád, kérelem, egyéb indítvány tárgyában, annak jogszerűségét és jogkövetkezményeit illetően döntést hoz-e vagy nem. Eszerint az ítélet mindig érdemi, ugyanakkor egyes végzések is annak minősülhetnek, ha az előző feltételt teljesítik. A végzések legnagyobb része azonban nem érdemi, mert vagy nem dönti el az alapkérdést, vagy csak járulékos eljárási részletekről határoz. Eljárásjogi szempontból pedig a határozatok lehetnek ügydöntőek vagy közbensőek aszerint, hogy meghozatalukkal az adott bírósági fórum előtt az eljárás befejeződik-e, vagy tovább folytatódik. Eszerint az ítélet mindig, és egyes (például a keresetlevelet, kérelmet visszautasító, az eljárást megszüntető) végzések szintén ügydöntőek, míg a végzések másik csoportja (az. ún. pervezető végzések) nem azok.¹⁴⁶

A fenti osztályozásra támaszkodva {3334/2019. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [84]–[85]}, az Abtv. vizsgált szabálya úgy magyarázható, hogy az vagyilagosan egy

¹⁴⁵ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020 – 2 BvR 859/15.

¹⁴⁶ NÁSZLADI (2016) i. m. 67.

anyagi jogi („érdemi”) és egy eljárásjogi („eljárást befejező”) feltételt alkalmazva **kizárja** a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasszal támadható döntések közül az összes **pervezető végzést**, valamint **a járulékos kérdéseket eldöntő határozatokat** is.¹⁴⁷ Az anyagi jogi feltétel alapján (az egyéb feltételek teljesítése, tárgyi oldalon különösen a következő pontban tárgyalt jogorvoslat kimerítése esetén) **alkotmányjogi panasszal támadhatók az ítéletek**, a vagylagos eljárási feltétel alapján pedig **az ügydöntő végzések is**. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a következő további értelmezések jelentek meg.

A Pp. ismeri a közbenső (jogalapot eldöntő, de a jogkövetkezményekről még nem határozó) **közbenső ítélet** és a kereset tárgyát csak részben eldöntő **részítélet** fogalmát. Az Alkotmánybíróság mindkét döntésfajtát támadhatónak minősítette. Az első visszautasító végzések a közbenső ítéletek elleni panaszokat nem e minőségük miatt utasították vissza [3338/2012. (XI. 12.) AB végzés, 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3347/2012. (XI. 19.) AB végzés, 3389/2012. (XII. 30.) AB végzés], később a 3027/2018. (II. 6.) AB határozat pedig nemcsak befogadhatónak találta a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott közbenső ítélete elleni panaszt, hanem azt elbírált és a közbenső ítéletet megsemmisítette. Hasonló a helyzet a részítéletekkel: az első végzések nem e minőségük miatt utasították vissza a panaszokat [3363/2012. (XII. 5.) AB végzés, 3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, 3066/2013. (II. 28.) AB végzés], majd el is bírált ilyen [3024/2016. (II. 23.) AB határozat].

Következetes az Alkotmánybíróság **a járulékos kérdéseket eldöntő bírósági határozatokkal szemben is**. Az **előzetes letartóztatás és más kényszerintézkedés** tárgyában hozott végzések elleni panaszokat kezdettől visszautasította, mint alkotmányjogi panasszal nem támadható döntéseket. A 3036/2013. (II. 12.) AB végzésben megállapította, hogy „az előzetes letartóztatás meghosszabbításáról rendelkező végzést helybenhagyó döntés tehát nem az adott büntető ügyet érdemben lezáró végső döntés, ezért az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában előírt követelménynek” {Indokolás [7], ld. még 3017/2016. (II. 2.) AB határozat}, és ehhez a későbbiekben is ragaszkodott.¹⁴⁸ Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság az adóügyben hozott biztosítási intézkedéssel kapcsolatban, habár e tekintetben az eljárást egyéb okból megszüntette, valamint a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasító nem bírósági, hanem közigazgatási hatósági döntések felülvizsgálata tárgyában hozott bírósági határozatokat illetően is {3334/2019. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [86]}. Szintén nem támadható alkotmányjogi panasszal a **végrehajtási kifogás** [3092/2020. (IV. 23.) AB végzés].

Általában hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság a korábbi bírósági határozatot **hatályon kívül helyező** és az eljárást bíróságot új eljárásra utasító végzésekkel kapcsolatban is, megállapítva, hogy azok sem nem érdemiek, sem nem minősülnek az eljárást befejező döntésnek {először a 3328/2012. (XI. 12.) AB végzésben, Indokolás [5]}. Ezt az Ügyrend 32. § (3) bekezdése a Kúria esetében tételesen ki is jelenti. Ennek ellenére ez alól egy esetben az Alkotmánybíróság kivételt tett. A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban megállapította – és ezt a különvélemények szavá

¹⁴⁷ BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS i. m. 196–199.

¹⁴⁸ NASZLADI (2016) i. m. 64.

is tették –, hogy „[a]z Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján általában nincs helye alkotmányjogi panasz benyújtásának a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, mert az eljárás ebben az esetben még folyamatban van. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy kivételesen nem támasztható az indítványozóval szemben az az elvárás, hogy csak az új eljárást követő rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után nyújthassa be alkotmányjogi panaszát, mert az alkotmányjogi panaszában kifejtett alaptörvény-ellenes sérelem tekintetében az eljárás lényegében már lezárult, továbbá a Kúria iránymutatásának megfelelően lebonyolított új eljárásban már kizárt az alaptörvény-ellenesség orvoslása. A Kúria ítéletének megfelelően megismételt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne” (Indokolás [16]). A kivétel a konkrét ügy kontextusában megalapozott. Az eljárási törvények ugyanis nem teszik lehetővé, hogy a Kúria a hatályon kívül helyező végzésében konkrét utasítást adjon arra, hogy a másodfokú (vagy közigazgatási eljárásban gyakran elsőfokú) bíróságnak milyen tartalmú döntést kell hoznia. Ha ugyanis az új döntéshez szükséges tényállás tisztázott, akkor a Kúriának magának kell meghoznia az új döntést (reformatórius döntést a kasszációs döntés helyett), ha pedig a tényállás nem tisztázott, akkor nem vonhatja el az alsóbb fokú bíróság mérlegelési és jogértelmezési jogát. Az elbírált ügyben ez történt. Ezt követően az Alkotmánybíróság tartózkodott a kivétel megismétlésétől, de az a későbbiekben nem zárható ki. Ezt később az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzétett 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalásban megerősítette.

2.3.3. Az alkotmányjogi panasz és az eljárási törvényekben szabályozott jogorvoslati eszközök viszonya

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyi oldalának feltételrendszerét, a ténylegesen támadható bírói döntések körét meghatározó második lépés jóval aprólékosabb értelmezést igényelt. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint ugyanis a panasz benyújtásának feltétele, hogy „az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”. Ez csak látszólag alanyi kérdés, valójában a valódi alkotmányjogi panasz (tárgyi) kivételességét biztosító szabály. A törvény szövege általában, minden szűkítő jelző nélkül használja a jogorvoslat fogalmat. Láttuk azonban, hogy az Alaptörvény indokolása és az Abtv. általános indokolása csak a rendes jogorvoslati eszközök kimerítésének megkövetelésére utal. Utóbbi szövegek azonban nem rendelkeznek jogi kötőerővel, vagyis a kimerítendő jogorvoslatok körét az Abtv. lényegében nyitva hagyta. Ezt erősíti meg az Abtv. 56. § (2) bekezdése, amely a jogorvoslat kimerítésének kérdését az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntő tanács mérlegelésére bízta¹⁴⁹ [vö. Abtv. 56. § (2) bekezdés]. Jeleztük már, hogy ha az Országgyűlés nem akarta a sarkalatos Abtv. szabályozása folytán az Alkotmánybírósági eljárást kitenni (voltaképpen alárendelni) az egyszerű többséggel elfogadható eljárási törvények jogorvoslati rendszerében bekövetkező változásoknak, akkor nem is tehetett mást.

¹⁴⁹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 90–92.

Mindez arra az eredményre vezetett, hogy az Alkotmánybíróságnak kellett állást foglalnia abban a kérdésben, hogy csak az eljárási törvényekben rendes jogorvoslati eszközökként szabályozott lehetőségek (fellebbezés, a Be. esetében a másodfellebbezés) kimerítését követeli-e meg, avagy a rendkívüli jogorvoslati eszközök (felülvizsgálat, perújítás) kimerítéséhez is ragaszkodik. A kérdés súlyát jelzi, hogy az Ügyrend részletesen – és többször módosított formában – kísérli meg szabályozni a kérdést.¹⁵⁰ Az Átmeneti Ügyrend még nem talált megoldást erre. A módosításokkal ma is hatályos Ügyrend már kínált megoldást. Az Alkotmánybíróság teljes ülése úgy döntött, hogy **a rendkívüli perorvoslatok kimerítését nem követeli meg**. Ez viszont azzal járt, hogy rendezni kellett a Kúria által folytatott **felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz-eljárás viszonyát**, ha ezek egy időben (vagy legalábbis időbeni átfedéssel) folytak. Ennek az Ügyrend önálló címet is szentelt.

Az Ügyrend 2016. április 21-éig hatályban volt 32. §-a úgy foglalt állást, hogy a jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra, hanem az alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását is lehetővé teszi. Sőt, a megtámadott határozatot hatályában fenntartó, a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyező és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő új határozatot hozó, a jogerős határozatot megváltoztató, a megtámadott határozatot hatályon kívül helyező és az eljárást megszüntető kúriai felülvizsgálati döntés megtámadását akkor is lehetővé tette az Ügyrend, ha az indítványozó a jogerős döntést az Alkotmánybíróság előtt nem támadta meg. Csak a határidő elmulasztásával benyújtott felülvizsgálati kérelem tárgyában, illetve a támadott határozatot hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatokat zárta ki. Ehhez kapcsolódóan az Ügyrend 46. §-a szerint ha a befogadott alkotmányjogi panasszal egyidejűleg a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás is folyamatban van, az előadó alkotmánybíró mérlegelése alapján, külön végzés hozatala nélkül (vagyis informálisan!) az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárást kivételesen szüneteltetheti, míg az Abtv. 27. §-a szerinti eljárást szünetelteti.¹⁵¹ A mérlegelés alapja mindössze az volt, hogy az előadó bíró megítélése szerint a felülvizsgálati eljárásban várható döntés az Alkotmánybíróság érdemi döntését befolyásolhatja-e. A felülvizsgálati eljárás befejezésétől függően az Alkotmánybíróság a saját eljárást megszüntette (ha a Kúria a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi és az ügyben eljáró első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította), illetve lefolytatta (ha a Kúria a megtámadott határozatot hatályában fenntartotta vagy a felülvizsgálati kérelmet elutasította). A Kúria által hozott minden más döntés esetén (részbeni hatályon kívül helyezés, megváltoztatás, megszüntetés) az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz indítványozóját nyilatkoztatta arról, hogy az alkotmányjogi panaszát a Kúria döntésére kiterjesztve fenntartja-e.¹⁵²

Az alkotmánybíróság eljárásának informális szüneteltetése azzal járt, hogy az indítványozó semmilyen értesítést nem kapott arról, az Alkotmánybíróság esetlegesen ér-

¹⁵⁰ NASZLADI (2016) i. m. 116.

¹⁵¹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 95–101.

¹⁵² CSERVÁK (2019) i. m. 42–44.

tesült a Kúria felülvizsgálati eljárásának befejezéséről. Ha pedig az előadó alkotmánybíró mérlegelése alapján az Alkotmánybíróság a panaszt elbírálta a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásra tekintet nélkül, akkor előfordulhatott, hogy a Kúria közben vagy később a jogerős döntést megváltoztató határozatot hoz, amely ismételt megtámadását viszont az Ügyrend kizárta. Ilyenként az alkotmányjogi panasz nem tölthette be a szerepét. Az Alkotmánybíróság ezért az 1002/2016. (IV. 21.) AB Tü. határozattal 2016. április 22-ei hatállyal a 32. § változatlanul hagyása mellett megváltoztatta a 46. §-t. Az új szabály szerint tehát a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslati eszköz kimerítését az Alkotmánybíróság nem követelte meg, a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárást viszont a saját eljárása akadályának tekintette. Úgy rendelkezett ezért, hogy ha az alkotmányjogi panasz eljárással egyidejűleg a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás is folyamatban van, az előadó alkotmánybíró csak azt mérlegelheti, hogy az alkotmányjogi panaszt a folyamatban lévő jogorvoslati eljárásra tekintettel visszautasítja-e, avagy megvárja a felülvizsgálati eljárás befejezését. Utóbbi esetben az előadó alkotmánybíró vagy az Alkotmánybíróság tanácsa vagy teljes ülése az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetében az eljárását felfüggesztheti, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében pedig felfüggeszti. A felfüggesztő végzést a Kúriának is meg kellett küldeni azzal, hogy a felülvizsgálati határozata kiadmányát meghozatala után meg kell küldenie az Alkotmánybíróságnak.

A felfüggesztés látszólag feloldotta az informális szüneteltetés által okozott bizonytalanságot, de újabb ellentmondáshoz vezetett. Egy közigazgatási ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz elbírálását az Alkotmánybíróság – még a korábbi ügyrendi szabály alapján – szüneteltette, ugyanakkor megkereste a Kúriát a felülvizsgálati határozat megküldése érdekében. A Kúria – már a módosított Ügyrendi szabály hatálya alatt – jelezte, hogy a saját felülvizsgálati eljárást felfüggesztette az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig. Az Alkotmánybíróság viszont a saját szabályai alapján nem dönthetett mindaddig, amíg a Kúria eljárása véget nem ér. A kölcsönös felfüggesztés/szüneteltetés által okozott ellentmondást az Alkotmánybíróság úgy oldotta fel, hogy – élve mérlegelési jogkörével – a 11/2016. (VI. 15.) AB végzésével a benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasította, ugyanakkor a végzés indokolásában kifejtette, hogy „a felülvizsgálati kérelem benyújtása nem kötelező, annak hiánya ezért nem, a megindult felülvizsgálati eljárás viszont már akadály a alkotmányjogi panasz elbírálásának. A felülvizsgálat kezdeményezése az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének döntésén múlik, ha viszont kezdeményezi, akkor a jogorvoslat kimerítettnek csak a felülvizsgálati döntés meghozatalát követően tekinthető” (Indokolás [15]), vagyis „a Kúria döntése az Alkotmánybíróság eljárásának minden esetben előfeltétele. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, (2) bekezdés *d*) pontjának, illetve 25. cikkének együttes értelmezése kizárja azt, hogy bírói döntések alkotmányjogi panasz keretében történő felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság döntése a rendes bírósági szervezet csúcsán álló Kúria döntésének előkérdése lehessen. Rendes bíróság számára előkérdés csakis az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában és az Abtv. 25. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés alapján történő alkotmánybírósági döntés lehet” (Indokolás [17]). Annak érdekében, hogy a panasz előterjesztőjét ne érje hátrány, az Alkotmánybíróság tájékoztatta, hogy „mivel nem kellett számolnia a Kúria felülvizsgálati eljárásának felfüggesztésével és ennek hatásával az Alkotmánybíróság eljárására, ha a felülvizsgálati

eljárás befejezését követően újabb alkotmányjogi panaszt nyújt be, annak befogadhatóságát az Alkotmánybíróság ismételt megvizsgálja” (Indokolás [17]).

A 11/2016. (VI. 15.) AB végzés a konkrét ügy ellentmondását feloldotta, de szükségessé tette az Ügyrend ismételt módosítását. Erre a végzést követően azonnal sort kerített az Alkotmánybíróság a 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozattal, 2016. június 23-ai hatállyal. Az Ügyrend új szabálya hatályon kívül helyezte a panasz-eljárás felfüggesztésének lehetőségét (46. §) a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásra tekintettel, és a 32. §-ban megállapította, hogy **„alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá** – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – **a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben.** Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható”, továbbá a Kúria későbbiekben meghozott felülvizsgálati panaszának ezt követő megtámadása (vagyis az ismételt alkotmányjogi panasz) nem lesz elkésett.

Az Ügyrend azóta is hatályban lévő szabálya rendezte tehát a két jogorvoslati eljárás viszonyát, de ez a megoldás sem küszöbölt ki minden eljárási zavart. Felülvizsgálati eljárást követően a felülvizsgálati döntés ugyan támadható volt alkotmányjogi panasszal (kivéve, ha a felülvizsgálati kérelmet a Kúria hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, a határidő indítványozó általi elmulasztása vagy kizártsága miatt nem bírálta el érdemben), de az így előterjesztett alkotmányjogi panaszban **a korábbi jogerős ítéletet csak akkor lehet támadni, ha azzal szemben a panaszos korábban már előterjesztett alkotmányjogi panaszt.** Ha viszont ezt megtette, a korábbi alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságnak vissza kellett utasítania. Az Ügyrend hatályos szabálya tehát a panaszost vagy kétszeri (első esetben kötelezően visszautasítandó) panasz benyújtására kényszeríti, vagy pedig a jogerős bírósági döntést kizárja a panasszal támadható döntések köréből, és a panaszt csak a Kúria felülvizsgálati határozatára korlátozza. Az Alkotmánybíróság teljes ülése az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalásával megerősítette, hogy ez az **eljárási anomália** nem küszöbölhető ki: „[a]z alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálat keretében a Kúria döntésén keresztül a – korábban alkotmányjogi panasszal megtámadott, de a felülvizsgálati eljárás miatt érdemben nem vizsgált – jogerős döntés – a korábbi alkotmányjogi panaszba foglalt kérelemnek megfelelően – akkor is felülvizsgálható, ha az indítványozó korábban felülvizsgálati (vagy csatlakozó felülvizsgálati) kérelmet nyújtott be, de azt a Kúria érdemi vizsgálat nélkül visszautasította”.

Az anomália valószínűleg csak akkor lesz feloldható, ha az Alkotmánybíróság csak arra lesz tekintettel, hogy a panaszos milyen eljárást kezdeményez a jogerős határozat meghozatalával az alkotmányjogi panasz előterjesztésére megnyíló 60 nap alatt (vö. Abtv. 30. §). Ha ezalatt a hatvan nap alatt a panaszos bármilyen más jogorvoslati eljárást kezdeményez, akkor ez akadálya az alkotmányjogi panasz elbírálásának, ezért folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás esetén a benyújtott alkotmányjogi panasz visszautasítandó. A felülvizsgálati eljárásban hozott döntéssel hárul el az akadály, tehát az ezt követő 60 nap alatt terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, mégpedig a felülvizsgálati döntésre és a jogerős döntésre is kiterjedően, hacsak a felülvizsgálati döntés nem hatályon kívül helyezésről és új eljárásról szól. Utóbbi esetben az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalásban írtak szerint csak kivételesen lehet a panaszt befogadni. Ha pedig a

Bszi. július 1-jétől hatályos szabályai szerint a felülvizsgálati határozat ellen jogegységi panaszt nyújtanak be, az alkotmányjogi panasz elbírálásának akadálya fennmarad, és csak a Kúria jogegységi panasz-határozata után lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani. Ismételten jelezzük, hogy az e bekezdésben írt megoldás csak a szerző és nem az Alkotmánybíróság álláspontja.

A **perújítást** illetően jóval kevesebb zavar merült fel. A biztonság kedvéért az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás ezt a kérdést is rendezte: „[a] perújítást elrendelő bírósági határozat önálló alkotmányjogi panasszal nem támadható, és a perújítás elrendelése esetén a korábban hozott jogerős bírósági határozat elleni alkotmányjogi panaszt vissza kell utasítani. A perújítási kérelmet elutasító döntés – ha az indítványozó a rendes jogorvoslati lehetőségeit kimerítette – önállóan is támadható alkotmányjogi panasszal, de ebben az esetben az Alkotmánybíróság csak a perújítási kérelem elutasítását vizsgálja, a jogerős döntést nem”. A megengedett perújítást követően hozott újabb jogerős döntés természetesen támadható alkotmányjogi panasszal [3222/2020. (VI. 19.) AB végzés].

2.4. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz további feltételei és alanyi oldala

Ismételten jelezzük, hogy az Abtv. 27. §-a nem tartalmazza a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszra vonatkozó összes feltételt, így a panasz tárgyi oldalához tartozó további – eljárási – feltételek áttekintéséhez az Abtv. más szakaszaira is figyelemmel kell lenni (vö. Abtv. 29. §, 55–56. §).

Hasonlóképpen a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét önmagában a tárgyi oldal alapján nem, hanem csak a megfelelő alanyi oldal esetén tudja vizsgálni az Alkotmánybíróság. Ez az alaptörvény-ellenesség nem indítványozható, hanem hivatalból alkalmazott jogkövetkezményekre (mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség, alkotmányos követelmény megállapítása vö. Abtv. 46. §) is igaz, mert ehhez is szükség van befogadott indítványra, és a hivatalból alkalmazott jogkövetkezmények nem szakadhatnak el korlátlanul az indítványtól. Az alanyi oldalhoz tartozó két legfontosabb összetevő az érintettség és az indítványozói jogosultság. Ezeket eredendően az Abtv. 27. § egyetlen bekezdése tartalmazta, de a 27. § szövegtörténetének (1. pont) bemutatása során már említett 2019. évi CXXVII. törvény által megállapított két új bekezdés, a (2) és a (3) is az alanyi oldalt részletezi. Ezért az alanyi oldalnak az (1) bekezdésben írt szabályait is az alábbiakban, a (2) és (3) bekezdéssel együtt magyarázzuk.

3. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultak

Az (1) bekezdés két, az alanyi oldalhoz tartozó kritériumot határoz meg: egyrészt az jogosult bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt benyújtani, aki az **„egyedi ügyben érintett”**, másrészt az érintett is csak akkor jogosult erre, ha a bírói döntés **„az Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütköztetően korlátozza”**. Az Alkotmánybíróság a két feltételt külön kezelte, mégpedig az általános/különös dichotómia alapján. Az első feltétel, az érintettség a panasz alanyi oldalának alapvető kritériuma, amely azt biztosítja, hogy az alkotmányjogi panasz ne

szolgáltasson lehetőséget az *actio popularis* visszatérésére. A második feltétel pedig az alkotmányjogi panasz mint jogorvoslati eszköz kivételességét biztosítja, annak hivatott elejét venni, hogy az Alkotmánybíróság általános jogorvoslati fórumként szolgáljon (ld. fent a 2.2.3. pontot).

3.1. Az érintettség, mint a panasz alanyi oldalának alapvető kritériuma

Az Alkotmánybíróság a valódi alkotmányjogi panaszok elbírálása során mindvégig figyelemmel volt arra, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti érintettség jelenti a panasz benyújtásának alapvető alanyi kritériumát (*legitimatio ad causam*), habár konkrét vita ezzel kapcsolatban ritkán merült fel. Az érintettség tekintetében kialakított alkotmánybírói szempontrendszer a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén alapvetően azonos a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz alkalmazása során kialakítottal, minthogy a 26. § (1) bekezdése ugyanazt a fordulatot használja, mint a 27. §: „egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés].

Az egyetlen ügyben sem volt kétséges, hogy aki a perben nevesített félként vagy beavatkozóként szerepel (felperes, alperes, vádlott, kérelmező, kérelmezett, beavatkozó), az Abtv. 27. §-a vonatkozásában érintettnek minősül. Kérdés az lehetett, hogy **a bírói határozatban nem nevesített személy minősíthető-e érintettnek** az alkotmányjogi panasz tekintetében, és ezzel kapcsolatban merültek is fel vitás esetek. A 3075/2017. (IV. 19.) AB végzéssel elbírált ügyben az indítványozók közigazgatási ügyben (menedékkérelem) hozott ítéletet támadtak úgy, hogy a jogvitában sem félként sem beavatkozóként nem vettek részt, hanem a felperes hozzátartozói voltak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[é]rintettségüket a felpereshez fűződő szoros családi kötelékkel igazolták, valamint azzal, hogy a támadott ítélet az ő Alaptörvényben biztosított jogait is közvetlenül sérti. Az indítványban nem hozzátartozójuk, hanem saját Alaptörvényben biztosított jogaik sérelme miatt fordultak az Alkotmánybírósághoz. Ez alapján az indítványozók jogosultnak és érintettnek is tekinthetők” (Indokolás [10]).¹⁵³ Egy másik ügyben ezzel ellentétes döntést hozott az Alkotmánybíróság: egy közérdekű adatigénylést elrendelő bírósági ügyet támadott meg a jogvitában részt nem vevő olyan személy, akinek a személyes adatait (mint közérdekből nyilvános adatot) az ítélet alapján ki kellett adnia a pereszes alperesnek. A 3189/2017. (VII. 21.) AB végzésben az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy „[a]z indítványozó az egyedi ügyben folytatott bírósági eljárásban nem vett részt, abba nem avatkozott be. Alkotmányjogi panaszát az indítványozó a felperes és az alperes közti – a felperes közérdekű adat megismerése iránti jogi igényének teljesítésére irányuló alperesi kötelezettségről szóló – jogvitában az alperes felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria ítélete [...] ellen terjesztette elő. Az Alkotmánybíróság ezért az adott alkotmányjogi panasz kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy a jelen indítványozó a felperes és az alperes polgári jogi jogvitáját lezáró konkrét bírói döntés ellen, illetve az adott bírósági eljárásban alkalmazott jogszabállyal szemben alkotmányjogi panaszt saját jogsérelmének orvoslására nem jogosult előterjeszteni” (Indokolás [7]). Szintén szűken értelmezte az Alkot-

¹⁵³ NASZLADI (2016) i. m. 131–132.

mánybíróság az érintettséget a választási ügyekben {3287/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [15]; 3296/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [18]; 3178/2018. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [10]}.

A 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-a által megállapított új, (2) bekezdés az Alkotmánybíróság gyakorlatát foglalta össze és emelte törvényerőre. Eszerint természetesen érintettnek kell minősíteni – ezért az alkotmányjogi panasz érintettség hiányában nem utasítható vissza – azt, aki a bíróság eljárásában fél volt, vagyis akit a bírói döntés ilyenként nevesít. Úgyszintén azt is, aki ugyan nem volt fél, de akit a bírói döntés nevesít és akire nézve rendelkezést tartalmaz. Érintettnek kell tekinteni továbbá azt is, akit a bírói döntés nem nevesít, de akinek jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése ennek ellenére kiterjed [utóbbi szabály előzménye a bemutatott, a 3075/2017. (IV. 19.) AB végzéssel elbírált ügy].

Lényeges felhívni a figyelmet arra, hogy a (2) bekezdés bevezető fordulata szerint az érintettséget az indítványozó „jogállásától függetlenül” kell vizsgálni, vagyis az érintettség szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az indítványozó természetes vagy jogi személy-e, utóbbi körben pedig annak sem, hogy közhatalmat gyakorol-e. Ez csak a második feltétel, az indítványozói jogosultság vizsgálata során értékelhető.

3.2. Indítványozói jogosultság természetes és nem közhatalmat gyakorló jogi személy esetében

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz mint jogorvoslati eszköz kivételességét biztosító szabály meghatározza, hogy pontosan milyen jogcímen lehet az Alkotmánybíróságtól kérni egy bírói döntés vizsgálatát (és annak alapján megsemmisítését). Az Abtv. 27. §-a eredetileg egyetlen jogcímet tartalmazott: a panasz akkor volt benyújtható, ha a bírói döntés „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”.¹⁵⁴ Ez a jogcím alkalmas volt a természetes személyek és a nem közhatalmat gyakorló jogi személyek által benyújtott panaszok befogadására. A közhatalmat gyakorló jogi személyek (illetve közhatalmat gyakorló személyek) esetén viszont alkalmazhatósága vitatható volt. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság gyakorlata is jelentősen változott. Ennek tulajdonítható – indokolása szerint – a már többször hivatkozott 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-ával bevezetett módosítás, amely új jogcímet kínált a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz benyújtásához, mégpedig a „vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza” formában, amely nyilvánvalóan csak a közhatalom gyakorló számára nyílt meg, mivel hatáskörrel csak ilyen személy vagy szervezet rendelkezik. Másrészt a törvény részben eldöntötte azt a kérdést is, hogy a közhatalom gyakorlóit megilletetik-e alapjogok, ugyanis az új (3) bekezdésben ennek vizsgálatát írta elő az Alkotmánybíróság számára. Ettől kezdődően **a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz kettévált az indítványozók jogállásától függően.**

A természetes személyek és a nem közhatalmat gyakorló jogi személyek tekintetében az Abtv. 27. §-ának szabálya nem változott [leszámítva azt a technikai körülményt, hogy a szabály immár az (1) bekezdés része]. Mivel az (1) bekezdés *a)* pontjának első fordulata lényegében (sőt, szinte szó szerint) azonos az Abtv. 26. § (1) bekezdés *a)*

¹⁵⁴ BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ–RAJOS i. m. 199–202.

pontjának szövegével, ezért az ott írt magyarázat minden különbségtétel nélkül vonatkozik a 27. §-ra is. Ehhez képest a valódi alkotmányjogi panasz szabályainak magyarázata egyetlen kiegészítést igényel.

Az Alkotmánybíróság következetesen, **kivételt nem tűrően elzárkózott** attól, hogy a panaszos Alaptörvényben biztosított jogának, konkrétan a törvény előtti egyenlőségének vagy alapjogai megkülönböztetés nélküli biztosításának [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés] megsértését vizsgálja, ha ezt az indítvány a szokásostól (vagy legalábbis másik határozattól) eltérő ítélet miatt állította. Az Alkotmánybíróság álláspontja azon alapul, hogy a jogegység biztosítása a Kúria hatáskörébe tartozik {3269/2016. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [17]; 3124/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [16]; 3344/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [16]; 3024/2020. (II. 10.) AB végzés, Indokolás [7]}, továbbá hogy az Alkotmánybíróságnak a panasszal támadott bírói döntést nem egy másik bírói döntéssel, hanem az Alaptörvénnyel kell összemérnie, a jogsértés önmagában nem elégséges indok az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3098/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ezt azért is szükséges kiemelni, mert a 2019. évi CXXVII. törvény a Bszi.-t módosítva létrehozott egy újabb – rendkívüli – jogorvoslati eszközt, a jogegységi panaszt, amelyet a Kúriához lehet benyújtani egy kúriai döntéssel szemben, ha az eltér egy másik, korábbi kúriai döntéstől. Az új jogorvoslati eszköz alkalmazása szükségesé teheti az Alkotmánybíróság álláspontjának újragondolását.

3.3. Indítványozói jogosultság közhatalmat gyakorló jogi személy esetében Alaptörvényben biztosított jog megsértése miatt

Az Abtv. 27. § hatályos szabályai szerint **közhatalmat gyakorló (nagyobb részt jogi) személyek indítványozói jogosultsága két jogcímen merülhet fel**. A korábbi szabályok alapján is előfordult, hogy **alapjogsérelem** miatt nyújtanak be alkotmányjogi panaszt, ami vitás volt, és amelyet illetően az Alkotmánybíróság gyakorlata is változott. Ilyen esetben az Abtv. 27. § (3) bekezdését is alkalmazni kell. A hatályos szabály ugyanakkor lehetővé teszi panasz benyújtását akkor is, ha a támadott bírói döntés az indítványozó **hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza**. Mivel két eltérő jogcímről van szó, külön magyarázatot igényelnek.

Az eredeti jogcím értelmezésekor a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésben az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz hagyományos, alapjogvédelmi felfogásából indult ki.¹⁵⁵ A panaszt egy helyi választási irodát vezető jegyző nyújtotta be, aki helyi népszavazás kezdeményezése tárgyában hozott, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatának bírói megsemmisítését támadta. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ügyben továbbra is irányadó a régi Abtv. és a régi Alkotmány hatálya alatt hozott 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, illetve 23/2009. (III. 6.) AB határozat értelmezése amelyek szerint „[az] alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik 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

¹⁵⁵ BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS i. m. 203–204.

(ABH 1992, 289, 291.), illetve közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére” (ABH 2009, 174, 188.).¹⁵⁶ A 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésben ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a választási irodák állami feladatot ellátó szervek [...] a helyi választási iroda vezetője az illetékes jegyző [...] közhatalmi jogosítványt gyakorol, ezért alapjogi sérelme nem merülhet fel”, következésképpen „az indítványozónak mint a helyi választási iroda vezetőjének alkotmányjogi panasz benyújtására nincs lehetősége” (Indokolás [8]–[9]). Az értelmezés ekkor még figyelmen kívül hagyta, hogy az Alaptörvény nem korlátozza az alkotmányjogi panasz benyújtását alapjogi sérelmekre, az Abtv. 27. §-a pedig nem alapjog, hanem „Alaptörvényben biztosított” jog sérelmét követeli meg az alkotmányjogi panasz alanyi feltételeként.¹⁵⁷ Alaptörvényben biztosított joga viszont közhatalmat gyakorló jogi személynek is lehet. Ennek ellenére hasonló álláspontra helyezkedett a 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés is (Indokolás [11]–[15]). Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság egy közigazgatási szerv indítványozói jogát illetően a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésben, annak ellenére, hogy az indítványozó polgári perben félként járt el (Indokolás [7]–[8]).

A változások sora az önkormányzatok indítványozói joga vonatkozásában a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzéssel indult, amelyben az Alkotmánybíróság már úgy foglalt állást, hogy „az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el” (Indokolás [18]). A közjogi jogállás helyett tehát itt a panaszra okot adó ügyben ténylegesen gyakorolt vagy nem gyakorolt közhatalmi szerepet tartotta meghatározónak az Alkotmánybíróság. Ezt a kritériumot alkalmazta később is a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ esetében a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban, amikor megállapította, hogy az indítványozói jogosultság vizsgálatakor annak van jelentősége, hogy az állam és állami szerv mint magánjogi jogalany vonatkozásában értelmezhetőek az alapjogok, de „[e]nnek feltétele, hogy az állam ne közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vegyen részt az adott jogviszonyban” ha pedig egy intézmény nem rendelkezik közhatalmi jogosultságokkal, akkor állami alapítása és fenntartása ellenére jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására (Indokolás [16], [24]). A későbbiekben ez az értelmezés érvényesült, különösen munkaügyi jogvitákat illetően (önkormányzat, 3158/2018. (V. 16.) AB végzés; Székesfehérvári Tankerületi Központ, 3352/2017. (XII. 20.) AB végzés; Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet, 3332/2017. (XII. 8.) AB végzés). A közhatalmi tevékenységeket illetően fennmaradt az indítványozói jogosultságot kizáró álláspont {3248/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [11]}.

A joggyakorlat alakulásának következő, áttörés jellegű lépése a Magyar Nemzeti Bank indítványára került sor. Az indítvány szerint a Kúria a Pénzügyi Stabilitási Tanács határozatai ügyében úgy foglalt állást, hogy törvényt sértő a hatáskör gyakorlásának kiadmányozási jog formájában történő átengedése, és a kiadmányozás, valamint a hatáskör összefüggése hivatalból vizsgálendő. Az ügy tárgyi súlyát is mérlegelve az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatában „az indítványozó nem-

¹⁵⁶ CSERVÁK (2019) i. m. 35.

¹⁵⁷ NASZLADI (2016) i. m. 49.

zetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság” elismerte a közhatalmat gyakorló Magyar Nemzeti Bank indítványozói jogosultságát (Indokolás [15]). Kétségtelen, hogy ezt abból a ki nem fejtett, de egyértelműen felismerhető dogmatikai megfontolásból tette, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] nem osztható, ha tehát az egyik féllel szemben nem tisztességes az eljárás, akkor a másik féllel szemben sem az, ezért bármelyik fél – így a közhatalmat gyakorló is – indítványozhatja az alkotmánybírósági eljárást. A lépés indokoltaságát mutatja, hogy az AB határozat következményeként a Kúria meghozta az 1/2019. KMPJE jogegységi határozatot, amelyben már az Alkotmánybíróság álláspontját követte.

A joggyakorlat változása vezetett a 2019. évi CXXVII. törvényhez, amelynek 55. §-a közvetve ugyan, de elismerte a közhatalmat gyakorló szervek panaszjogát, amikor az Abtv. 27. § új (3) bekezdésében előírta az Alkotmánybíróság számára, hogy „[k]özhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e”. A szabályozás eredményeként tehát **a közhatalmat gyakorlók panaszjoga általában nem zárható ki, habár az kétségtelenül szűkebb**, mint a nem közhatalmat gyakorló természetes és jogi személyek esetén. Hogy mennyivel szűkebb, azt az Alkotmánybíróságnak kellett és kell ügyenként meghatároznia („vizsgálni kell”).

Az első ilyen döntés a 3030/2020. (II. 24.) AB határozat volt, amelyben az Alkotmánybíróság elismerte egy önkormányzat panaszjogát a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] vonatkozásában. Megállapította ugyanis, hogy az új szabály a „folyamatban levő ügyekben is alkalmazható, mivel az eddig is követett gyakorlattal egyező rendelkezést tartalmaz [...] az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket” (Indokolás [23]). A következő ilyen ügy a Fővárosi Ítéltábla mint korábbi alperes által a Kúria polgári felülvizsgálati ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában hozott 3303/2020. (VII. 24.) AB határozat volt. Ebben az Alkotmánybíróság szintén a 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-ának normaszöveg-javaslatához fűzött miniszteri indoklásra támaszkodva, amely szerint a közhatalmat gyakorló intézményeket is megilletethetik alapjogok, „az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint ilyen lehet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vagy a tulajdonhoz való jog, de ilyenek lehetnek egyes kommunikációs alapjogok is”, megállapította, hogy a Fővárosi Ítéltábla, mint „indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való és jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés], olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Erre tekintettel – ezen alapjogok vonatkozásában – az indítvány az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételnek megfelel” (Indokolás [39]–[40]).

A későbbi döntésekben az Alkotmánybíróság elismerte más közhatalmat gyakorló intézmény panaszjogát az Alaptörvény XXIV. cikke {tisztességes hatósági eljárás, a 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]}, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)

bekezdése {tisztességes bírósági eljáráshoz való jog közigazgatási perben, 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [22]–[23]} tekintetében.

3.4. Indítványozói jogosultság közhatalmat gyakorló jogi személy esetében hatáskör alaptörvény-sértő korlátozása miatt

A 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-a a közhatalmat gyakorló intézmények panaszjogát nemcsak az Alaptörvényben biztosított egyes jogaik megsértésére hivatkozó jogcímek tekintetében erősítette meg, törvényerőre emelve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, hanem egy új jogcímet is biztosított az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjának kiegészítésével. Eszerint bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasznak van helye akkor is, ha a támadott bírói döntés az indítványozó **„hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza”**.

A szabály hasonlít az Abtv. 36. §-ára, amely a hatásköri összeütközés feloldására biztosít hatáskört az Alkotmánybíróságnak (vö. Abtv. 36. §). A hasonlóság mégsem lényeges, ugyanis az Abtv. 36. §-a éppen a bíróságokat vonja ki az eljárás hatálya alól, míg az Abtv. 27. §-a – amely valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozik – éppen azt teszi lehetővé, hogy a korábban perben álló közhatalmat gyakorló indítványozó **a bíróságok hatáskör-korlátozó döntését** vitassa az Alkotmánybíróság előtt. További – kifejezett – különbség, hogy az Országgyűlés az Abtv. módosításával nem kívánja az Alkotmánybíróságot általános hatásköri bíróság szerepbe hozni. Az Abtv. 55. §-át ugyanis kiegészítette egy új bekezdéssel, amely szerint a közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványa csak akkor bírálható el érdemben, „ha a támadott döntés az indítványozó *a*) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy *b*) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti” [vö. Abtv. 55. § (4a) bekezdés]. A korlátozó szabályt a törvény előterjesztői indokolása mindössze azzal támasztja alá, hogy „[e]z a feltétel akadályozza meg, hogy az érintett intézmények minden pervesztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak.”

Valójában tehát igen ritkán fordulhat elő, hogy valamely közhatalmat gyakorló intézmény sikeresen alkalmazza ezt a jogcímet. Alaptörvényben foglalt közhatalmi hatáskör viszonylag kevés van, a működés súlyos zavarát eredményező bírói döntés szintén nem lehet túl gyakori. Mindez arra utal, hogy a jogalkotó az új jogcímet egyfajta **egészen kivételes esetekben alkalmazható „vészfékként”** iktatta az Abtv.-be. Az indokot ehhez vélhetően a Pénzügyi Stabilitási Tanács ügyében hozott 23/2018. (XII. 28.) AB határozat szolgáltatta, amely jelentős hatáskör-gyakorlási zavart akadályozott meg (ld. az előző pontban kifejtetteket). Olyan határozatot mindeddig nem hozott az Alkotmánybíróság, amelyben az új szabályt alkalmaznia kellett volna.

28. § [Áttérési lehetőség a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz elbírálása során]

- (1) Az Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja.
- (2) Az Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.

Az Abtv. 28. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	339
2. Áttérési lehetőség	339

1. Szövegtörténet

Az Abtv. 28. §-ában szabályozott, a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntéssel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panaszok közötti kölcsönös átjárást lehetővé tevő szabálynak **nincs előzménye** a régi Abtv.-ben. Nem is lehet, mivel a bírói döntés ellen irányuló, „valódi” alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontján, illetve az Abtv. 27 §-án alapuló, előzmény nélküli alkotmánybírósági hatáskör. A rendelkezés az eredeti, 2012. január 1-jén hatályba lépett formájában hatályos ma is, módosítás nem érintette.

2. Áttérési lehetőség

Az Abtv. 28. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság – saját mérlegelése alapján a 27. §-ra alapozott, bírói döntéssel szemben igénybe vehető „valódi” alkotmányjogi panasz vizsgálata során áttérjen az ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára, míg a (2) bekezdés a fordított helyzetet szabályozza, azt teszi lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság – szintén saját mérlegelése alapján – a 26. § (1) bekezdésére alapozott, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz vizsgálatát kiterjessze a bírói döntésre – *in concreto*, a szóban forgó jogszabály bíróság általi értelmezésének és alkalmazásának vizsgálatára.¹⁵⁸

A rendelkezés – ha az Abtv. szabályainak rendszeréből kiszakítva kíséreljük magyarázni – azt a látszatot kelti, mintha teljesen szabad kezet adna az Alkotmánybíróság számára az indítvány helyes irányának – jogszabály vagy jogértelmezés/jogalkalmazás – megválasztására, akár az indítványozó szándékával ellentétesen, vagy az indítványozó

¹⁵⁸ VARGA Zs. A. (2015b) i. m. 146.

hibáját kiküszöbölve is. Ha viszont az Alaptörvény szabályainak rendszerében olvasuk, akkor jóval szűkebb, korlátozottabb, észszerűbb magyarázatot kell adnunk.

Az Abtv. eleve korlátok közé szorítja az Alkotmánybíróságot, mivel eljárását indítványhoz köti: „az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el” [vö. Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Megköveteli az indítvány határozottságát is, és a további szabályok egészen részletesen pontosítják, hogy mit kell határozottságon érteni [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés].¹⁵⁹ Azt is előírja, hogy az „Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik” [vö. Abtv. 52. § (2) bekezdés első mondat]. Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó alapvető szabály tehát az indítványhoz kötöttség. Az Abtv. csak néhány esetben teszi lehetővé a hivatalbóli eljárást [vö. Abtv. 52. § (2) bekezdés második mondat], az ezekre vonatkozó szabályok pedig pontosan megjelölik, hogy ez a saját mérlegelésen alapuló aktus milyen feltételek mellett alkalmazható. Így az Alkotmánybíróság egyéb eljárásai során hivatalból is vizsgálhatja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését [vö. Abtv. 32. § (1) bekezdés]; hivatalból jogosult a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását megállapítani [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés]; hivatalból jogosult az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket meghatározni [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés]; az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján pedig jogosult indítvány hiányában is kiterjeszteni vizsgálatát a felülvizsgálni kért jogszabály más, a kérelemmel érintett rendelkezéssel szoros összefüggésben álló rendelkezésére is (más jogszabályra viszont nem). Ebben a feltételrendszerben kell tehát magyarázni a 28. §-t.

Az Alkotmánybíróság maga is felismerte, hogy a **28. § nem ad szabad kezet** az indítványtól eltérésre, illetve az indítvány hibáinak korrekciójára. A 3/2013. (II. 14.) AB határozatban megállapította, hogy a rendelkezésnek nem az a célja, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó helyett döntse el, hogy mi az alkotmányjogi panasz iránya és célja: „Az alkotmányjogi panaszt beküldőnek – főszabály szerint – el kell tudnia dönteni, hogy mit kezdeményez: az Alkotmánybíróság Abtv. 26. § (1) bekezdése, esetleg (2) bekezdése vagy a 27. §-a szerinti eljárását. Ugyanakkor elképzelhető, hogy egy konkrét ügyben nem dönthető el egyértelműen, hogy a jogi norma vagy annak eseti alkalmazása okozza-e az állítólagos alaptörvény-sérelmet. Sőt, elképzelhető, hogy a bíróság jogalkalmazása és az annak alapjául szolgáló norma alkotmányossága egyaránt kétséges. Nem zárható ki ezért teljesen annak a lehetősége, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsődleges és másodlagos kérelmet fogalmazzon meg” (Indokolás [22]). Ez a korai határozat az 51. § és 52. § tükrében lényegében meghatározza az Abtv. 28. §-ának alkalmazási indokait, és feltételeit is.

Az Abtv. 28. § **nem az indítványhoz kötöttség alóli általános felmentés**, az indítványozónak kell eldöntenie, hogy a jogszabályt támadja-e vagy annak értelmezését/alkalmazását, esetleg mindkettőt. Az indítványozó pedig utóbbi esetben köteles mindkét indítványát alaposan megindokolni (határozott kérelmet előterjeszteni a 26. § és a 27. § szerinti indítványaira egyaránt). A határozott kérelem előterjesztésére vonatkozó köteleességét nem mulaszthatja el az Abtv. 28. §-ára hivatkozva, amint ezt egy későbbi döntés meg is erősítette: nem hivatkozhat a 28. §-ra, mert azt az Alkotmánybíróság

¹⁵⁹ BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ–RAJOS i. m. 212–214.

hivatalból alkalmazza {3254/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha pedig az Alkotmánybíróság előtt kettős határozott kérelem van, akkor a 28. § alkalmazása nem is kerülhet szóba: mindkettőt el kell bírálnia, ennek eredménye pedig lehet a jogszabály vagy az ítélet vagy mindkettő alaptörvény-ellenességé nyilvánítása.

Az Abtv. 28. §-ának alkalmazása jellemzően akkor válik szükségessé, ha az adott egyedi bírói döntést az indítványozó csak az egyik fajta panasszal tudja támadni, de az alaptörvényellenességet a másik panasz – az adott indítványozó által nem támadható – tárgya okozza. Jellemző példa erre, amikor a bíróság egy jogszabályt az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott értelmezési szabályokat megsértve alkalmaz és ennek eredményeként a panaszos valamely alapjogának sérelmét okozza. Mivel az Alaptörvény 28. cikke nem alapjogot fogalmaz meg, erre a panaszos nem hivatkozhat {először: 3381/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [11]; legutóbb: 3314/2020. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [14]}.

Szintén nem tehet indítványt arra, hogy az Alkotmánybíróság adjon másfajta értelmezést a szóban forgó jogszabálynak, mert az alkotmányos követelményeket az Alkotmánybíróság hivatalból alkalmazza. Ilyen esetben tehát a panaszos csak az alkalmazott (és helytelenül értelmezett) jogszabály alaptörvény-ellenességére hivatkozhat az 26. § (1) bekezdésére alapított panaszában. Ha az Alkotmánybíróság észleli, hogy az indítvánnyal ellentétben nem a jogszabály, hanem annak bíróság általi értelmezése ütközik az Alaptörvénybe, akkor az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapozott indítványt el kell utasítania, és értelemszerűen annak alkalmazását sem tilthatja meg a panaszos ügyében. Az Alkotmánybíróság jogosult ugyan hivatalból az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket meghatározni, ez viszont önmagában nem orvosolja a panaszos alapjog-sérelmét. Szükség van tehát egy „**kapcsoló**” szabályra, amely a hivatalból alkalmazott jogkövetkezményt alkalmazhatóvá teszi a panaszos ügyére. Ez a kapcsoló szabály az Abtv. 28. §-a, amely lehetővé teszi, hogy a panasz szükségszerű, de nem a panaszosnak felróható okból történő elutasítása ellenére az Alaptörvénnyel való összhang helyreállításából éppen a panaszos nem maradjon ki. Ilyenkor tehát az Alkotmánybíróság a megállapított alkotmányos követelményt az Abtv. 28. § (2) bekezdése által nyújtott felhatalmazás alapján nyomban alkalmazza a panaszra okot adó egyedi ügyre, és megsemmisíti a bíróság döntését {18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]}.

Hasonló a helyzet akkor, ha a panaszos csak a bíróság ítéletét támadja az Abtv. 27. §-a alapján, de az Alkotmánybíróság felismeri, hogy a jogsérelmet nem a helytelen bírói értelmezés, hanem a jogszabály alaptörvény-ellenessége okozta vagy a konkrét ügyben nem volt ugyan helytelen a bírói jogértelmezés, de a bírói gyakorlatban előfordult a jogszabály alaptörvény-ellenes értelmezése is. Az Alkotmánybíróság több ügyben a kapcsoló szabály alapján előzte meg a jogsérelmet megismétlődését vagy bekövetkeztét {5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [13]; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [90]–[93]}. A későbbi gyakorlatában azonban – az Abtv. 28. § (1) bekezdésének említése nélkül – csak az Abtv. 46. § (3) bekezdésére hivatkozott.¹⁶⁰

¹⁶⁰ 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [47]; 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [52]–[53], 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [28]–[29]; 20/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [34].

Végül az sem kizárt, hogy a panaszban feltárt jogsérelmet nem az alkalmazott jogszabály okozza, ezért azt a panaszos nem is támadja, és a jogsérelem nem is annak a bíróság által adott értelmezésére vezethető vissza, ezért a bírói döntést a panaszos eredménytelenül támadja, hanem a jogszabály hiányosságára vezethető vissza a jogsérelem. Ennek megállapítását a panaszos nem indítványozhatja, ezt az Alkotmánybíróság jogosult hivatalból megállapítani [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés]. Ehhez több ügyben áttért az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján a jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [7]–[8]}, de a későbbi gyakorlatban már e nélkül jár el az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján.¹⁶¹ Utóbbi esetben persze a panaszos egyéni jogséreleme nem nyer orvoslást, mivel a jogszabály hiányossága nem róható fel a jogalkalmazó bíróságnak.

Ezek az Abtv. 28. §, mint kapcsoló szabály alkalmazásának leggyakoribb esetei.¹⁶²

Az Abtv.-nek a két panaszfajta közötti áttérést biztosító 28. §-a tehát korlátozott, csak a panaszos által előterjesztett panasz kontextusában igénybe vehető felhatalmazás, amelynek az a célja, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. más rendelkezései alapján hivatalból folytatott vizsgálatait, illetve a hivatalból alkalmazott jogkövetkezmények visszakapcsolhatók legyenek a panasszal támadott egyedi ügyre, vagy legalább a jövőre nézve (az Alaptörvény objektív védelmeként) érvényesíthetők legyenek.¹⁶³

29. § [A befogadás további tartalmi feltételei]

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

Ügyrend

30. § (1) Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát az előadó alkotmánybíró késedelem nélkül megvizsgálja. Ha a panasz visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg, a panaszt be kell fogadni.

¹⁶¹ 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [36]–[37]; 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [62]–[63]; 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [64]–[66]; 3310/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [74]–[75]; 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [110]–[122].

¹⁶² Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatában hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén – alkalmazási tilalom megállapítása helyett – áttért az Abtv. 27. §-ára és magát a bírói döntést semmisítette meg {3086/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [43]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [47]}. Naszladi szerint ettől a gyakorlattól – helyeseltető módon – a 15/2015. (V. 29.) AB határozatban eltért a testület. NASZLADI (2016) i. m. 119. Ezzel szemben felvethető, hogy az Abtv. 28. § (2) bekezdése ezekben az esetekben is a jogkövetkezmények hatékony levonásának eszköze. VARGA Zs. (2015b) i. m. 146–148.; ZAKARIÁS (2015) i. m. 161.

¹⁶³ BITSKEY–TÖRÖK i. m. 223–224, 256–258.

- ## Tartalom

1. Szövegtörténet	343
2. Az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételek	344
2.1. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés	345
2.1.1. Alapvető kérdés	345
2.1.2. Alkotmányjogi jelentőségű kérdés	351
2.1.2.1. Alkotmányjogi kérdés a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszban	353
2.1.2.2. Alkotmányjogi kérdés a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszban ..	355
3. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fogalma	360
4. A 29. § jelentősége.....	362

Az Abtv. 56. §-a vezette be az Alkotmánybíróság eljárásába az indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálatát, amelynek keretében a tanács mérlegelési jogkörben vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 29. § szerinti feltételeket (vö. Abtv. 56. §). Ennek megfelelően az Abtv. 29. §-ában szabályozott tartalmi befogadási feltételek korábban ismeretlenek voltak az alkotmánybírósági gyakorlatban.

A jogalkotó célja az Abtv. szerinti tartalmi feltételek bevezetésével – az Abtv. javaslat indokolása szerint – a beérkezett beadványok Alkotmánybíróság általi szűrésének legitimálása, és ezáltal az Alkotmánybíróság hatékonyabb, gyorsabb munkájának elősegítése, a csekélyebb jelentőségű és egyszerű ügyek tekintetében egyszerűbb és ezáltal gyorsabb lezárása, és a felszabaduló kapacitások révén a bonyolultabb megítélésű ügyek hatékonyabb elbírálása volt. Erre tekintettel az Abtv. javaslat parlamenti vitája során több országgyűlési képviselő módosító indítványt nyújtott be annak érdekében, hogy ez a § maradjon ki a törvény szövegéből, mivel az kiüresítheti az alkotmányjogi panasz intézményét. Az egyik módosító javaslat szerint az Alkotmánybíróságnak kötelessége felülvizsgálni minden alaptörvény-ellenességet, függetlenül attól, hogy azt érdeminek vagy csekély jelentőségűnek véli-e.¹⁶⁴

Az Abtv. 29. §-ának szövege az elfogadása óta változatlan.

Az Abtv. javaslat indokolása kifejezetten hivatkozik arra, hogy a beadványok szűrés mechanizmusának lehetősége a német példa szerinti megoldást honosítja meg a magyar jogrendszerben. Erre tekintettel – a különbségek ellenére, amelyekre az egyes befogadási feltételeknél térünk ki – indokolt előzményként tekinteni a német Abtv. vonatkozó szakaszára.

¹⁶⁴ NASZLADI (2016) i. m. 36.; Hasonló kritikát fogalmazott meg a szakirodalomban: KARSAI i. m. 73.

A német Abtv. 93a. §-a rendelkezik az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az (1) bekezdés vezette be a német jogrendszerbe a befogadási eljárást (*Annahmeverfahren*) azzal, hogy rögzítette: az alkotmányjogi panaszt a határozathozatal előtt be kell fogadni. A (2) bekezdés állapította meg, hogy mely esetekben kell befogadni az alkotmányjogi panaszt: ha „a) alapvető alkotmányjogi jelentőségű, b) alkalmas a 90. § (1) bekezdésében megnevezett jogok¹⁶⁵ érvényesítésére; ez abban az esetben is fennáll, ha az érdemi döntés megtagadása a panaszos számára különösen nagy hátrányt okozna.” Ennek megfelelően a befogadás törvényben nevesített egyik kritériuma az, hogy az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel (*Grundsatzannahme*), a másik pedig, hogy alkalmas legyen az alapjogok és egyéb alkotmányos jogok érvényesítésére (*Durchsetzungsannahme*). Ezek a befogadási feltételek egységesen vonatkoznak mind a bírói döntés ellen irányuló, mind a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszra. A befogadási feltételek vagylagosak, bármelyik fennállása megalapozza az alkotmányjogi panasz befogadását.¹⁶⁶

A befogadási eljárás bevezetése a német Abtv.-be – annak a német Alaptörvénybe iktatása előtt –¹⁶⁷ a német szakirodalom egyes képviselői részéről is kritikát váltott ki. E szerint a német Alaptörvény mindenki számára megnyitja az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét, ezért nem lehet a német Alkotmánybíróság tehermentesítésére hivatkozni.¹⁶⁸ A befogadási eljárásnak a német Alaptörvénybe iktatott szabályát pedig az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének korlátozásaként értékeli.¹⁶⁹ Ezzel szembenálló álláspont szerint a befogadási eljárás feltételei az alkotmányjogi panasz kettős (objektív és szubjektív) funkcióját érvényesítik.¹⁷⁰

2. Az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételek

Az Abtv. 29. §-a két tartalmi feltétel megvalósulása esetén ad lehetőséget az alkotmányjogi panasz befogadására: a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén. A befogadási feltételek között vagylagos viszony van, tehát mindkettő önmagában is indokolhatja az ügy befogadását. Ugyanakkor a „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” feltétele értelemszerűen csak a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjo-

¹⁶⁵ A német Abtv. 90. § (1) bekezdése szerint bárki a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordulhat azt állítva, hogy az államhatalom egyik alapjogát vagy a német Alaptörvény 20. cikk (4) bekezdésében (ellenállási jog), 33. (közhivatal viseléséhez való jog), 38. (választójog), 101. (rendkívüli bíróságok tilalma), 103. (*nullum crimen sine lege*) és 104. cikkében (fogvatartottak kínzásának tilalma) garantált jogát sérti.

¹⁶⁶ NETTERSHEIM i. m. 1381.

¹⁶⁷ A befogadási eljárást a német Abtv. módosításáról szóló harmadik törvény vezette be 1963. augusztus 10.-i hatállyal. A német Alaptörvény 1969. január 29.-i módosításával került be a német Alaptörvény 94. cikk (2) bekezdésébe.

¹⁶⁸ GEHLE i. m. 1256. Hivatkozással: Hans LECHNER – Rüdiger ZUCK: BVerfGG, vor § 93a.

¹⁶⁹ GEHLE i. m. 1256. Hivatkozással: Klaus STERN: *Handbuch des Staatsrechts* III/2. 1287.; Andreas VOSSKUHL: Art. 94. In: Friedrich MANGOLDT – Hermann von KLEIN – Christian STARCK: *Grundgesetz Kommentar*.

¹⁷⁰ GEHLE i. m. 1256.; Naszladi is az alkotmányjogi panasz funkciójára hivatkozással hárítja el az Abtv. 29. §-a ellen felhozott kritikát. NASZLADI (2016) i. m. 36.

gi panasz és a bírói döntés elleni panasz esetén merül fel. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés] esetében a befogadhatósági követelmények vizsgálatát arra korlátozza, hogy az indítványozó által előadottak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érintenek-e {3201/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [14]}. Ezzel szemben a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] és a bírói döntés ellen irányuló panaszokban [vö. Abtv. 27. §] formulává szilárdult az a megállapítás, miszerint „[e] két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről ld. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; legutóbb: 3311/2020. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. A két feltétel az Alkotmánybíróság befogadást visszautasító végzéseiben nem válik el élesen egymástól,¹⁷¹ de az érdemi határozataiban – az alkotmányjogi panasz tárgya függvényében – általában külön-külön vizsgálja a feltételek fennállását.¹⁷² Sokszor azonban megelégszik az egyik feltétel fennállásának megállapításával.¹⁷³

A feltételek meglétének a vizsgálata az **Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik**. Ez következik az Abtv. 56. §-ából [vö. Abtv. 56. §] és ezt támasztja alá az alkotmánybírói gyakorlat is {legutóbb: 3351/2020. (VIII. 5.) AB végzés [13]}. Ez nem jelenti azonban azt, hogy az Alkotmánybíróság válogathat a panaszok között, mivel bármelyik feltétel teljesülése esetén be kell fogadnia azokat. A feltételek értelmezése során az Alkotmánybíróságnak széleskörű értelmezési lehetősége van ugyan, de ennek összhangban kell állnia az alkotmányjogi panasz funkciójával (vö. 26. §, 27. §).

2.1. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

2.1.1. Alapvető kérdés

Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” követelménye – német hatásra – két követelményt állít fel az alkotmányjogi panaszokkal szemben. A követelmény fő eleme az alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállása, amely arra hivatott, hogy elhatárolja az alkotmányjogi kérdéseket a nem alkotmányjogi, azaz a különböző jogágakba tartozó szakjogi kérdésektől, amelyek megválaszolása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

¹⁷¹ Az Alkotmánybíróság többnyire az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” hiányára alapítja a visszautasítást, a másik feltételt külön nem vizsgálja, csupán megállapítja, hogy nem észlelt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem. A gyakorlat ismertetését ld. 2.1.2. pont alatt.

¹⁷² 12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [40]; 2/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [21]; 3313/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [20]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [18].

¹⁷³ A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” fennállását állapította meg pl. a következő határozatokban: 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [20]; 3330/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [23]; 3236/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [16]; 3135/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [28]; 3221/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [18]. Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” fennállását állapította meg a következő határozatokban: 3211/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [21].

Az „**alapvető**” jelző az alkotmányjogi kérdés jelentőségéhez kapcsolódik,¹⁷⁴ és elsősorban az **egyedi ügyön túlmutató jelentőség** követelményét állítja fel, mégpedig a kérdés tisztázásának a jogrendre és társadalomra gyakorolt hatása közötti összefüggésre tekintettel. Így ez a feltétel az alkotmányjogi panasz kettős funkciójából egyértelműen az objektív jogrend alkotmányosságát kívánja érvényre juttatni.

Az Alkotmánybíróság az egyedi ügyön túlmutató jelentőség követelményét elsősorban annak a jogrendre gyakorolt hatásával kötötte össze. Több ügyben megállapította, hogy az alkotmányjogi probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, mivel az Alkotmánybíróság érdemi határozata a jövőre nézve megfogalmazhatja azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe véve a jogalkalmazók hasonló jogvitákban kellőképpen mérlegelni tudnak {3/2013. (II. 14.) AB határozat [33]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]; 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}. Az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű az alkotmányjogi kérdés akkor is, ha az jelentős gazdasági és társadalmi hatásokkal jár, mint például a devizaalapú kölcsönszerződések szabályozásával összefüggő kérdések {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [25]}, vagy a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményei {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [45]}.

Az alapvető jelentőségű kérdés vizsgálata körében jelentősége lehet annak is, hogy az Alkotmánybíróság **a korábbi gyakorlatában foglalkozott-e az alkotmányjogi panasz által felvetett kérdéssel**. Az alkotmányjogi panasz által felvetett kérdés és a korábbi gyakorlatban felmerülő kérdések közötti kapcsolat szempontjából két esetet különböztethetünk meg. Az első esetben az Alkotmánybíróság – különbséget téve a régi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlat és az Alaptörvényhez kapcsolódó gyakorlat között – megállapítja, hogy a hivatkozott alapjog tartalmával az Alaptörvény hatálybalépését követően hozott érdemi alkotmánybíróági határozatok nem foglalkoztak, ezért alapvető jelentőségűnek ítéli az alkotmányjogi panaszban felvetett kérdést. Ezekben az esetekben tehát új alkotmányjogi kérdés merül fel, amelyet emiatt a testület alapvetőnek tekint.¹⁷⁵ A második esetben az Alkotmánybíróság – pont ellenkezőleg – azt állapítja meg, hogy **nincs új alkotmányjogi kérdés**.

¹⁷⁴ Az Alkotmánybíróság német mintára dolgozta ki az alapvető jelentőségű kérdés fogalmát, de – a német Szövetségi Alkotmánybírószággal szemben – nem adott kifejezett fogalom meghatározást, így az egyes fogalmi elemek az alkotmánybíróági gyakorlatból olvashatók ki. A német Szövetségi Alkotmánybíróóság szerint „[a]z alapvető jelentőség akkor áll fenn, ha az alkotmányjogi panasz olyan alkotmányjogi kérdést vet fel, amely nem válaszolható meg közvetlenül az Alaptörvényből és **az alkotmánybíróági gyakorlat még nem válaszolta meg** azt vagy a megváltozott körülményekre tekintettel ismét tisztázásra szorul. Az alkotmányjogi kérdés megválaszolása tehát komoly kétséget kell hogy ébresszen. Az alapvető jelentőség megítéléséhez támpontot nyújthat az, hogy az adott kérdés a szakirodalomban vitatott vagy a rendes bíróságok gyakorlatában eltérően válaszolják meg. Ezen túlmenően annak tisztázásához az **egyedi ügyön túlmutató érdek** szükséges. Ez például abban az esetben merül fel, ha a jogviták nem jelentéktelen száma esetében irányadó vagy olyan súlyú problémát érint, amely a jövőbeli esetekben jelentőségre tehet szert BVerfGE 90, 22 (24).” (A kiemelés nem szerepel az eredeti szövegben. A kiemelt részeket az Alkotmánybíróság hasznosította a saját gyakorlatában.)

¹⁷⁵ Előfordul, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyön túlmutató jelentőség követelményét azzal indokolta, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett kérdést még nem vizsgálta, így nem volt módja arra, hogy meghatározza a jogalkalmazó számára irányadó szempontokat. Pl. 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [24].

Azoknak az eseteknek a köre, amelyben az Alkotmánybíróság kifejezett utalt az **alkotmányjogi kérdés újdonságára**,¹⁷⁶ és az értelemszerűen az Alaptörvény hatályba lépését követően fokozatosan csökken. Legutóbb a termőföldet illető vételi jog törvényi elvonásával összefüggésben utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy az abban felmerülő kérdést (ez milyen módon és mennyiben érinti az alkotmányos értelemben vett tulajdonjogot) a korábbi gyakorlatban megfogalmazott – kárpótláshoz kapcsolódó – megközelítésen túlmenően is vizsgálni kell {4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [34]–[38]}. Hasonlóképpen új alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült a tartós külszolgálat indokolás nélküli megszüntetésének alkotmányossága {3101/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [34]} és a közforgalmú személyszállítási szolgáltatást teljesítő szolgáltató által elektronikus biztonságtechnikai rendszeren keresztül végzett megfigyelés folytatása, mivel a korábbi alkotmánybírósági határozatok¹⁷⁷ nem a panaszban felvetett esetköröket vizsgálták {3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [14]}. Az utóbbi ügyben az Alkotmánybíróság a **jogszabályi környezet megváltozásának is jelentőséget tulajdonított**, mivel a korábbi határozatait a vizsgált jogszabály (a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény) hatálybalépése előtt hozta. Újnak minősült az a kérdés is, hogy nem sérti-e a bírák személyes függetlenségét az OBH elnöke utasításában meghatározott elveknek való megfelelés kötelezettsége, mivel a bírói függetlenség tartalmával foglalkozó, az Alaptörvény hatálybalépését követően hozott érdemi alkotmánybírósági határozatok¹⁷⁸ nem foglalkoztak ezzel a kérdéssel {33/2017. (XII. 6.) AB határozat [66]}. Újnak minősült a köztisztviselői önkormányzatosság és az egyesülési jog viszonyának kérdése is {3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [23]}.¹⁷⁹ Az Alkotmánybíróság már több határozatában állást foglalt abban a kérdésben, hogy alkotmányosnak tekinthető-e egyedi vezetői megbízatásoknak – a kinevezésben meghatározott határidő lejártá előtti – törvényben történő megszüntetése és alkotmányellenesnek ítélte ezt a jogalkotási gyakorlatot, ezért a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese megbízatásának *ex lege* megszűnését kifogásoló alkotmányjogi panasz eljárásban fontosnak tartotta, hogy az Alaptörvény rendelkezései alapján is állást foglaljon e törvényhozási gyakorlat alkotmányosságáról {3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [20]}. Az energetikai szerkezetátalakítással összefüggésben – amelynek részeként az állam megpróbálta ösztönözni, hogy szénérőművek helyett inkább földgázüzemű távfűtőerőművek létesüljenek –, alapvető jelentőségűnek minősült, hogy a testület az Alaptörvény rendelkezései alapján is állást foglaljon a jogbiztonság

¹⁷⁶ NASZLADI (2016) i. m. 144–145.

¹⁷⁷ 35/2002. (VII. 19.) AB határozat a sportrendezvények biztonságáról, 36/2005. (X. 5.) AB határozat a vagyonőrzési feladatokat ellátó személy- és vagyonőr által közterületnek nem minősülő létesítmények őrzése során vagyonvédelmi biztonságtechnikai rendszer alkalmazásáról.

¹⁷⁸ A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (bírák nyugdíjazása) azt mondta ki, hogy a bírói függetlenség elemének tekinthető a tisztségéből való elmozdíthatatlanság; a 4/2014. (I. 30.) AB határozat (illetményfizetés kérdése a bírói tisztségéből való felfüggesztés időtartama alatt) pedig abban foglalt állást, hogy a hivatásos bíró személyes függetlenségének egyik biztosítója a bírói tisztséghez méltó javadalmazás, amely tulajdonképpen a bíró gazdasági függetlenségét jelenti.

¹⁷⁹ Az indítványozó a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény rendelkezéseit kifogásolta, mivel annak értelmében – az indítványozó szerint – az Agrárkamara úgy olvad be a vagyonával együtt az új Kamarába, hogy erről az önkéntes tagok nem döntöttek.

követelménye érvényesülésének alkotmányjogi panaszban való elbírállhatóságáról, valamint a vállalkozáshoz való jog és a diszkrimináció tilalmának az indítványozók által állított sérelméről {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [79]}.

Az esetek jelentős részében az Alkotmánybíróság negatív hivatkozik az új alkotmányjogi kérdés felmerülésének követelményére azzal, hogy **nincs új alkotmányjogi kérdés**. Ezen belül megkülönböztethetők azok az ügyek, amelyekben az Alkotmánybíróság a régi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlatára hivatkozott, illetve azok, amelyekben az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatára hivatkozott. Mindkét ügycsoporton belül kialakultak – az alkotmányjogi kérdés mibenlétéhez, illetve a hivatkozott alapjoghoz igazodó – további ügycsoportok.

Az Alkotmánybíróság értelemszerűen csupán az Alaptörvény hatályba lépését követő első néhány évben hivatkozott a korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlatára mint olyanra, amely új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányában megakadályozza az alkotmányjogi panaszok befogadását. Ebbe az ügycsoportba tartoznak a kormánytisztviselők jogellenes felmentésével kapcsolatos ügyek,¹⁸⁰ a vezetékgog bejegyzése miatti kártalanítási igényről szóló ügy,¹⁸¹ valamint egy diszkriminációs ügy.¹⁸²

Az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatára hivatkozott a testület azokban az ügyekben, amelyekben az indítványozók a felülvizsgálat korlátozottságát vagy a

¹⁸⁰ Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban megállapította a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességét, ezért azt *pro futuro* hatállyal megsemmisítette. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a 3166/2016. (VII. 22.) végzésben – a Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja és a bírói döntések ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban – megállapította, hogy az indítvány alapjogi érvelése megengedezik a korábban már vizsgáltakkal, azaz hasonló ténybeli alaplól származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról az előzmény határozat már döntött, így az indítvány új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem tartalmaz {3166/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság hasonlóan döntött korábban a Kjt. 8. § (1) bekezdése alapján felmentett személyeknek a bírói döntést kifogásoló alkotmányjogi panaszai folytán meghozott végzéseiben [lásd 3041/2013. (II. 28.) AB végzés, 3042/2013. (II. 28.) AB végzés, 3043/2013. (II. 28.) AB végzés, 3044/2013. (II. 28.) AB végzés, 3045/2013. (II. 28.) AB végzés, 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, 3029/2015 (II. 9.) AB végzés, 3030/2015. (II. 9.) AB végzés, 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés].

¹⁸¹ Az indítványozó a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény azon rendelkezései ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyek szerint a vezetékgog megállapítása, illetve annak utólagos bejegyzése az ingatlanl kapcsolatan nem teremt jogalapot kártalanítási igényre. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 161/B/2006. AB határozatában (ABH 2009, 1915.) ugyanezen jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát már megvizsgálta a tulajdonhoz való jog szempontjából, és azt az indítványt elutasította. Tekintettel arra, hogy a korábbi alkotmányossági vizsgálat az Alkotmány tulajdonhoz való jogot biztosító 13. §-ával összefüggésben folytatta le – 2012. január 1-jével azonban az Alkotmány helyébe az Alaptörvény lépett – rögzítette, hogy ítélt dologról nincs szó, ugyanakkor fenn tartotta a korábbi döntésben kifejtett érveit az alkotmányossági kérdéseket illetően és megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz az Abtv. 29. §-ában előírt olyan – az említett határozatban kifejtettekhez képest új – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely egy ismételt, érdemi alkotmánybíróági eljárásra okot adhatna {3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [7]}.

¹⁸² Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy számos határozatában állást foglalt abban a kérdésben, hogy az Alkotmány 70/A. §-a alapján megállapítható-e a megkülönböztetés alkotmányellenessége amiatt, mert a Munka törvénykönyve és a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó törvények eltérően szabályoznak egyes munkajogi intézményeket, ezért a panasz érdemi elbírállásától az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatától eltérő, más eredmény nem várható {3070/2013. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]–[11]}.

felülvizsgálat során hozott bírói döntést kifogásolták a jogorvoslathoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] hivatkozással.¹⁸³

Ebbe a körbe tartozó ügycsoport az indokolási kötelezettség hiányára hivatkozás a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben, illetve a védelemhez való jogra hivatkozás [Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettséggel összefüggésben a 7/2013. (III. 1.) AB határozatára utalt, amelyben alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként értékelte az indokolás meglétének kérdését {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]}.¹⁸⁴ Ezért a következő ügyekben¹⁸⁵ azt a következtetést vonta le, hogy az alkotmányjogi panaszokban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte {hasonlóan lásd: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7]}. Azokban az ügyekben, amelyben a nyomozó hatóság nem

¹⁸³ Egyik ügyben az az indítványozó a jogszabályi korlátozás ellenére a másodfokú határozat ellen kívánt volna felülvizsgálati kérelmet benyújtani, majd e korlátozást [régi Pp. 270. § (2) és (3) bekezdés] megtámadta az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatára hivatkozva – miszerint a felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat szabályozása során a törvényhozás meghatározhatja a felülvizsgálat alá eső jogerős döntések körét – megállapította, hogy nem merül fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés {3202/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [35]}. Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság a Kúria azon döntését kifogásoló alkotmányjogi panasz ügyben, mely – a Kp. 118. § (1) bekezdése alapján – a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő peres félről várta el, hogy a kérelem befogadhatóságát az ott taxatív felsorolt valamely okra hivatkozva maga indokolja, és e jogszabályhelyet úgy értelmezte, miszerint a befogadás feltétele – a formai okokból történő visszautasíthatóságon túl – az ilyen okok kérelmező általi, tartalmi jellegű bizonyítása. Megállapította ugyanis, hogy a következetes gyakorlata alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik, ebből következően nem terjed ki a felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra, így nem hozható összefüggésbe a felülvizsgálat során hozott bírói döntéssel {3203/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az Alkotmánybíróság abban az esetben rendelkezik hatáskörrel annak vizsgálatára, hogy a rendkívüli jogorvoslat szabályai az Alaptörvénnyel összhangban állnak-e, amennyiben a jogalkotó a felülvizsgálat lehetőségét biztosította {3202/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [37]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó nem biztosított felülvizsgálati jogot a magánvádas eljárásban a magánvádló részére, ennek következtében az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz – amely szerint a Be. 784. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, mert nem teszi lehetővé, hogy a magánvádló a jogerős felmentő ítélet ellen felülvizsgálati indítványt terjesszen elő – nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést {3201/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [29]}.

¹⁸⁴ E határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszere elismeri az indokolt bírói döntéshez való jogot is. Ezen alapvető jog minimális elvárása, hogy a bíróságok az eljárási törvényeknek megfelelően az ügyben szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit, kérelmeit kellő alapposszággal megvizsgálják, és ennek értékeléséről határozatukban számot is adjanak {erről lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}.

¹⁸⁵ 3199/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [14]; 3321/2014. (XII. 10.) AB végzés, Indokolás [9]; 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [16]; 3032/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [11]; 3108/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [9]; 3115/2015. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [15]; 3012/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [10]; 3078/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [17]; 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [15]; 3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [14]. A későbbi gyakorlatában az Alkotmánybíróság már nem hangsúlyozta, hogy nincs új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hanem csupán deklarálta – a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra hivatkozás mellett –, hogy nem merül fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Pl. 3173/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [30]; 3201/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [25]; 3099/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [21]; 3349/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [19].

megfelelően értesítette ki a vádlottak kirendelt védőjét az Alkotmánybíróság a 8/2013. (III. 1.) AB határozatára hivatkozott, amelyben a fenti kérdést a védelemhez fűződő jogot érintő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte és a releváns büntetőeljárás szabály Alaptörvénnyel összhangban álló, egységes értelmezése érdekében alkotmányos követelményt állapított meg {erről lásd: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21] és [55]}.¹⁸⁶ Ennek megfelelően a későbbi döntéseiben arra hivatkozással utasította vissza az alkotmányjogi panaszokat, hogy a korábbi határozatában már megválaszolta az azokban felvetett elvi jelentőségű kérdést {elsőként: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7]; 3111/2017. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [12]; 3200/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [8]}.

Hasonlóképpen ebbe a körbe tartoznak azok az alkotmányjogi panaszok is, amelyek a pótmagánvádló bírósághoz fordulás joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmére hivatkoznak.¹⁸⁷ Ezen túlmenően előfordul, hogy az Alkotmánybíróság kevésebbé gyakran hivatkozott alapjogok esetén is a korábbi gyakorlatra hivatkozással utasítja vissza az alkotmányjogi panaszokat.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében alkotmányos követelményként mondta ki: az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor a terhelt érdekében kirendelt védőt a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon, olyan időben értesítsék, hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítékként nem értékelhető.

¹⁸⁷ Az Alkotmánybíróság a 3384/2018. (XII. 14.) AB határozatban megvizsgálta, hogy a bírósághoz fordulás lehetőségének a jogalkotó általi megteremtése a pótmagánvádas eljárásban olyan jogosultságot keletkeztet-e a sértett, vagyis a lehetséges pótmagánvádló oldalán, amely a bírósághoz fordulás jogának a védelmi körébe esik. Az Alkotmánybíróság az ügy érdemi vizsgálata során megállapította, hogy a sértetti minőségnek, az egyéb feltételek teljesülésének és a kizáró körülményeknek a vizsgálata az egyedi ügyekben eljáró bíróságok feladata (Indokolás [45]). Az Alkotmánybíróság a 3030/2020. (II. 24.) AB határozatban megállapította: „Pótmagánvádlóként fellépése nem az Alaptörvényen, hanem a büntető anyagi- és eljárási törvényeken alapul, ezért az Alaptörvényre hivatkozva senki nem tarthat igényt arra, hogy pótmagánvádlóként fellépessen. Vonatkozik ez természetes személyekre, jogi személyekre egyaránt. Az állami közhatalmat gyakorló intézményeket pedig az Alaptörvény zárja ki a lehetséges pótmagánvádlók köréből.” (Indokolás [32]) Mindebből azt a következtetést vonta le, hogy az alkotmányjogi panaszban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte, erre tekintettel a konkrét ügyben az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel {3201/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [27]–[28]; 3227/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [16]–[18]; 3250/2020. (VII. 1.) AB végzés, Indokolás [16]–[19]}.

¹⁸⁸ Így például az izesítő anyagot tartalmazó elektronikus cigaretta forgalomba hozatalának tilalmát kifogásoló alkotmányjogi panasz ügyben az Alkotmánybíróság az egészséghez való jogra, valamint az egészséges környezethez való jogra vonatkozó, az Alaptörvény hatálya alá lépését követően hozott, vagy a régi Alkotmány hatálya alatt hozott, ámde megerősített határozataira hivatkozva állapította meg, hogy az indítványban felvetett problémával az Alkotmánybíróság a korábbiakban már foglalkozott, ezért nem merült fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés {3374/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [9]–[13]}. Az Alkotmánybíróság a Ptk. zálogjogra vonatkozó, több száz indítványozó által támadott szabályaival összefüggésben is arra a következtetésre jutott, hogy korábban megállapította egyrészt, hogy egyes szerződések tartalmának módosítására irányuló jogszabályok alkotmányossága elsősorban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és II. cikkének történő megfelelés szempontjából vizsgálható, másrészt korábban azt is rögzítette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában alkotmányossági összefüggés akkor sem lenne megállapítható, ha a szabályozás egyébként magánjogi szerződésekbe történő beavatkozást valósítana meg, ezért alkotmányjogi összefüggés hiányában a pa-

Tehát az Alkotmánybíróság rendszerint **visszautasítja az alkotmányjogi panaszt**, ha az előzmény határozatban azt állapította meg, hogy a panasz nem volt megalapozott. Ettől eltérően egy ügyben – a megváltozott jogszabályi környezetre is tekintettel –¹⁸⁹ arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben is alapot ad az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállásának megállapítására az a körülmény, hogy a korábbi határozatában már megállapította azt.¹⁹⁰

Az új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányában történő visszautasítást **el kell határolni az ítélt dologtól**, amely kizárja az Alkotmánybíróság eljárását abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján – az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról már döntött, vagy, ha az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz alapján – már döntött a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról. Ítélt dolog ugyanis csupán akkor állapítható meg, ha az Alkotmánybíróság ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre (kivéve, ha a körülmények alapvetően megváltoztak), vagy ugyanabban az ügyben hozott bírói döntésről döntött, mégpedig ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog tekintetében, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésben [vö. Abtv. 31. § (1)–(2) bekezdés]. Ezzel szemben az új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya csupán azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog tekintetében, azonos alkotmányjogi összefüggésről már döntött.¹⁹¹ Ez utóbbi nem zárja ki az Alkotmánybíróság eljárását, mivel az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” követelménye önmagában megalapozza az alkotmányjogi panasz befogadását.

2.1.2. Alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az **alkotmányjogi jelenőségű kérdés** fogalma azt határozza meg, hogy **milyen szempontból és milyen mélységben vizsgálja felül az Alkotmánybíróság** a kifogásolt jogszabályt vagy bírói döntést az alkotmányjogi panasz eljárásban. A felülvizsgálat tárgya és a felülvizsgálat szempontrendszere határozza meg a felülvizsgálat terjedelmét. A felülvizsgálat terjedelme hatásköri kérdés, amely alkalmas arra, hogy elhatárolja az

naszok nem feleltek meg az az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés befogadhatósági feltételének [3166/2017. (VII. 6.) AB végzés, Indokolás [16]].

¹⁸⁹ Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban – a 3199/2013. (X. 31.) AB határozathoz hasonlóan – elutasította az alkotmányjogi panasz, de egyúttal alaptörvény-ellenes mulasztást állapított meg amiatt, hogy a jogalkotó a megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat.

¹⁹⁰ Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban abból indult ki, hogy a 3199/2013. (X. 31.) AB határozatban befogadta, de elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, amely a kifogásolt törvényi szabályozás „előképeként” rendelkezett a haszonélvezeti jog és használati jog megszűnéséről húsz éves átmeneti időszak biztosításával (Indokolás [30]).

¹⁹¹ Farkas György Tamás szerint az alkotmányjogi panaszoknak a korábbi gyakorlat alapján az alapvető alkotmányjogi kérdésre hivatkozással való visszautasítása *res iudicata* hatással bírt, így egyfajta speciális ítélt dolognak tekinthető. FARKAS i. m. 565–566. Karsai szerint nem világos, hogy az új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésen alapuló visszautasítás milyen kapcsolatban van az ítélt dologgal. KARSAI (2015) i. m. 72.

Alkotmánybíróság feladatát azoknak az állami szerveknek a hatáskörétől, amelynek az aktusait vizsgálja. Az egyes panaszfajtáknál eltérő a felülvizsgálat tárgya, így értelemszerűen az alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy a jogszabályhoz, vagy a bírói döntéshez kapcsolódik.

Az alkotmányjogi jelentőségű kérdés fogalma **szoros összefüggésben van az Alaptörvényben foglalt jog fogalmával** (vö. Abtv. 26. §, 27. §). Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhang felülvizsgálata során azt kell vizsgálnia, hogy a hivatkozott Alaptörvényben foglalt jog sérelme bekövetkezett-e. Ennek megfelelően az alkotmányjogi kérdés fogalma a felülvizsgálat terjedelmét az eljárásjogi szempontból releváns alapjogsértésekre korlátozza. Az Alaptörvényben foglalt jog anyagi jogi fogalma **a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok esetén** elegendő az alkotmánybírósági felülvizsgálat terjedelmének behatárolásához. Az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy az alapjogi sérelem valószínűsége az adott ügyben fennáll-e. Más a helyzet **a bírói döntés felülvizsgálata esetén**.¹⁹² A bírósági eljárásban érvényesített alanyi jogok és az alapjogok ugyanis sok esetben átfedésben vannak. Az Alkotmánybíróság már a korábbi gyakorlatában „kiolvasztott egy sor további jogot” az Alkotmányban biztosított jog fogalmából.¹⁹³ Így például átvette az általános személyiségi jogot a német gyakorlatból.¹⁹⁴ A bíróságoknak az a kötelezettsége, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [Alaptörvény 28. cikk] még inkább összemossa az alanyi jogok és az alapjogok közötti határokat. Ennek értelmében a bíróság törvénysértése egyúttal alapjogsértést is megvalósíthat. Ez azonban ellentétes lenne az Alkotmánybíróság jogállásával és az alkotmányjogi panasz funkciójával. Ezért korlátozza az Abtv. az Alkotmánybíróság hatáskörét az alapvető alkotmányjogi kérdések vizsgálatára az alkotmányjogi panasz eljárásban.

Az egyedi ügyben konkretizált alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés képezi az érdemi alkotmánybírósági felülvizsgálat alapját. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az érdemi határozatban röviden mindig utal az ügyben felmerülő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre.¹⁹⁵ Az érdemi döntésekből kiolvasható tehát, hogy milyen kérdések minősülnek alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek, az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálatának szempontjai azonban általában nem derülnek ki, mivel azokat a panasz befogadására irányuló javaslat tartalmazza, amely nem publikus [Ügyrend 31. § (1) bekezdés]. Ugyanakkor az előadó alkotmánybírónak lehetősége van arra, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló különálló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását is tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé [Ügyrend 31. § (6) bekezdés]. Ez utóbbi esetben a panasz befogadására irányuló javaslat az érdemi határozat része lesz, így ebben az esetben rekonstruálhatók a vizsgálat szempontjai. Ezen túlmenően az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállásának

¹⁹² ZAKARIÁS (2019b) i. m. 22–24.

¹⁹³ POKOL (2014b) i. m. 239.

¹⁹⁴ ZAKARIÁS (2019a) 224–255.

¹⁹⁵ Csupán néhány esetet találunk az Alkotmánybíróság 2016. előtti gyakorlatában, amikor pusztán deklarálta, hogy az indítványozó által felvetett kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír vagy az csupán *implicit*e van benne a határozatban. Pl. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, 3062/2015. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [23]; 32/2015 (XI. 19.) AB határozat.

követelménye képezi a befogadás visszautasításának az okát az alkotmányjogi panaszok jelentős részében, különösen a bírói döntések elleni panaszok esetén.¹⁹⁶ A panasz visszautasításáról szóló végzésben meg kell jelölni a visszautasítás okát és röviden indokolni kell azt [Ügyrend 31. § (4) bekezdés], így a panasz befogadásának visszautasítása esetén a végzésekből kiolvasható, hogy mi nem minősül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek és miért. Ennek megfelelően az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fogalma két módszerrel is meghatározható: mi minősül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek és miért (**pozitív megközelítés**), illetve mi nem minősül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek és miért nem (**negatív megközelítés**).

2.1.2.1. Alkotmányjogi kérdés a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszban

A jogszabályok elleni alkotmányjogi panaszok esetén [vö. Abtv. 26. §] alapvető alkotmányjogi jelentőségű minden olyan kérdés, amely **tartalmi kapcsolatban áll az Alaptörvényben foglalt jogokkal (pozitív meghatározás)**. A tartalmi kapcsolat azt jelenti, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés **felveti a hivatkozott Alaptörvényben foglalt jog sérelmét**. Az Alkotmánybíróság az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszban megállapította, hogy a felvetett probléma – titkos információgyűjtési eszközök és módszerek [házkutatás, a lakás megfigyelése, postai küldemények felbontása, elektronikus kommunikáció (e-mail) megismerése, valamint az online átkutatás] alkalmazása – szoros kapcsolatban áll a magánszférához való joggal, az információs önrendelkezési joggal és az emberi méltósághoz való joggal, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül [32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [37]].

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállásának megállapításához elegendő megállapítani a **tartalmi kapcsolat fennállásának valószínűségét**, azaz, hogy felmerül-e a hivatkozott Alaptörvényben foglalt jog sérelme, mivel annak sérelmét az Alkotmánybíróság az érdemi eljárásában vizsgálja. Az Alkotmánybíróság az egyes kárpótlási törvények módosításának megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban elegendőnek ítélte a panasz befogadásához azt, hogy a panaszos előadása kétséget ébresztett aziránt, hogy a kifogásolt szabályozás megfelel-e a tulajdonjogból fakadó szabályozási követelményeknek. Hangsúlyozta, hogy ezen kérdés vizsgálata érdemi alkotmánybírói eljárást igényel, mivel az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat eredménye alapján válaszolhatja meg a támadott jogszabályhelyek alaptörvény-ellenessége kapcsán felmerült kételyeket [4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [39]].

Az Alkotmánybíróság sok esetben csupán rögzíti a konkrét ügyben megállapított alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, így nem derül ki, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés és a hivatkozott Alaptörvényben foglalt jog között milyen összefüggés áll fenn, amely megalapozta az „alkotmányjogi” kérdéssé minősítést. Így alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült a civil szervezet indítványozó ügyében az, hogy a nem megengedett bevándorláshoz kapcsolódó szervező tevékenység büntetendővé nyilvánítása a Btk. 353/A. §-a szerint a *nullum crimen sine lege* elve, továbbá a véleményszabadság és az egyesülési szabadság tükrében az Alaptörvénnyel összhang-

¹⁹⁶ TÓTH J. (2014) i. m. 230.; BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ i. m. 144.

ban áll-e {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [48]}. A pedagógusok előmeneteli rendszeréről szóló új szabályozással összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján a felkészülési idő hiánya, valamint a visszaható hatály tilalma, továbbá az Alaptörvény XV. cikke vonatkozásában a pedagógus munkakörben foglalkoztatottak közötti hátrányos megkülönböztetés fennállása {35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők nyugdíjának csökkentését kifogásoló ügyben úgy ítélte meg, hogy az az időskori megélhetést biztosítani hivatott állami nyugdíjrendszer szempontjából alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések elbírálására irányul, mivel a panaszok a már megállapított és folyósított nyugdíjak egyfajta szociális ellátással alakitását sérelmezik, továbbá részben a nyugdíjösszeg nominál értéken való csökkentését kifogásolják, valamint a diszkrimináció tilalmába való ütközést állítják {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [41]}.

A tartalmi kapcsolat fennállásának valószínűsége – abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság az érdemi határozatában kitér az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálatának a szempontjaira – **igazodik az alapjogok szerkezetéhez**.¹⁹⁷

Az ügyek egy részében az **alapjog védelmi körének**¹⁹⁸ az **érintettsége** igazolja a tartalmi kapcsolat fennállásának valószínűségét. Az Alkotmánybíróság az OBH elnökének 6/2016. (V. 31.) számú, az integritási szabályzatról szóló utasítása ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban megállapította, hogy a panasz az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében rögzített bírói függetlenség tartalmával, a bírói függetlenség mint a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított jogának védelmi körével összefüggő kérdéseket vet fel {33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]}. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ítélte a bejelentéshez kötött rendezvények megtartásával összefüggő egyeztetési eljárás szerepének vizsgálatát {30/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [21]}, az adótulfizetés tulajdonjogi megítélését, illetve ezzel összefüggésben az állam és az adózó helyzetének a diszkrimináció-tilalom szempontjából való megítélését {3091/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [14]}, a védjegybejegyzési kérelem vagyoni értékű jognak minősülő bejegyzett védjegyhez hasonló védelmének kérdését {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [25]}, a bírák korhatár előtti nyugdíjazását {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [70]}.

Az ügyek jelentős részében az **alapjog korlátozás igazolhatóságának kérdése** alapozza meg a tartalmi kapcsolat fennállását {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [35]; 3145/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [12]; 3201/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [14]}.

¹⁹⁷ Az alapjogok normatív szerkezetén belül három elem különböztethető meg: a védelmi kör, a korlátozás és annak igazolása. Az Alkotmánybíróság régi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlatában a vizsgálat – a védelmi kör és a korlátozás elkülönítése nélkül – a szükségességi-arányossági tesztre, és ezzel a korlátozás igazolására koncentrált. ZAKARIÁS (2019a) i. m. 67–68. Az Alaptörvény az alapjogok tartalmához igazodó, differenciált korlátozási feltételeket vezetett be, így az Alkotmánybíróság gyakorlata is igazodik az alapjogok normatív szerkezetéhez.

¹⁹⁸ Az alapjog védelmi köre az alapjogot tartalmazó rendelkezés tényállását jelenti, amely meghatározza mindazokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén beáll a jogkövetkezmény. Az alapjog tárgyi védelmi körében tanúsított magatartások – bármilyen formában is valósulnak meg (cselekvés, a cselekvés mellőzése vagy pusztá hogylét) jelentik az alapjog gyakorlását. ZAKARIÁS (2019a) i. m. 40–41.

Nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű az indítványozó által felvetett probléma, ha **nincs tartalmi kapcsolat** a támadott jogszabály és az Alaptörvényben foglalt jog sérelme között (**negatív meghatározás**). Az alkotmányos összefüggés hiánya abban az esetben vezet az alkotmányjogi panasz visszautasításához, ha az indítványban felhozott indokok alapján¹⁹⁹ – a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatra tekintettel – egyértelmű, hogy az érintett alapjog sérelme fel sem merül.²⁰⁰ Abban az esetben, ha az összefüggés hiánya csupán az alapjog védelmi körének vizsgálatával állapítható meg, az Alkotmánybíróság – a korábbi gyakorlatának megfelelően –²⁰¹ elutasítja az alkotmányjogi panaszt.²⁰²

2.1.2.2. Alkotmányjogi kérdés a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszban

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi kérdés tartalmi befogadási feltételének kibontása során a bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszokban – német mintára –²⁰³ kidolgozott egy **formulát**, amely behatárolja a felülvizsgálat terjedelmét:

„Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja szerint a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti.

¹⁹⁹ Előfordul, hogy az Alkotmánybíróság – az indítványban felhozott indokok mellett – a jogszabály szövegének értelmezésével jutott arra a következtetésre, hogy az nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe a hivatkozott Alaptörvényben foglalt joggal. Pl. 3057/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]. A jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának az értelmezése és ezen belül a jogszabály értelmezése az érdemi elbírálás része, de a jogszabály szövegének egyértelműsége esetén nem jelent „burkolt” érdemi elbírálást az arra való hivatkozás a befogadás visszautasítása körében.

²⁰⁰ Az Alkotmánybíróság a KRESZ alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvánnyal összefüggésben megállapította, hogy az abban megfogalmazott érvek nem hozhatók összefüggésbe a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekkel. Az indítványozó a jogbiztonság elve, a szabadság és személyi biztonsághoz való jog, valamint a *nullum crimen sine lege* elv sérelmeként fogalmazta meg a jogszabállyal szembeni kritikáját pusztán azért, mert nem ért egyet az új, kártya típusú vezetői engedély bevezetésével és kiadásának feltételeivel, továbbá azzal, hogy a KRESZ szabályainak megsértése miatt a közlekedési hatóság számos esetben elmarasztalta {3110/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [25]}. Egy másik ügyben az indítványozó által sérelmesnek tartott jogszabályi rendelkezés lehetőséget biztosított a bíróságnak arra, hogy az ügyvédi munkadíj összegét indokolt esetben – ha az nem áll arányban a ténylegesen elvégzett ügyvédi tevékenységgel –, mérsékelheti. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által megfogalmazott érvek nem hozhatók összefüggésbe a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekkel, sem az emberi méltósággal, sem a tulajdonhoz való joggal, sem a tisztességes eljáráshoz való joggal, sem a jogtalan támadás elhárításához való joggal, ahogy a szabadsághoz és személyes biztonságához való joggal sem, ezért arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány alapján nem merült fel alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdés {3366/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [53]}. A kúriai felülvizsgálat megengedhetősége [régi Pp.] 271. § (2) bekezdés) elleni alkotmányjogi panasszal összefüggésben megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikke és XV. cikk (1) és (2) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése tekintetében a támadott jogszabályi rendelkezés és e cikkeket alkotmányos védelmi köre között nincs tartalmi kapcsolat, ezért nem merül fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés {3273/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [54]}.

²⁰¹ Az Alaptörvény hatályba lépését követően a korábbi gyakorlatot a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat erősítette meg (Indokolás [52]).

²⁰² Pl. 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [122]–[124]

²⁰³ A Szövetségi Alkotmánybíróság már a hivatalos határozatgyűjtemény első kötetében kidolgozta a **különös alkotmányjog** fogalmát, amely a maig érvényes formáját az 1964-es szabadalom-határozat „Heck’sche-formulájával” nyerte el. Ld: ZAKARIÁS (2019b) i. m. 21–35.

Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálása során a bírói döntésben foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenességének, alapjogokkal való összhangjának vizsgálatára korlátozódik, és nem terjed ki a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára {lásd pl. 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}. A tényállás megállapítása és az abban foglalt egyes tények jelentőségének megítélése, mérlegelése a rendes bíróságok feladata {lásd pl. 3359/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]; 3365/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]; 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [29]–[30]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok elbírálásakor töretlen a tekintetben, hogy a bíróságok ítéleteit csak akkor bírálja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz.”

A formula időközben kibővült, és az egyedi ügyekhez igazodva különböző megfogalmazásokban él a gyakorlatban.²⁰⁴ A formulához sok esetben díszítő elemként kapcsolódik a **negyedfokú bírósággá**²⁰⁵ vagy **szuperbírósággá** válás elkerülésére törekvés.²⁰⁶

Az alapformula három mondatból áll: az első mondat általános módon rögzíti a bírói döntések felülvizsgálatának a szempontját: az Alkotmánybíróság a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti. A formula második mondata képezi a formula magját, amely tartalmazza az alapvető alkotmányjogi jelentőségű **kérdés** fogalmának a pozitív és negatív meghatározását. A formula harmadik mondata pedig konkretizálja a pozitív meghatározást.

Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés ennek értelmében a bírói döntésben foglalt jogértelmezés **alapjogokkal való összhangja (pozitív meghatározás)**. Az

²⁰⁴ Pl. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírlati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. {Hasonlóan: 3143/2014. (V. 9.) AB végzés; Indokolás [19]} Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak a választási ügyekben eljáró bíróságok törvényértelmezésének a felülvizsgálatára sincs lehetősége, amennyiben az alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel. {Lásd 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [16]; megerősítette többek között: 3294/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [23]; 3294/2018. (IX. 13.) AB végzés, Indokolás [43]}”

²⁰⁵ „A bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz azonban nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. Miként az Alaptörvény és az Abtv. fent idézett rendelkezéseiből is kitűnik, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. **Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna** {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.”

²⁰⁶ „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapja, sem a diszkrimináció tilalma **nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen**, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.”

alapjogokkal való összhang vizsgálata **az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértésének vizsgálatát** jelenti. A formula ezzel arra utal, hogy a bírói döntések felülvizsgálatának alapja a jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban való értelmezésének kötelezettsége [Alaptörvény 28. cikk]. Ezt egyértelműen kifejezésre juttatta a 3/2015. (II. 2.) AB határozat: „[a]z Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [...]. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény (Indokolás [17]–[18]).” Mindazonáltal a formula általános megállapításai csupán az irányt adják meg, amely mentén szét lehet választani az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok hatáskörét, így az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállása példákon keresztül nyilvánul meg.

A formula példálózó felsorolása alapján **nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (negatív meghatározás)**: a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálata; a tényállás megállapítása és az abban foglalt egyes tények jelentőségének megítélése, mérlegelése; a bizonyítékok bírói mérlegelése és értékelése.

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállásának megállapításához elegendő megállapítani az alapjogokkal való összhang, illetve **az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértése valószínűségét**, mivel annak sérelmét az Alkotmánybíróság az érdemi eljárásban vizsgálja. Az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértése valószínűségének vizsgálata **igazodik** – az Alaptörvényben foglalt jogokkal fennálló tartalmi kapcsolat vizsgálatához hasonlóan a jogszabály elleni alkotmányjogi panasz esetén – **az alapjogok szerkezetéhez**.

Az **alapjog védelmi körének érintettsége sok esetben önmagában igazolja** az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértésének valószínűségét. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült az, hogy az indítványozó személyét ért kritika a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt áll-e {3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [24]}, az adott esetben tényszerűen, objektíven cáfolható tényállítás esetén miként érvényesülhet a véleménynyilvánítás szabadsága {3107/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [20]}, a médiatartalom-szerkesztés szabadságának alkotmányos határai {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [15]; 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [15]}, a véleménynyilvánítás szabadságának mint anyajognak a gyülekezési joghoz való viszonya, a tiltó okok köre, a tartalmi semlegesség követelménye körében az indítványozó személyes kötődéseinek és világnézetének figyelembe vehetősége {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [27]}. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelve az Alkotmánybíróság azt is, hogy mi tartozik az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében kifejezetten nevesített napi és heti pihenőidőhöz való jog védelmi körébe {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Továbbá a haszonélvezeti jog végintézkedés általi adása mint a tulajdon fölötti rendelkezés egy

sajátos módja, valamint ennek az örökléshez való joghoz fűződő kapcsolata is alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bírt {5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [14]}.

Ez a befogadási gyakorlat összhangban van a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangjának érdemi vizsgálatával, amely az alkotmánybíróági gyakorlatban annak vizsgálatát jelenti, hogy a bíróságok az érintett alapjog alkotmányos tartalmát érvényre juttatva értelmezték-e az alkalmazandó jogszabályokat. Ennek során az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással – ugyanis első sorban az alapjogok védelmi körének figyelembevételét kérte számon a bíróságokon.²⁰⁷

Az Alkotmánybíróság az alapjog védelmi körének vizsgálatán belül kiterjesztette a felülvizsgálatot a bírói mérlegelésre is azokban az esetekben, amikor az alapjogok ütközése az alapjogok védelmi körének szintjén megoldható, jellemzően a véleménynyilvánítás szabadsága és az emberi méltósághoz való jog ütközése esetén.²⁰⁸ Ezekben az esetekben **az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés általában utal az ütköző alapjogok mérlegelésének felülvizsgálatára**, pl. a véleménynyilvánítás szabadsága és a becsület vagy a képmás védelmének ütközésére {3322/2019. (XI. 26.) AB határozat, Indokolás [14]; 3333/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [19]; 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [19]}.

Az ügyek jelentős részében annak a lehetősége alapozza meg az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértése valószínűségét, hogy **a bírói döntés korlátozza-e a sérülni vélt alapjogot**.²⁰⁹ Az Alkotmánybíróság a bíróságok mérlegelését nem csupán az alapjogok védelmi körének figyelembe vétele körében értékelte, hanem kiterjesztette a mérlegelés felülvizsgálatát az arányossági teszt alkalmazásának felülvizsgálatára is.²¹⁰ Ezekben az esetekben is **utal az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a mérlegelés felülvizsgálatára** és sok esetben **előrevetíti az érdemi vizsgálat során alkalmazott tesztet**. A közvetett arányossági teszt²¹¹ jelenik meg például a 14/2019. (IV. 17.) AB határozatban, amelyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült, hogy a szabálysértési eljárásban minősített cselekmény (a betöredezett járda repedéseinek színes festékkel való befestése) a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai, és ezen belül milyen alkotmányossági szempontok befolyásolhatják a szabálysértés fogalmi

²⁰⁷ Az Alkotmánybíróság szinonimaként használja az alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalma és a védelmi köre fogalmakat. Az alapjogi dogmatika azonban különbséget tesz a két fogalom között. Az alapjogok tárgyi védelmi köre az alapjog gyakorlását megvalósító magatartások potenciális védelmét foglalja magában, amely a törvényben foglalt korlátozási lehetőségekre tekintettel csökkenhet. Az alapjogok normatív tartalma pedig a korlátozás eredményeként kapott végleges tartalom.

²⁰⁸ ZAKARIÁS (2019b) i. m. 28.

²⁰⁹ Az alapjogok korlátozását meg kell különböztetni azok megsértésétől. Az alapjogok korlátozása nem feltétlenül jelenti egyúttal azok megsértését. A korlátozás fogalma az állam (jogalkotó, bíróság) olyan alapjogot érintő magatartására vonatkozik, amely igazolásra szorul ugyan, de igazolható. Ha a korlátozás nem igazolható, akkor áll fenn a jogsérelem. Az alapjog sérelme tehát az alapjog semmivel sem igazolható korlátozását jelenti. ZAKARIÁS (2019a) i. m. 42.

²¹⁰ ZAKARIÁS (2019b) i. m. 28.

²¹¹ A közvetett arányossági teszt annak vizsgálatára irányul, hogy a bíróság a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorította-e.

elemül szolgáló társadalomra veszélyesség értelmezését {Indokolás [16]}.²¹² A közvetlen arányossági tesztre²¹³ utalás csupán néhány, a magánfelek közötti jogvitát eldöntő bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálata során jelent meg. Így például alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült, hogy a kúriai ítélet, amely nem tekintette a magánszféra szükségtelen és aránytalan korlátozásának, hogy a közérdeklődésre számot tartó ügyben a sajtó az érintettek kapcsolatrendszerének feltárása során az indítványozó nevét nyilvánosságra hozta, összhangban áll-e az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével és I. cikk (3) bekezdésével {3213/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [15]}.²¹⁴ Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült az is, hogy az indítványozónak a magánélet és kapcsolattartás tiszteletben tartásához való joga sérelmet szenvedett-e a jogerős másodfokú ítélet folytán, mivel a jogerős döntés nem állapította meg, hogy az indítványozó elektronikus magánlevelezésének az alperes általi megszerzése és bírósági, hatósági eljárásban történő felhasználása az indítványozó személyiségi jogának sérelmét eredményezte és ezért annak védelmét megtagadta {3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [22]}.

Nincs alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés – a formulában meghatározott eseteken túlmenően – akkor sem, ha az Alaptörvény megszabta értelmezési tartomány megsértése fel sem merül, mivel **nincs tartalmi kapcsolat** a támadott bírói döntés és az Alaptörvényben foglalt jog sérelme között. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint polgári és büntető ügyekben hozott bírói döntések elleni alkotmányjogi panasz eljárásban nem vizsgálható érdemben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelme, mivel ez a rendelkezés a hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, így a panasszal támadott bírósági határozatok és ezen alaptörvényi rendelkezés között nincs összefüggés {pl. 3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [6]; 3122/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [12]; 3124/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [13]; 3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [21]}.

²¹² Hasonlóképpen a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozatban az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy az eljáró bíróság az Alaptörvény IX. cikkével összhangban ítélte-e meg az indítványozók cselekményét: a jogerős ítélet szerint közveszéllyel fenyegetésnek minősített tényállás a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai, és ezen belül egyes – véleménynyilvánítási elemet is hordozó – cselekmények büntethetősége (társadalmi veszélyessége) milyen alkotmányossági szempontok szerint korlátozhatja a szabad véleménynyilvánítást (Indokolás [19]).

²¹³ A közvetlen arányossági teszt annak vizsgálatára irányul, hogy a bírói döntés szükséges módon (legitim cél érdekében) és arányos mértékben (a cél fontosságára és az okozott alapjogsérelem súlyára tekintettel) korlátozta-e a sérülni vélt alapjogot.

²¹⁴ Az érdemi vizsgálat során keverednek a közvetlen arányossági teszt és a konkuráló alapjogi pozíciók kiméletes kiegyenlítése tesztjének elemei {3213/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. A konkuráló alapjogi pozíciók kiméletes kiegyenlítésének tesztje az alapjogok védelmi körének feltárása mellett az alapjogok összemérésnek felülvizsgálatára irányul azzal, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem üresíthető ki, illetve védeni kell annak a személynek az alapjogát is, akinek alapjogát a másik magánszemély alapjogának gyakorlása veszélyezteti. Ez utóbbi teszt nem tükröződik az alapvető alkotmányjogi kérdésben. A teszt alapjait lefektető 3145/2018. (V. 7.) AB határozat – az indítványozó által állított alapjogsérelemből kiindulva – azt tekintette alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy az indítványozó személyét ért kritika a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt áll-e, és így azt az indítványozónak túrníe kellett-e, vagy pedig ezen közlések kívül esnek a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körén (Indokolás [24]).

Az alkotmányos összefüggés fennállásának megállapítása során **az egyedi eset körülményei** irányadók, amelyeket az Alkotmánybíróság az indítvány alapján esetről esetre vizsgál, de előfordul, hogy már a befogadási eljárásban tekintettel van a rendes bíróság által megállapított tényállásra is {3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [30]}.²¹⁵

3. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fogalma

A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” – az alkotmányjogi panasz alapvető jelentőségének követelményével ellentétben – a panasz sikerességéhez kapcsolódik, az indítványozó egyéni alapjogai sérelmének orvosolhatóságáról szól, és ezzel tulajdonképpen a megnevezett Alaptörvényben foglalt jogok érvényesítésére való alkalmasságról.

Bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség áll fent, ha az Alaptörvénnyel való összhang hiánya **a konkrét esetben felveti az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogának sérelmét**. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fennállásához **elegendő megállapítani** az Alaptörvényben foglalt jog konkrét esetben való **sérelmének lehetőségét**. Az Alkotmánybíróság több ügyben azért fogadta be az alkotmányjogi panaszt, mert a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vetette fel az, hogy az alapul szolgáló ügyben a véleménynyilvánításhoz való jog védelmének alkotmányos szempontjait az eljáró bíróságok megfelelően vették-e figyelembe az érdemi döntés meghozatala során {3263/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]}, vagy az, hogy a büntetőeljárás magánvádlói az alapul fekvő ügy körülményei között kötelesek-e túrni a munkakörük ellátásával kapcsolatban megfogalmazott kritikát {3236/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben a támadott végzéseknek a véleménynyilvánítás szabadságát szűkítően értelmező tartalma szintén felvetette a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét {5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [17]; 31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}.

A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fogalma tehát az „alaptörvény-ellenesség” kifejezéssel kapcsolódik az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fogalmához, de azt kiegészíti az indítványozó egyéni jogsérelmének orvosolhatóságával: ha a sérülni vélt alapjog a konkrét esetben nem érvényesült, az a bírói döntést érdemben befolyásolta. Az Abtv. 29. §-ában foglalt két tartalmi követelmény közötti összefüggésre utalt az Alkotmánybíróság a 25/2014. (VII. 22.) AB határozatban annak megállapításával, hogy a konkrét ügy befogadását mindkét szempont alátámasztja: az alkotmányjogi panasz ugyanis annak vizsgálatára irányul, hogy az eljáró bíróság a támadott ítéletben olyan jogértelmezést követett-e, amellyel az indítványozó információszabadsághoz való alapjogát korlátozta és az indítvány ezáltal alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, ami egyúttal a bírói döntést érdemben befolyásolta {Indokolás [24]}.

²¹⁵ A bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszban az érdemi alkotmánybíróági felülvizsgálat tárgya a bírósági jogértelmezés, így a bíróság által megállapított tényállás figyelembevétele a befogadási eljárás során nem jelent „burkolt” érdemi elbírálást.

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség fogalma azonban általában összemosódik azokban az ügyekben, amelyben az Alkotmánybíróság azt tekinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy érvényesült-e a sérülni vélt alapjog a konkrét esetben.²¹⁶ A fenti összefüggésre tekintettel különösen fontos a **bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség feltételének önálló vizsgálata**.²¹⁷ A vizsgálatnak ebben az esetben is a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségének felmerülésére kell irányulnia. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság számos döntése „burkolt” érdemi elbírálást tartalmaz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező bírói indokolási kötelezettséggel összefüggésben, mivel a bírói döntés érdemi vizsgálatát követően megállapítja: az ügyben eljáró bíróságok eleget tettek indokolási kötelezettségüknek {3321/2020. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [13]; 3302/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [24]; 3366/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [48]; 3187/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [12]}.

²¹⁶ Például a sajtószabadság érvényesült-e akkor, amikor egy, a rendezvény biztosításában részt vett rendőrökről készített fényképnek a tüntetésről szóló tudósításban való nyilvánosságra hozatala miatt a hírtportálként működő sajtószervet a bíróság elmarasztalta {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [4]}; az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből levezetett bírói indokolási kötelezettség milyen elvárásokat támaszt az ügyben eljáró bírósággal szemben a jogerős végzés tartalma és a terjedelme tekintetében {3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [25]}; az eljáró bíróságoknak az indítványozó által kifogásolt eljárása (miszerint az iratokat részére nem vagy nem megfelelő módon kézbesítették, valamint, hogy nem volt kellő ideje azokat áttanulmányozni, és azokra választ adni) sértette-e az indítványozónak a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, és ezen kifogásolt cselekmények befolyásolták-e az ügyben hozott jogerős döntés kimenetelét {3374/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [22]}; az eljáró bíróságok figyelembe vették-e az ügy eldöntése során az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből fakadó szempontokat, megfelelően értékelték-e a sértett státuszát, és az indítványozók részéről róla megfogalmazottakkal szembeni türési kötelezettségét {3357/2019. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}; a bíróság helyesen alkalmazta-e a közügyek vitájára vonatkozó alkotmányossági érveket, köztük a panaszosok személyével, tiszttségével összefüggő szempontokat, másrészt azt, hogy megfelelt-e az alaptörvényi követelményeknek az a bírói jogértelmezés, mely szerint a vitatott állításokat, pontatlanságokat tartalmazó cikket – címével együtt – a maga egészében kell értékelni {8/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [17]}; a társaság tartozásaiért helyt állni köteles panaszos jogorvoslathoz való joga sérült-e azáltal, hogy nem gyakorolhatta az adózót megillető jogait az adóhatósági eljárás során {22/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [16]}, illetve a felülvizsgálati kérelmet elkészttség okán elutasító bírói döntés – a hibás jogorvoslatra történt kioktatást és az eset egyéb egyedi körülményeit mérlegelve – járhatott-e az indítványozó jogorvoslathoz való jogának sérelmével {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [16]}.

²¹⁷ Czine Ágnes alkotmánybíró a 3166/2016. (VII. 22.) AB végzéshez fűzött különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy „[a]z utólagos normakontroll keretében megvalósuló objektív jellegű jogvédelem és a lényegében »alanyi jogérvényesítést« megvalósító – az Abtv. 27. §-a szerinti – alkotmányjogi panasz esetén nem csak az eljárás alanya és tárgya különbözik egymástól, de más a hivatkozott jogsérelem megállapításának a szempontrendszere is. Az a jogsérelem, amely az egyéni érintettség esetén alaptörvény-ellenességre vezethet, nem szükségszerűen vezet arra az objektív jogvédelem keretében, és fordítva: lehet olyan alkotmányossági szempont, amelyre tekintettel a *pro futuro* megsemmisítés indokolt, de ez a normakontroll keretében elfogadható szempont önmagában nem zárhatja ki az egyéni jogsérelemre alapított alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását.” [Indokolás [31]] Hasonlóan: FARKAS i. m. 567.

4. A 29. § jelentősége

Az Abtv. 29. §-a jelentős mértékben hozzájárul a felülvizsgálat terjedelmének meghatározásához az alkotmányjogi panasz eljárásokban és ezzel az Alkotmánybíróság hatáskörének és az általa felülvizsgált aktusok kibocsátói hatáskörének az elválasztásához.

A befogadhatóság tartalmi feltételei közül az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” követelménye – az egyedi ügyön túlmutató jelentőség követelményének felállításával – az objektív jogrend alkotmányosságát kívánja érvényre juttatni. A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” pedig az indítványozó egyéni alapjogai sérelmének orvosolhatóságáról szól, és ezzel a szubjektív jogvédelmet kívánja érvényre juttatni. A befogadhatósági feltételek alternatív jellege egyensúlyt teremt az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója között.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételek képezik a legtipikusabb visszautasítási okot.²¹⁸ Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség feltételeinek összemosódása miatt sokszor nem egyértelmű, hogy az alkotmányjogi panasz objektív vagy szubjektív funkciója alapozza-e meg az alkotmányjogi panasz befogadását. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatának elmaradása veszélyezteti az alkotmányjogi panasz szubjektív jogorvoslati funkciójának érvényesülését. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség vizsgálata helyett az érdemi elbírálás pedig a befogadási eljárás és az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása közötti határokat mossa össze.

30. § [Benyújtás és elbírálás határideje]

- (1) Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.**
- (2) A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.**
- (3) Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelté**

²¹⁸ Az Alkotmánybíróság honlapján elérhető statisztikák csupán a befogadás visszautasítására vonatkozó adatokat tartalmaznak, nem differenciálnak a visszautasítás indoka szerint. Ezért csupán a szakirodalomból következtethetünk az Abtv. 29. §-án alapuló visszautasítások számára.

után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti.

- (4) A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának nincs helye.
- (5) Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.

Ügyrend

28. § (1) A beadványt a benyújtására nyitva álló törvényi határidőben, az egyéb határidőhöz kötött eljárási cselekményt a megtételére megjelölt határidőben kell az érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez személyesen benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. A határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták. A beadvány távközlési eszköz útján történő benyújtásának nincs helye.
- (2) Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint meghatározott határidő a kézbesítést, illetve a jogszabály hatályba lépését követő napon kezdődik. Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.
- (3) Igazolási kérelem előterjesztésére kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén kerülhet sor.
- (4) Ha az igazolási kérelmet elkésve terjesztették elő, továbbá ha az elmulasztott cselekményt a kérelem előterjesztésével egyidejűleg az indítványozó nem pótolta, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül vissza kell utasítani.
- (5) Az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétlenségét valószínűvé teszik.
- (6) Az igazolási kérelem tárgyában – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárásban dönt. Az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni.
- (7) Ha az egyesbíró az igazolási kérelemnek helyt ad, a pótolta cselekményt olyannak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna.
53. § (1) Az Abtv. 26–27. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság a főtitkár 26. § (1) bekezdése szerinti eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától számított százhusz napon belül dönt az indítvány befogadhatóságáról. Az egyesbíró, valamint a tanács

eljárását úgy kell lefolytatni – beleérve valamennyi eljárási cselekményt –, hogy a befogadásról szóló döntés határidőn belül megtörténjék.

(2) Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően száznolcvan napon belül az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti.

(3) Az e §-ban foglalt határidőket az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök meghosszabbíthatja. A határidő meghosszabbításáról az indítványozót az előadó alkotmánybíró értesíti.

53/A. § Ha az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján a Ve. és Nsztv. szerinti eljárásban terjeszt az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet a testület elé, akkor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról a Ve. szerinti eljárás esetén a beérkezéstől számított hat munkanapon, az Nsztv. szerinti eljárás esetén a beérkezéstől számított tíz munkanapon belül dönt.

55. § (1) A főtítkárr, az előadó alkotmánybíró, a tanácsvezető kezdeményezésére, vagy saját hatáskörében az elnök elrendelheti az adott ügy gyorsított eljárásban történő, vagy soron kívüli elbírálását.

(2) A gyorsított eljárásban egyes eljárási cselekményeket jelen ügyrendben meghatározott időtartamok fele része alatt kell elvégezni.

(3) Soron kívüli eljárásban az eljárási cselekményeket haladéktalanul foganatosítani kell. Amennyiben törvény az Alkotmánybíróság eljárására harminc napnál rövidebb időt határoz meg, soron kívüli eljárást kell elrendelni.

(4) Az ítélezési szünet időtartama a jelen ügyrendben meghatározott határidőkbe nem számít be.

Tartalom

1. Szövegtörténet	365
2. A benyújtás határideje	366
2.1. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntés elleni panasz benyújtásának határideje	367
2.1.1. A választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje	369
2.1.2. A népszavazási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok benyújtásának határideje	371
2.2. Az igazolási kérelem	371
2.3. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje	373
3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje	375
4. A határidők jelentősége	376

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. csupán a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszt ismerte és ennek benyújtására a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül biztosított lehetőséget [48. § (2) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság a működése megkezdésétől számított hatvan napon belül minden alkotmányjogi panaszt elfogadott attól függetlenül, hogy mikor zárták le jogerősen az ügyet.²¹⁹ Ezt követően az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló hatvan napot a jogerős határozat kézbesítésétől számította. Abban az esetben azonban, ha az alkotmányos jog sérelme a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára került sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kellett számítani.²²⁰

A régi Abtv. az alkotmányjogi panasz indítványok elbírálására **nem állapított meg elintézési határidőt**. Az Alkotmánybíróság az eljárási határidő hiányát kifogásoló, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt azzal az indokolással, utasította el, hogy – a jogszabályi kötelezettség hiányán túlmenően – „[a]z Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek és problémák jellege, tárgya, bonyolultsága annyira eltérő, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának időbeli kimenetele legtöbbször nem tervezhető előre, az ügyek jelentősége és bonyolultsága miatt az eljárás elhúzódik, ezért az egyes ügytípusok elintézésére nem lehet pontos határidőt megállapítani.”²²¹

Az Alkotmánybíróság eljárásának határidejével szorosan összefügg a **soron kívüli elbírálás** kötelezettsége, amelyre két esetben került sor jogszabály alapján: a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll eljárásban [Alkotmány 26. § (5) bekezdése] és a népszavazás kezdeményezésével, valamint elrendelésével összefüggésben az Országos Választási Bizottság határozata, illetve az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata elleni kifogás esetén [régi Ve. 130. (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően soron kívül járt el a bírói kezdeményezések esetén

²¹⁹ SÓLYOM (2001) i. m. 274. Hivatkozással olyan határozatokra, amelyekben az Alkotmánybíróság időben beterjesztettnek találta az alkotmányjogi panaszt: 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128, 135.; 57/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281. Az Alkotmánybíróság az utóbbi határozatban kimondta: „az Alkotmánybíróság létrejötte előtt jogerős határozattal lezárt ügyekben az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje 1990. március 1. volt. Az Alkotmánybíróság ezzel az értelmezéssel lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény hatálybalépését megelőzően alkotmányos jogsérelmet okozott eljárások – az Alkotmánybíróság működésének megkezdésétől számított 60 napon belül – alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság eljárásának tárgyává váljanak.”

²²⁰ Az Alkotmánybíróság ezt alkotmányos követelményként mondta ki a 41/1998. (I. 22.) AB határozat rendelkező részében. ABH 1998, 306.

²²¹ 777/E/2002. AB határozat, ABH 2003, 1547, 1548-1549. Tilk az alkotmányjogi panasz eljárásban száz-husz napos elbírálási határidő előírását javasolta azzal, hogy a határidőt az Alkotmánybíróság elnöke egy alkalommal további hatvan nappal hosszabbíthassa meg. TILK (2008) i. m. 223.

is.²²² A soron kívüli eljárás sem jelentett sok esetben gyors döntéshozatalt.²²³ Erre tekintettel a szakirodalomban felmerült – az ügyek elhúzódnásának kivédése érdekében – egyes eljárások tekintetében a soronkívüliség helyett vagy mellett azok határidőhöz kötése. Az alkotmányjogi panasz eljárásban százhusz napos elbírálási határidő előírására vonatkozó javaslat fogalmazódott meg azzal, hogy a határidőt az Alkotmánybíróság elnöke egy alkalommal további hatvan nappal hosszabbíthassa meg.²²⁴

Az Abtv. 30. §-a **az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére vonatkozóan – a vizsgálat tárgya függvényében – eltérő határidőt** állapít meg a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz (vö. Abtv. 27. §) és a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés], valamint a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés] esetén.

Az alkotmányjogi panasz régi Abtv. által is ismert formája esetében [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] az Abtv. 30. §-a fenntartotta a döntés kézbesítésétől számított hatvan napos határidőt. A régi Abtv. és az Abtv. közötti eltérés abban mutatkozik meg, hogy az előbbi kifejezetten „a jogerős határozat”, az Abtv. pedig „a sérelmezett döntés” kézbesítésétől rendeli el a határidő számítását.

Az Abtv. 30. §-a – a régi Abtv.-el szemben – **az Alkotmánybíróság eljárása tekintetében is megállapít egy általános határidőt.** Ezt a rendelkezést a parlamenti vitában számos kritika érte, és több módosító javaslatot is benyújtottak azzal a céllal, hogy a jogalkotó konkrét határidőt határozzon meg.²²⁵

Az Abtv. 30. §-ának szövege a hatálybalépése óta változatlan.

2. A benyújtás határideje

Az Abtv. 30. § (1)–(4) bekezdése a jogbiztonság követelményének megfelelően **időben korlátozza az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének lehetőségét.** A jogbiztonság biztosításán túlmenően a határidő előírásának összhangban kell lennie az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójával. Ennek megfelelően a benyújtás határidejét úgy kell megállapítani, hogy az indítványozónak lehetősége legyen arra, hogy megismerje az alkotmányjogi panasz tárgyát képező jogszabályt vagy bírói döntést, és megítélje, hogy az az Alaptörvényben foglalt joga sérelméhez vezet-e. A mérlegelés során a jogalkotónak tekintettel kellett lennie a határidő és a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége közötti szoros összefüggésre is [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés b) pont, 27. § (1) bekezdés b) pont].

Ezért az alkotmányjogi panasz tárgyára és a jogorvoslati lehetőségekre tekintettel az Abtv. **eltérően állapítja meg a határidő kezdetét és eltérő időtartamú határidőt** állapít meg a közvetetten a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntés ellen irányuló, valamint a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén.

²²² Az 1/1997. (XII. 17.) Tü állásfoglalás szerint a bíró által a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezett alkotmánybírósági eljárásban a perbeli feleknek különösen fontos érdekül fűződik ahhoz, hogy az alkotmánybírósági eljárás ne vezessen az alapügyben a per időtartamának elhúzódnásához.

²²³ Több bírói kezdeményezés csak három, négy évvel a benyújtását követően került elbírálásra. TILK (2008) i. m. 220.

²²⁴ TILK (2008) i. m. 223.

²²⁵ NASZLADI (2016) i. m. 38.

Ugyanakkor az Abtv. 30. § (4) bekezdése az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére – a jogbiztonság érdekében – beiktat egy **objektív határidőt**: egyik panaszfajta esetén sincs helye a határidő kezdő napjától számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának.

A benyújtás határideje **eljárásjogi határidőt** jelent, mivel az Ügyrend értelmében a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták [28. § (1) bekezdés].²²⁶ Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le [Ügyrend 28. § (2) bekezdés].

Az **Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben az indítványt**, ha az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta [vö. Abtv. 55. § (4) bekezdés a) pont]. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során visszautasítja az alkotmányjogi panaszt [vö. Abtv. 56. § (1) bekezdés, (3) bekezdés], ha az indítvány elkésett [Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) pont].

2.1. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntés elleni panasz benyújtásának határideje

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított **hatvan napon belül** lehet benyújtani. Ez a határidő az alkotmányjogi panasz azon típusaira irányadó, amelyek esetében van a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a **bíróági eljárást** – az ügy érdemében hozott, vagy egyéb határozattal – **befejező döntés** [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés] **kézbesítésétől kell számolni**, amely az indítványozó számára közvetlenül jogsérelmet okoz. A benyújtás határideje a **kézbesítés napját követő napon kezdődik**.

A bíróági eljárást befejező bírói döntés megállapítása nehézségbe ütközhet, ha a jogerős döntés kézbesítését követően az indítványozó a Kúria felülvizsgálati eljárását kezdeményezte. Amennyiben az Alaptörvényben biztosított jog állított sérelme a felülvizsgálati eljárásban következett be – és a felülvizsgálati eljárásban hozott döntés alkotmányjogi panasszal megtámadható [Ügyrend 32. § (2) bekezdés] – a benyújtás határidejét a **Kúria döntésének kézbesítésétől** kell számítani.

Amennyiben a Kúria az indítványozó által benyújtott felülvizsgálati kérelmet (indítványt) nem vizsgálta érdemben, hanem – az eljárási törvények alapján –²²⁷ azt állapította meg, hogy felülvizsgálati eljárás lefolytatására nincs lehetőség, és a Kúria döntése ellen irányuló alkotmányjogi panasz az ügy érdemében hozott jogerős döntésre is kiterjed, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt – az Ügyrend

²²⁶ Az Átmeneti Ügyrend 50. § (1) bekezdése szerint a beadvány benyújtására nyitva álló törvényi határidő esetén a beadványnak a határidő utolsó napjáig a beadvány érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez be kell érkeznie. Tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt határidő az Átmeneti Ügyrend értelmében **anyagi jogi határidő volt**.

²²⁷ Régi Be. 1998. évi XIX. törvény 416. § (4) bekezdés, Be. 650. §, régi Pp. 271. §, Pp. 407–408. §.

32. § (4) bekezdése²²⁸ értelmében –²²⁹ **fő szabály** szerint a **jogerős döntés kézbesítésétől** kell számítani a jogerős döntés tekintetében.²³⁰ Abban a **kivételes esetben** lehet a **Kúria eljárást lezáró, nem érdemi döntésének kézbesítésétől** számítani a jogerős döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt, ha az indítványozó a megfelelő határidőben már nyújtott be alkotmányjogi panaszt a jogerős döntéssel szemben, ám a párhuzamosan benyújtott felülvizsgálati kérelem okán az visszautasítására került {3218/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [18]; 3222/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [21]}. Ennek következtében a Kúria nem érdemi döntése elleni alkotmányjogi panasz esetében, amennyiben az kiterjed az érdemi jogerős döntésre is, a határidő kezdete eltérő a jogerős ítélet és a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott döntése tekintetében.²³¹

Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megállapította, hogy az indítványozó az eljáró törvényszék illetékességének hiányával összefüggő állítólagos jogsérelme miatt az alapügyet érdemben befejező jogerős törvényszéki ítélettel szemben alkotmányjogi panaszt nem terjesztett elő, jöllehet az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet előterjeszteni. Miután az indítványozó a jogerős törvényszéki ítéletet – a törvényszék illetékességének hiánya miatt – támadó panaszát nem az ítélet kézbesítésétől számított hatvan napon belül (hanem csak a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító kúriai döntést követően) terjesztette elő, ezért panaszja e vonatkozásban elkésett {3120/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [11]}.

A **kivétel kivételét** képezik azok az esetek, amikor a felülvizsgálati bíróság kivételesen mérlegeléssel dönt a nem érdemi, eljárást lezáró döntés meghozatala során. Ezekben az esetekben az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje mind a Kúria nem érdemi döntése, mind az érdemi jogerős döntés tekintetében a **Kúria döntésének**

²²⁸ Ügyrend „32. § (4) Ha a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert a felülvizsgálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó - és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott - alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntésre is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában.” Az Ügyrend 32. § (4) bekezdését az 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozat iktatta be.

²²⁹ Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről szóló 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalása kimondta, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálat keretében a Kúria döntésén keresztül a – korábban alkotmányjogi panasszal megtámadott, de a felülvizsgálati eljárás miatt érdemben nem vizsgált – jogerős döntés – a korábbi alkotmányjogi panaszba foglalt kérelemnek megfelelően – akkor is felülvizsgálható, ha az indítványozó korábban felülvizsgálati (vagy csatlakozó felülvizsgálati) kérelmet nyújtott be, de azt a Kúria érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.”

²³⁰ Az Ügyrend 32. § (4) bekezdésének a beiktatása előtt az Alkotmánybíróság minden esetben elkésettnek tekintette a Kúria nem érdemi döntését követően benyújtott, a jogerős ítélt ellen irányuló alkotmányjogi panaszt. Pl. 3202/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [8]; 3206/2014. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [9].

²³¹ Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint az alkotmányjogi panaszt a határidőszámítás szempontjából egységesen szükséges kezelni, mivel nem minősülhet részben elkésettnek, részben határidőben benyújtottnak egy indítvány. Ld. 3222/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [29].

kézbcsítésétől számított hatvan nap. Egy konkrét ügyben az indítványozó a Kúria döntését követően benyújtott alkotmányjogi panaszában kifogásolta a felülvizsgálati kérelem befogadását a Kp. 118. §-a alapján megtagadó kúriai döntést és a jogerős ítéletet is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt határidőben, a Kúria végzését követően nyújtotta be {3086/2020. (III. 8.) AB végzés, Indokolás [10]; 3272/2020. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [11]}.²³²

A Kúria érdemi döntése esetén azonban nem kell külön-külön vizsgálni a jogerős döntés és a Kúria döntése elleni alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megállapította, hogy a jogerős ítéletet a felperes 2017. február 6-án vette át, ezért az azt kifogásoló, 2018. február 23-án benyújtott alkotmányjogi panasz nyilvánvalóan elkésztett. Tekintettel azonban arra, hogy az indítványozó a pontosított alkotmányjogi panaszában már a Kúria ítéletét támadta, és azt a főtthkarság hiánypótlási felhívására, megfelelő határidőben tette meg, a határidő megtartottnak tekintendő {3213/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [12]}.

Az Abtv. 30. § (2) bekezdése szerint a döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő **a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől** kezdődik. Ebbe az esetkörbe tartozik, ha az indítványozó a bírósági eljárásban nem vett részt félként, és ezért számára a bírói döntést nem kézbesítették, de az kiterjed jogára és kötelezettségére, magatartása jogszerűségére.²³³

Az Abtv. 30. § (1) bekezdés szerinti határidő **szubjektív határidő**, mivel kivételesen lehetőség van – a 30. § (3) bekezdése alapján – a határidő elmulasztásának igazolására. Ugyanakkor az Abtv. 30. § (4) bekezdése meghatároz egy **objektív határidőt** is, amely minden panaszfajtára vonatkozik: a határidő kezdetétől számított **száznoleven nap** elteltével alkotmánybírói eljárás megindításának nincs helye. Ennek értelmében **igazolási kérelem előterjesztésére sincs lehetőség** a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől.²³⁴

2.1.1. A választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

A Ve. alapján a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen is kezdeményezhető alkotmányjogi panasz. Erre az eljárásra a

²³² Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének azon okból történő korlátozása, hogy az indítványozó nem támadta meg külön alkotmányjogi panaszszal a jogerős döntést is, azokban az esetekben elfogadható, amikor az eljárási törvények alapján nem igényel mérlegelést, hogy van-e helye felülvizsgálatnak. Ezekben az esetekben ugyanis az indítványozó egyértelműen fel tudja mérni, hogy a felülvizsgálati kérelem (indítvány) érdemi vizsgálatának van-e helye, arra számíthat-e. Indokoltnak tartotta ugyanakkor az Ügyrend 32. § (3)–(4) bekezdésének a megengedő értelmezését, ha a Kúria mérlegelési jogkörében dönt arról a kérdéssről, hogy a felülvizsgálat kizárt-e. Ld. 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [55].

²³³ Ennek ellenére az Alkotmánybíróság nem a tudomásszerzéstől számította a határidőt, hanem igazolási kérelem alapján tekintette azt megtartottnak egy konkrét ügyben, amelyben az indítványozó a gyermekei lakcímbeljelentésére vonatkozó döntésről utólag, a házassági bontóperben szervezett tudomást. Ld. 3165/2020. (V. 21.) AB végzés, Indokolás [11].

²³⁴ 3218/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [17]; 3180/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [44].

bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszra vonatkozó általános szabályokat meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti hatvan napos határidővel szemben a választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panasz²³⁵ **a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül** nyújtható be az Alkotmánybírósághoz [Ve. 233. § (1) bekezdés]. Az Abtv. 30. § (2) és (3) bekezdése nem alkalmazható. Ennek értelmében a határidő kizárólag a sérelmezett döntés közlésétől számítható és a mulasztás kimentésére nincs lehetőség. A Ve. a határidők számítása tekintetében kifejezetten rögzíti, hogy a Ve.-ben szabályozott határidők jogvesztők, a határidő annak utolsó napján 16 órakor jár le és a 16 órát követően teljesített eljárási cselekményt a következő napon teljesítettnek kell tekinteni [10. §]. A Ve. 10–11. §-aiban és a Ve. 233. §-ában nincs kifejezett szabály arra, hogy a határidőbe beleszámít-e a közlés napja, ugyanakkor az Alkotmánybíróság úgy értelmezi az alkotmányjogi panasz beadására irányadó határidőt, hogy abba **a közlés napja nem számít bele** {3010/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [26]}.

A gyakorlatban előfordul, hogy **a közlés napja nem állapítható meg** az indítványból. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben arra is hivatkozott az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeknek nem megfelelő voltának alátámasztása során, hogy a rendelkezésre álló iratokból nem állapítható meg, hogy a Kúria támadott végzésének közlésére mikor került sor, tehát, hogy a panasz határidőben érkezettnek tekinthető-e {3034/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság egy másik esetben – a kézbesítésre vonatkozó egyéb adat hiányában – azért állapította meg, hogy az előterjesztett alkotmányjogi panasz nem a törvény által előírt határidőn belül érkezett meg, így az elkésztettnek minősül, mert az indítványozó állítása alapján nyilvánvaló volt a késedelem. Az Alkotmánybíróság azt a napot tekintette a kúriai végzés közlése napjának, amelyen az indítványozó saját állítása szerint benyújtotta a Kúriához az általa támadott végzés fejrészének kijavítására vonatkozó kérelmét a kérelmező megnevezésének elírása miatt. Ehhez képest az alkotmányjogi panaszt három napon túl nyújtotta be {3144/2014. (V. 9.) AB végzés, [16]–[18]}. Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívta fel a Kúriát a végzés közlésének körülményeit illetően. A Kúria válasza szerint a kifogásolt végzést mindkét indítványozó részére külön-külön postai úton kézbesítették, ugyanakkor a kézbesítést igazoló postai igazolószelvény (tértívevény) nem érkezett vissza a Kúriára. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a panaszt nem lehetett elkésztettnek tekinteni {16/2019. (V. 14.) AB határozat, Indokolás}.

Az Alkotmánybíróság a Ve. 233. §-a alapján – három napos határidő megtartásával – kezdeményezett alkotmányjogi panaszban az alkalmazott jogszabály alaptörvényellenességét is vizsgálta {3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [21]–[22]}.

²³⁵ A Ve. szerinti három napos határidő az alkotmányjogi panasz kiegészítésére is vonatkozik, mivel az Alkotmánybíróság szerint a Ve. szerinti határidő lejárta követően az alkotmányjogi panaszt nem lehet kiegészíteni. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényi határidőn túl érkezett beadványban foglalt nyilatkozatokkal nem foglalkozott érdemben {3010/2014. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a határidők megtartása érdekében a megtámadott bírói döntést hozó bíróságnak az alkotmányjogi panasz elbírálásához szükséges valamennyi iratot („aktateljes” állapotban) az Alkotmánybíróság elé kell terjesztenie. Ld. 3034/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [14].

2.1.2. A népszavazási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok benyújtásának határideje

A népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz {3195/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [20]}. A kérdés hitelesítése körében a Kúria döntése mint bírósági döntés az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [18]}. A népszavazás elrendelését követően az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára az Abtv. 33. § alapján van lehetőség. A népszavazás kitűzését követően a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen az Nsztv. 79. § (3) bekezdése alapján – a Ve. 233. § alkalmazásával – alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezhető.

Ennek megfelelően a határidő az egyes eljárásokban eltérő. **A kérdés hitelesítése körében a Kúria döntése elleni alkotmányjogi panasz benyújtására** az Abtv. 30. §-ának általános szabályait kell alkalmazni {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [19]}.²³⁶ Az Országos népszavazás elrendelésével összefüggő határozat vizsgálata során az Abtv. 33. §-ában foglalt határidő irányadó [vö. Abtv. 33. § (1) bekezdés]. **A választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni népszavazási ügyben** a Ve. 233. §-át az Nsztv. 79. § (3) bekezdésében szereplő, a határidőre vonatkozó eltéréssel kell alkalmazni. Ennek értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés közlésétől számított öt munkanapon belül van lehetőség.

2.2. Az igazolási kérelem

Az Abtv. 30. § (3) bekezdése lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára, hogy olyan alkotmányjogi panasz tárgyában döntsön, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be. Ezzel **az indítványozó** számára – a régi Abtv. szabályozásától eltérően –²³⁷ megnyílik a lehetőség, hogy az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – **igazolási kérelmet nyújtson be**. Igazolási kérelem előterjesztésére kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére

²³⁶ A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának véleménye a választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában (2018. január) felveti, hogy a népszavazási eljárásban túlságosan hosszú az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló hatvan nap, mivel a jogbiztonság szempontjából nem várt helyzetet teremt, ha az Alkotmánybíróság már elrendelt és kitűzött népszavazás során olyan döntést hoz, amely szerint az adott kérdésben nem lehet népszavazást tartani. Véleményük szerint az Nsztv. szabályait ki kell egészíteni és az alkotmányjogi panasz eljárás ezen esetére speciális határidőt kell beiktatni. 125–127.

²³⁷ Az Abtv. javaslatához fűzött indokolás szerint az igazolási kérelem bevezetésének indoka, hogy ez – a régi Abtv. szabályozásához képest – a strasbourgi joggyakorlatnak és elveknek megfelelőbb megoldás. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatát ld. LENGYEL i. m. és CSEKŐ-LENGYEL i. m. 47–52.

nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén kerülhet sor [Ügyrend 28. cikk (3) bekezdés]. Tehát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén nincs helye igazolási kérelemnek az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott száznolcvan napos határidőre tekintettel.²³⁸

Az igazolási kérelem benyújtásának alapvető feltétele az, hogy az indítványozó **rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán mulasztotta el** a törvényi határidőt. Az igazolási kérelem benyújtásának lehetősége az **akadályoztatás** tényével nyílik meg, de ezen túlmenően az akadálnak az indítványozón kívül álló okból kell fennállnia, amelynek az előidőzésében az indítványozónak véletlennek kell lennie, és amelyet elhárítani sem tud. Tehát **olyan körülménynek** kell fennállnia, amely miatt az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő betartása **objektíve lehetetlen vagy az indítványozótól – a szubjektív körülményekre tekintettel – nem elvárható**. Az objektív lehetetlenségre példa a bírósági döntés elektronikus letöltése esetén az informatikai rendszer funkció-hibája,²³⁹ a fogvatartottak esetében az intézeti begyűjtő ládán keresztül történő levelezési rendszer, amely nem teszi lehetővé a levél személyes feladását, és a fogvatartottnak nincs ráhatása a postázás idejére,²⁴⁰ illetve az ítélezési szünet.²⁴¹ A szubjektív körülmények az indítványozó közeli hozzátartozójának halálától,²⁴² az indítványozó, illetve a jogi képviselő betegségétől²⁴³ a jogi képviselő hibájáig széles skálán mozoghatnak. Az utóbbi esetben nem elegendő csupán arra hivatkozni, hogy a jogi képviselő az indítványozó részére a támadott döntést későn küldte meg, mivel az igazolási kérelemben a mulasztás oka mellett elő kell adni azokat a körülményeket is, amelyek a mulasztás véltenséjét valószínűvé teszik [Ügyrend 28. cikk (5) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság kivételesen – fogvatartottak esetében – és egyéb objektív körülmények fennállása mellett elfogadta a mulasztás okaként a jogi ismeretek hiányát, illetve azt, hogy az indítványozónak nem állt módjában ügyvédi segítséget igénybe venni.²⁴⁴ Az Alkotmánybíróság ezzel szemben nem fogadta el a jogerős döntés elleni alkotmányjogi panasz határidejének elmulasztására felhozott azon okot, miszerint az indítványozó a felülvizsgálati eljárásban hozott kúriai végzés birtokában került csak abba a helyzetbe, hogy alkotmányjogi panasszal éljen.²⁴⁵

Az igazolási kérelmet **az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül** kell benyújtani. Az **igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket**, azaz az akadályoztatás okát az indítványozónak a kérelemben **valószínűsíteni** kell. Az igazolási kérelem benyújtásával egyidejűleg az **elbírálásra alkalmas indítványt is elő**

²³⁸ 3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [12].

²³⁹ 3264/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [11].

²⁴⁰ 3019/2019. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [8].

²⁴¹ 3283/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [12]. A konkrét ügyben az indítványozó az Alkotmánybíróság honlapján elérhető indítvány kiegészítésében arra hivatkozott, hogy a kifogásolt döntést az ítélezési szünet első napján átvette, de az alkotmányjogi panaszt csupán az ítélezési szünet után nyújtotta be, mivel azt álláspontja szerint úgyis csak az ítélezési szünet után fogják elbírálni. Az ítélezési szünetre hivatkozás ezért ebben az ügyben inkább szubjektív körülménynek tekinthető.

²⁴² 3380/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [8].

²⁴³ 3264/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [11].

²⁴⁴ 3019/2019. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [8].

²⁴⁵ 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [11],[14].

kell terjeszteni. Az Abtv. 30. § (3) bekezdésének „elbírálásra alkalmas” kitétele arra utal, hogy az indítványnak – a határidő elmulasztásának igazolása mellett – meg kell felelnie az Abtv.-ben foglalt formai [vö. Abtv. 52. § (1b) bekezdés] és tartalmi követelményeknek [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. §, 29–31. §].

Az igazolási kérelemről az Alkotmánybíróság általában **egyesbírói eljárásban dönt** [vö. Abtv. 55. §].²⁴⁶ **Kétféle döntést hozhat. Egyrészt a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja,** ha az indítványozó az igazolási kérelmet elkésve terjesztette elő vagy az elmulasztott cselekményt a kérelem előterjesztésével egyidejűleg nem pótolta [Ügyrend 28. § (4) bekezdés]. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság nem mérlegelhet.

Másrészt az igazolási kérelemnek helyt adhat. Az Alkotmánybíróság igazolási kérelem megalapozottságáról hozott döntése méltányossági alapú [Ügyrend 28. § (6) bekezdés]. A **méltányos elbírálás** magában foglalja az objektív körülmények mellett a szubjektív szempontok mérlegelését is, de az Alkotmánybíróság széles mozgástérrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy a kérelemben valószínűsített tényeket az indítványozón kívül álló elháríthatatlan oknak tekinti-e. Amennyiben az igazolási kérelemnek helyt ad, **a pótoltt cselekményt olyannak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna** [Ügyrend 28. § (7) bekezdés].

2.3. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított **száznoleven napon belül** lehet benyújtani. Ez a határidő az alkotmányjogi panasz azon típusára irányadó, amely közvetlenül a jogszabály ellen irányul, mivel a jogsérelem közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be és általában nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás [vö. 26. § (2) bekezdés b) pont].

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét – az Abtv. 31. § (1) bekezdése „jogszabály hatálybalépésétől számított” kitétele értelmében – az indítványozó számára közvetlenül jogsérelmet okozó **jogszabály hatálybalépésétől kell számítani.** A határidő a **jogszabály hatálybalépését követő napon kezdődik.**

Az Alkotmánybíróság az állandó gyakorlata szerint minden esetben a támadott jogszabályi rendelkezés hatálybalépését követő naptól számítja a határidőt {3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [2]}.²⁴⁷ Már a fenti alkotmánybírói gyakorlatot megalapozó döntéshez csatolt különvélemény felhívta azonban a figyelmet arra, hogy

²⁴⁶ Ebben az esetben az Alkotmánybíróság döntésében általában csupán utal arra, hogy az igazolási kérelmet egyesbírói eljárás keretében elfogadta. Pl. 3049/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [5]; 3006/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [8]; 3144/2018. (IV. 25.) AB végzés, Indokolás [5]; 3128/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [10]. Ugyanakkor előfordul, hogy az Alkotmánybíróság tanácsa dönt – a mulasztás okának ismertetését követően – az igazolási kérelemről. Pl. 3264/2020. (VII. 3.) AB végzés; 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés; 3165/2020. (V. 21.) AB végzés.

²⁴⁷ Hasonlóan: 3053/2013. (II. 28.) AB végzés, 3071/2013. (III. 14.) AB végzés, 3160/2014. (V. 23.) AB végzés, 3233/2014. (IX. 22.) AB végzés, 3084/2015. (V. 8.) AB végzés, 3015/2016. (I. 25.) AB végzés, 3021/2016. (II. 2.) AB végzés, 3268/2017. (X. 19.) AB végzés, 3283/2017. (XI. 2.) AB végzés.

az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidő-számítás szigorú nyelvtani értelmezése és az érintettség kritériumának szűk értelmezése (amely az érintettséghez megköveteli a jogsérelem beálltát) együttesen arra az eredményre vezet, hogy a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül az alkotmányjogi panasz aktuális érintettség hiányában (mintegy idő előttiség miatt), száznolcvan napon túl pedig – még ha az indítványozó aktuális érintettsége már fenn is áll – a határidő túllépése miatt nem fogadható be.²⁴⁸ Ez az értelmezés a különvélemény szerint „egy irracionális alkotmányos jogorvoslati deficitet eredményez, amely ellentétes az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával, azaz a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem kiküszöbölésével, illetve a későbbiekben előforduló hasonló esetek megelőzésével.”²⁴⁹ Álláspontja szerint a józan észszel sincs összhangban egy olyan jogértelmezés, amely a 26. § (2) bekezdés szerinti indítványt csak a tényleges, az aktuális érintettség bekövetkezése után tekinti befogadhatónak, de a benyújtási határidőt kivétel nélkül a hatálybalépéstől számítja, amely határidő az esetek egy részében a tényleges érintettség bekövetkezésének időpontjára már lejár.²⁵⁰ A különvélemény arra az esetre, ha a hatályosulás, illetve az alkalmazandóság időpontja később (a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napnál később) következik be, azt javasolja: a „jogszabály hatálybalépésétől” kifejezést úgy értelmezze az Alkotmánybíróság, hogy a „jogszabály hatálybalépésétől” megfogalmazás a rendelkezés hatályosulásának, illetve az alkalmazásának időpontját jelentse.²⁵¹

Az Alkotmánybíróság e szabály kiterjesztő értelmezésére a későbbi gyakorlatában sem látott lehetőséget; abban a kivételes esetben sem, amikor a panaszos egyértelműen arra hivatkozott, esetleg igazolta is, hogy az alaptörvény-ellenesnek tartott norma alkalmazására vagy hatályosulására vele szemben csak később került sor, tehát személyes, közvetlen és aktuális érintettsége a jogszabály hatálybalépését követő száznolcvan nap eltelte után következett be.²⁵² A szigorú értelmezést az Abtv. „szöveghű értelmezésével” és az Abtv. rendszertani értelmezésével támasztotta alá. Az Abtv. 30. § (3) bekezdése és az Ügyrend 28. § (3) bekezdése igazolási kérelem előterjesztését ugyanis kizárólag az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok esetében teszi lehetővé. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése pedig kifejezetten kimondja, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével az alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye. Ebből vontam le azt a következtetést, hogy a száznolcvan napban meghatározott időtartam **objektív határidőnek minősül, amely alaki korlátját képezi az Alkotmánybíróság eljárásának** {3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [12],[14]}. Ennek megfelelően a határidő és az aktuális érintettség összefüggéséből

²⁴⁸ Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [12].

²⁴⁹ Uo., Indokolás [13].

²⁵⁰ Uo., Indokolás [18].

²⁵¹ Uo., Indokolás [15]. Ezzel az állásponttal ért egyet Pozsár-Szentmiklósy, aki szerint az Alkotmánybíróság formális jogszemléletével a jövőre nézve jelentősen szűkítette a közvetlen panasz alkalmazásának kereteit. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2013) i. m.

²⁵² Pl. 3192/2013. (X. 22.) AB végzés, 3153/2017. (VI. 14.) AB végzés.

eredő problémára a megoldás²⁵³ nem az Abtv. mérlegelést nem tűrő formai feltételeinek, hanem az Abtv. közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszra irányadó – az Abtv. 56. § (2) bekezdés szerinti mérlegelési jogkörben vizsgálható – tartalmi feltételeinek tág értelmezése [vö. 26. § (2) bekezdés a) pontja].

3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje

Az Abtv. 30. § (5) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról **ésszerű határidőn belül** hoz döntést. Ezzel az Abtv. csupán egy általános határidőt állapít meg az alkotmányjogi panasz eljárásra.

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó ésszerű határidő előírása – az Abtv. javaslathoz fűzött indokolás szerint – a strasbourgi joggyakorlatnak megfelelést szolgálja, mivel az alkotmányjogi panasz „hatékony jogorvoslatnak” minősül az Európai Emberi Jogok Bíróságának értelmezésében.²⁵⁴ Ennek értelmében az eljárási határidő célja – az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó határidőhöz hasonlóan – egyrészt a jogbiztonság érdekében az alkotmányjogi panasz intézményének **kiszámítható működése**, másrészt a jogintézmény céljának megfelelően **jogorvoslat** biztosítása. A kiszámítható működés során tekintettel kellett lenni az alkotmányjogi panasz eljárás következő sajátosságaira: az alkotmányjogi panasz indítványt a főszabálytól eltérően – az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – nem az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni, hanem az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell benyújtani [vö. Abtv. 53. § (2) bekezdés]; az alkotmányjogi panasz eljárás esetén az érdemi vizsgálatot megelőzi egy speciális szűrő, az indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálata [vö. Abtv. 56. §]; az alkotmányjogi panaszok befogadását végző tanácsok napirendjén szereplő ügyet meghatározott esetekben a teljes elé kell terjeszteni [vö. Abtv. 49. § (6) bekezdés], ami az ügyek megfelelő időben való megismerését feltételezi.

Az Ügyrend 53. §-a az eljárás belső szakaszaira tekintettel szabályozza az Alkotmánybíróság eljárásának határidejét az alkotmányjogi panasz eljárásban. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz mindhárom típusa esetén a főtítkárnak a 26. § (1) bekezdés szerinti eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától számított **százhusz napon belül kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról. A határidő kezdete a főtítkárnak az eljárás megindításáról szóló tájékoztatása**, amely az „elbírálásra alkalmas indítvány” nyilvántartásba vételével lezárja a főtítkári előkészítő eljárást [vö. Abtv. 55. § (1)–(2) bekezdés]. A százhusz napon belül való döntés érdekében az egyesbíró, valamint a tanács eljárását úgy kell lefolytatni – beleértve valamennyi eljárás-

²⁵³ Naszladi két megoldást vázol fel a határidő és az egyéni érintettség megkövetelésből fakadó probléma megoldására. Az egyik megoldás szerint, ha az Alkotmánybíróság a panasz benyújtására nyitva álló határidőt a jogszabály időbeli hatályától számítja, akkor azzal kompenzálja a jogszabály szövegének a szigorát, hogy „viszonylag lazább egyéni érintettség” esetén is befogadja az indítványokat. A másik megoldás az, hogy az indítványokat a tényleges alapjogsérelem bekövetkezésének időpontjától, tehát a jogszabály alkalmazásától vagy hatályosulásától számított száznolcvan napon belül fogadja be és „szorosabb egyéni érintettség” bizonyítását követelje meg a panaszosoktól. NASZLADI (2016) i. m. 90.

²⁵⁴ Az alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslat strasbourgi megítéléséhez ld. kötetünkben: Szabó Marcel: Az Alkotmánybíróság és az Európai Emberi Jogok Bírósága kapcsolata.

rási cselekményt (pl. hiánypótlást) –, hogy a befogadásról szóló döntés határidőn belül megtörténjék [Ügyrend 53. § (1) bekezdés].

Abban az esetben, ha a tanács a fenti határidőben az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntött, az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően **száznolcvan napon belül** az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti [Ügyrend 53. § (2) bekezdés]. Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának határideje tehát **a tanács befogadásról szóló döntésével kezdődik és az első tervezet benyújtására vonatkozik**. Arra vonatkozó előírás nincs, hogy az első tervezet benyújtását követően az Alkotmánybíróságnak mikor kell meghoznia a döntését, mivel azt számtalan tényező befolyásolhatja: az előadó alkotmánybíró az ügyet visszaadja [Ügyrend 41. § (4) bekezdés], az Alkotmánybíróság meghallgatja, illetve a véleményének megismerése céljából megkeresi az Abtv.-ben meghatározott szerveket [vö. Abtv. 57. §], felfüggeszti az eljárását [vö. Abtv. 60. §].

Az **Alkotmánybíróság elnöke** mind a befogadásra nyitva álló százhusz napos, mind az érdemi elbírálásra rendelkezésre álló száznolcvan napos határidőt **meghosszabbíthatja** az előadó alkotmánybíró kérelmére [Ügyrend 53. § (3) bekezdés]. A meghosszabbítás eljárását az Alkotmánybíróság belső állásfoglalása rendezi.

Az alkotmányjogi panasz eljárásra vonatkozó általános határidőkhöz képest **különös határidők** vonatkoznak a választási eljárással és a népszavazási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok elbírálására. Az Alkotmánybíróság a Ve. 233. § (2) bekezdése szerint **a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról** a beérkezéstől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. Az országos népszavazási eljárásban **a népszavazás kitűzését követően benyújtott alkotmányjogi panasz** elbírálása során az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap [Nsztv. 79. § (3) bekezdés]. Az Ügyrend 53/A. § arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján – az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszt a testület elé, előírja, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. szerinti eljárás esetén a beérkezéstől számított hat munkanapon, az Nsztv. szerinti eljárás esetén a beérkezéstől számított tíz munkanapon belül dönt.

Az Ügyrend 55. §-a lehetőséget biztosít az ügyek, így az alkotmányjogi panaszok gyorsított eljárásban történő vagy soron kívüli elbírálására. **A gyorsított eljárásban** egyes eljárási cselekményeket az ügyrendben meghatározott **időtartamok fele része alatt** kell elvégezni. **A soron kívüli eljárásban** az eljárási cselekményeket **haladéktalanul** foganatosítani kell.

Az Alkotmánybíróság évente legfeljebb két alkalommal (nyáron és télen), évente összesen legfeljebb ötvenhat nap ítélkezési szünetet tart [Ügyrend 12. § (1) bekezdés]. Az ítélkezési szünet időtartama az Ügyrendben meghatározott határidőkbe nem számít be [Ügyrend 55. § (4) bekezdés].

4. A határidők jelentősége

Az alkotmányjogi panasz benyújtására előírt törvényi határidő olyan formai követelmény, amelynek elmulasztása az alkotmányjogi panasz visszautasításához vezet,

ezért az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének időbeli korlátozása alkalmas arra, hogy biztosítsa a jogintézmény kiszámítható működését.²⁵⁵ Ezen túlmenően a törvényi határidők **nem lehetetlenítik el az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét, így az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának érvényesülését**, mivel kellő időt biztosítanak az indítványozók számára²⁵⁶ a kifogásolandó jogszabály vagy bírói döntés tartalmának megismerésére és annak eldöntésére, hogy az valamely Alaptörvényben biztosított jogokat sérti-e.

Az alkotmányjogi panasz elbírálására előírt általános határidő az észszerű határidő követelményének megfogalmazásával az Alaptörvény XXIV. cikkében a hatóságok és a XXVIII. cikkében a bíróságok számára előírt észszerű határidő követelményéhez igazodik, amelyet **az Ügyrendben előírt belső határidők konkretizálnak**. A felek számára nem állnak rendelkezésre olyan eszközök, amelyekkel ezeket ki tudnák kényszeríteni, így az **Alkotmánybíróságon múlik, hogy betartja-e**. Az Alkotmánybíróság honlapján lévő statisztikákból nem derül ki, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok, különösen a közvetetten a jogszabályok ellen irányuló és a bírói döntés ellen irányuló panasz esetén, amelyeknél a perbeli feleknek különösen fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás ne vezessen az alapügy eldöntésének elhúzódásához, betartja-e a saját maga számára előírt határidőket.

31. § [Ítélt dolog]

- (1) Ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.**

²⁵⁵ Az Alkotmánybíróság honlapján nem állnak rendelkezésre arra vonatkozó statisztikai adatok, hogy az egyesbírói visszautasító végzésekben és az alkotmányjogi panasz befogadásának visszautasításáról szóló végzésekben mi a visszautasítás indoka. Az elkészttség miatti visszautasítás ugyanakkor a szakirodalom szerint csökkenő tendenciát mutat: míg 2012 és 2013 első felében az egyesbírói eljárásban az elkészttség volt a leggyakoribb visszautasítási ok, 2015-re a határozott kérelem vált az egyesbírói eljárásban a leggyakoribb visszautasítási okká. LOVASSY i. m. 112–115.; BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 70.

²⁵⁶ A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó egy éves határidő megítélésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a jogszabályok címzett köre – szemben a bírói döntésekkel – nyitott, így bárki kezdeményezheti a jogszabály közvetlen vizsgálatát, akit az érint.

- (2) Ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírósági eljárásnak nincs helye.

Ügyrend

25. § (3) A beadvány – az Abtv. 55. § (2) bekezdésében meghatározott – vizsgálatát követően a főtitkár válaszlevelében tájékoztatja a beadványozót arról, hogy [...]
- c) a beadvány tartalmából kétségekívül megállapítható, hogy az abban foglalt alkotmányjogi kérdés az Abtv. alapján ítélt dolognak minősül, és a körülmények alapvető megváltozása nélkül ismételt elöterjesztett beadvány elbírálására nincs jogi lehetőség, [...].
30. § (2) Az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha [...]
- b) a felvetett alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. §-a szerint korábban már elbírálta, [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	378
2. Ítélt dolog megállapítása alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés alapján indult eljárásban.....	380
2.1. Az ítélt dolog megállapítása esetén hozott döntés	381
2.2. Jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról való korábbi döntés.....	381
2.3. Ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog, azonos alkotmányjogi összefüggés	382
2.4. A körülmények alapvető megváltozása.....	383
3. Ítélt dolog megállapítása korábbi bírói döntés vonatkozásában	384

1. Szövegtörténet

Az ítélt dolog a régi Abtv. alkalmazási körében is az „eljárás gátját”²⁵⁷ képezte, mivel azt úgy értelmezte az Alkotmánybíróság, hogy egy korábban megsemmisített jogszabályt támadó indítvány vonatkozásában **az eljárást megszüntette**. Az ítélt dolog (*res iudicata*) szabályozását a régi Abtv. 22. § (3) bekezdése tartalmazta, amelynek értelmében az indítványozó azonos tartalmú indítványt ismételt csak akkor terjeszthetett

²⁵⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 270.

elő, ha az előző kérelem alapjául szolgáló okok jelentős mértékben megváltoztak. A régi Abtv. 22. § (3) bekezdésével összhangban a 27. § (1) bekezdése mondta ki, hogy az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. Ez a megfogalmazás a tekintetben pontatlan volt, hogy az Alkotmánybíróság határozata ellen nemcsak fellebbezésnek, hanem semmilyen jogorvoslatnak nem volt helye. Az Abtv. 39. § (1) bekezdése kiküszöbölte ezt a pontatlanságot és így már a megfelelő terminológiát alkalmazza.

A *res iudicata* régi Abtv.-ben szabályozott terminológiája alapvetően az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörével kapcsolatban került kialakításra, a régi Abtv. égisze alatt a „megszüntetési esetek egyike” volt,²⁵⁸ ugyanakkor már a korábbi szabályozás alapján sem csak a normakontroll hatáskör esetén volt megállapítható a *res iudicata*, hanem az akkor még önálló hatáskörként szabályozott mulasztás megállapítására irányuló hatáskör esetében is fennállt a *res iudicata* megállapításának opciója a régi Abtv. 22. § (3) bekezdése és a régi Ügyrend 31. § b) pontja alapján.²⁵⁹

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárások esetében az ítélt dolog jogintézményét az Ideiglenes Ügyrend alapján a kijavítás (rég. Abtv. 51. §) és a kiegészítés (rég. Abtv. 52. §) törte át rendkívül szűk körben, mivel a kijavításra csak név-, szám-, vagy ehhez hasonló elírás esetén, míg kiegészítésre csak hivatalból kerülhetett sor. A *res iudicata* kiegészítés útján történő hivatalbóli alkalmazását több kritika is érte olyan szempontból, hogy a szabályozás értelmében a kiegészítés tárgyában az indítványozók nem rendelkeztek kérelmezési joggal.²⁶⁰ Megjegyzendő, hogy az Ügyrend 62. § (2) bekezdése e tekintetben fenntartotta a régi gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában az ítélt dolog fennállását azon esetekben állapította meg, amikor ugyanazon okból²⁶¹ illetve ismételt előterjesztett indítvány²⁶² tárgyában kellett eljárnia, azonban nem minősítette *res iudicatának* azt az esetet,²⁶³ amikor az indítvány más jogszabály érdemben azonos rendelkezésére irányult. Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem látta akadályát annak, hogy „a már értelmezett alkotmányi rendelkezés további részkérdéseiben önálló, elvont alkotmányértelmezési határozattal foglaljon állást.”²⁶⁴ A *res iudicata* kapcsán a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság nem sorolta az ítélt dolog alkalmazhatósága körbe azt az esetkört, amikor a rendes bírósági

²⁵⁸ TILK (2008) i. m. 231.

²⁵⁹ A régi Ügyrend 31. §-a szerint: Az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha [...] b) az Alkotmánybíróság az újabb indítványban foglalt kérelmet – ugyanazon okok alapján – érdemi döntéssel már elbírált, c) ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányértést megállapítani.

²⁶⁰ TILK (2008) i. m. 231.

²⁶¹ 66/1995. (XI. 24.) AB határozat, ABH 1995, 333.

²⁶² 145/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 677.

²⁶³ 794/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1496, 1502.

²⁶⁴ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 210.

gyakorlat figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság határozatát, amelynek folytán a jogszabály alkotmányértő tartalommal hatályosult.²⁶⁵

2. Ítélt dolog megállapítása alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés alapján indult eljárásban

Az Abtv. 31. §-a az Alkotmánybíróság korábbi döntésével már érdemben elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés, valamint bírói döntés vonatkozásában rendelkezik az ítélt dolog megállapíthatóságáról. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése tartalmazza az ítélt dolog fennállásának eseteit a **korábban már érdemben elbírált jogszabállyal vagy jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben**, a **korábban érdemben elbírált rendes bírói döntés** vonatkozásában pedig az Abtv. 31. § (2) bekezdése rendelkezik a *res iudicata* megállapításáról.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ítélt dolog – arányait tekintve – relatíve kevés ügyben kerül megállapításra, ugyanakkor az Abtv. 31. §-ának jelentősége abban az értelemben túlmutat a jogintézményen, hogy egy már érdemben eldöntött alkotmányjogi kérdésben a rendes bíróságok kötelezettsége, hogy a korábbi alkotmánybírói határozatban foglalt megállapításokat, alkotmányjogi tételeket a gyakorlatban érvényesítsék.²⁶⁶

Az Abtv. 31. § (1) bekezdése kifejezetten az alkotmányjogi panasz eljárás és a bírói kezdeményezés vonatkozásában tartalmazza az ítélt dolog megállapíthatóságának szabályozását a korábbi döntéssel elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vonatkozásában. Az Abtv. külön szabályozza az ítélt dolgot az utólagos normakontroll alapján indult eljárásban [vö. Abtv. 24. § (3) bekezdés]. Következésképpen ezen jogszabályhely alapján csak alkotmányjogi panasz illetve bírói kezdeményezés esetében van helye *res iudicata* megállapításának, amiből alapvetően az következik, hogy **egy utólagos normakontroll eljárásban érdemben vizsgált jogszabályt érintően** azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással és a körülmények megváltozásának hiányában is helye van alkotmányjogi panasz illetve bírói kezdeményezés benyújtásának.

Az Alkotmánybíróság a 3002/2015. (I. 12.) AB határozatban arra figyelemmel nem állapította meg ítélt dolog fennállását, hogy egy korábbi ügyben ugyan döntött már a Fővárosi Közgyűlés tagjainak választásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége tárgyában, ez a döntés azonban utólagos normakontroll eljárás keretében született, nem alkotmányjogi panasz eljárásban vagy bírói kezdeményezés alapján.²⁶⁷ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban több esetben fenntartotta a korábbi döntésében kifejtett érveit és megállapította, hogy az indítvány nem vet fel új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely okot adhatna egy ismételt, érdemi alkotmánybírói eljárásra (vö. Abtv. 29. §).

Ki kell emelni, hogy az ítélt dolog megállapításának csak abban az esetben lehet helye, ha a **korábbi alkotmánybírói döntés érdemi eljárásban született**, azaz az

²⁶⁵ 1/1993. (IX. 13.) Tű Áf. a bírói jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatánál követendő alkotmánybírói gyakorlatról.

²⁶⁶ BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ–FRÖHLICH–RAJOS i. m. 154.

²⁶⁷ 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [15].

érdemi vizsgálat mellőzésével hozott befogadást visszautasító végzések nem teremtik meg a *res iudicata*-ra hivatkozás lehetőségét még abban az esetben sem, ha ugyanazon jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra és azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással támadott egy korábbi indítványozó és a körülmények sem változtak meg. Követkésképpen az ítélt dolog fennállása az Alkotmánybíróság korábbi érdemi döntései vonatkozásában értelmezhető.²⁶⁸

Fontos hangsúlyozni, hogy az alkotmánybíróági döntések anyagi jogerejét csak rendkívüli szűk körben engedi áttörni az Ügyrend 62. §-a: az (1) bekezdésben szabályozott **kijavítás**, illetve a (2) bekezdésben szabályozott **kiegészítés** jogintézményével. Az utóbbihoz nem kapcsolódik indítványozói jogosultság, mivel kiegészítésre kizárólag hivatalból kerülhet sor, így nem társítható indítványtípus a jogerő áttöréséhez sem.

2.1. Az ítélt dolog megállapítása esetén hozott döntés

Az ítélt dolog megállapításának jogkövetkezménye az indítvány **visszautasítása**. Amennyiben az Alkotmánybíróság az indítvány befogadását megelőzően állapítja ítélt dolog fennállását alkotmányjogi panaszeljáráásokban, az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján utasítja vissza. A befogadást követően azonban már az Abtv. 64. § *f*) pontja az alkotmányjogi panasz visszautasításának alapja.

Bírói kezdeményezések esetében ítélt dolog fennállása esetén az indítvány visszautasításának jogalapja az Abtv. 64. § *f*) pontja. A gyakorlatban azonban arra is van példa, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *f*) pontja alapján az eljárás megszüntetéséről rendelkeztetett *res iudicata* fennállása miatt.²⁶⁹

Az ítélt dolog megállapításának formai kérdésköréhez tartozik annak vizsgálata, hogy a *res iudicata* már az alkotmánybíróági döntések rendelkező részében is megjelenik, vagy csak az indokolásban kerül megjelölésre és kifejtésre. A 3052/2020. (III. 2.) AB végzés és a 3053/2020. (III. 2.) AB végzés szövegszerűen megjelenítette a rendelkező részben is, hogy a bírói kezdeményezések visszautasítására ítélt dolog miatt került sor. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában azonban sem a bírói kezdeményezések, sem az alkotmányjogi panaszok esetében nem fordult elő ennek a megoldásnak az alkalmazása, így az ítélt dolog megállapítása és az ehhez tartozó részletes indokolás egyaránt csak a döntések indokolásában jelent meg.

2.2. Jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról való korábbi döntés

Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében ítélt dolog megállapításának korábban vizsgált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tekintetében van helye, ha annak Alaptörvénnyel való összhangjáról a testület már döntött.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig két – ugyanakkor egymással szorosan összefüggő – esetben volt arra példa, hogy nem jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés

²⁶⁸ 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [21].

²⁶⁹ 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, rendelkező rész 2. pontja, Indokolás [24], 3281/2018. (VII. 20.) AB végzés, rendelkező rész.

kezés, hanem a 2/2019. Büntető jogegységi határozat korábbi érdemi vizsgálata miatt került sor a bírói kezdeményezések visszautasítására.²⁷⁰ Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság azért utasította vissza az indítványokat, mert azok benyújtását követően egy másik ügyben²⁷¹ megállapította a 2/2019. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességét és arra a következtetésre jutott, hogy a korábban elbírált ügyben már elvégezte a jelen ügyben hivatkozott alkotmányossági kifogások vizsgálatát.

Bírói kezdeményezések esetében az ítélt dolog szempontjából az is releváns kérdés, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi ügyben **milyen terjedelemben rendelt el alkalmazási tilalmat**. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkalmazási tilalom az Abtv. 31. § (1) bekezdésében szabályozott esetkörökön kívül szűk körben alkalmas a *res iudicata* áttörésére. A 34/2012. (VII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[A]laptörvény-ellenességet megállapító, megsemmisítést tartalmazó és folyamatban lévő ügyekben alkalmazási tilalmat elrendelő határozat kihirdetését követően az Abtv. alapján csak bírói kezdeményezésben lehet kérni újabb, a határozatban foglaltaktól eltérő alkalmazási tilalom kimondását.”²⁷² Ugyanakkor az Abtv. 45. § (4) bekezdése értelmében újabb alkalmazási tilalmat csak abban az esetben rendelhet el az Alkotmánybíróság, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban, amennyiben a korábbi ügyben alkalmazási tilalom megállapítására nem került sor, az új ügyben önálló alkalmazási tilalom nem kerül kimondásra. Az Abtv. ezen értelmezését ért kritika szerint az Abtv. 25. § (1) bekezdéséből következő kötelező indítványozás megkövetelné, hogy „a pusztán alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés ne csak akkor lehessen megalapozott, ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító döntésében alkalmazási tilalmat már korábban elrendelt, hanem akkor is, ha korábban absztrakt normakontroll hatáskörben járt el.”²⁷³

2.3. Ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog, azonos alkotmányjogi összefüggés

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján akkor állapítja meg az ítélt dolog fennállását, ha a korábbi ügyben **ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog**, valamint **azonos alkotmányjogi összefüggés** vonatkozásában már döntött.²⁷⁴

Bár az Abtv. 31. § (1) bekezdése látszólag két különálló feltételként szabályozza az ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog és az azonos alkotmányjogi összefüggés fennállását, azonban ez a két feltétel valójában szorosan összefügg, hiszen a gyakorlatban annak van jelentősége a *res iudicata* szempontjából, hogy az Alkotmány-

²⁷⁰ 3052/2020. (III. 2.) AB végzés és 3053/2020. (III. 2.) AB végzés.

²⁷¹ 1/2020. (I. 2.) AB határozat.

²⁷² 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [51].

²⁷³ BODNÁR–SZALBOT i. m. 186.

²⁷⁴ A 3367/2018. (XI. 28.) AB végzésben azért utasította vissza az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt, mert az indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket egy korábbi ügyben a B) cikk (1) bekezdése alapján, a visszamenőleges hatály sérelme szempontjából már vizsgálta, így megállapította a két ügy alkotmányjogi összefüggésének azonosságát (Indokolás [20]).

bíróság egy adott alaptörvényi cikket milyen összefüggésben vizsgált már érdemben. Ebből szükségszerűen következik, hogy ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog korábbi vizsgálata más alkotmányjogi összefüggésben nem eredményezi ítélt dolog megállapítását. Hasonlóképpen, amennyiben az indítványozó ugyanazon jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést más Alaptörvényben biztosított jog, vagy ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog alapján, azonban más alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással támad, az ítélt dolog esete nem áll fenn.²⁷⁵

Az Alaptörvényben biztosított jog terjedelmének értelmezése szempontjából fontos kérdés, hogy az Alkotmány hatálya alatt hozott korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglalt döntések megalapozhatják-e ítélt dolog megállapítását. Az Alkotmánybíróóság gyakorlatában – még az Abtv. korai alkalmazásának időszakából – van példa olyan döntésre, amely szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata alapján is hivatkozhat ítélt dologra, amennyiben „az Alaptörvény konkrét – a régi Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései alapján ez lehetséges.”²⁷⁶ Az Alkotmánybíróóság ilyen esetekben elsősorban a régi Alkotmány és az Alaptörvény érintett cikkének szövegegyezőségét vizsgálja meg.²⁷⁷ Ugyanakkor olyan döntésre is van példa, amely kategorikusan kizárta az ítélt dolog megállapíthatóságát olyan esetekben, amikor az Alkotmánybíróóság egy korábbi ügyben egy adott jogszabályi rendelkezés Alkotmánnyal való összhangjáról döntött.²⁷⁸

Az Alkotmánybíróóság nem állapította meg ítélt dolog fennállását abban az ügyben sem, amelyhez kapcsolódó korábbi ügyben a 458/D/2008. AB határozatban még az Alkotmány rendelkezése alapján vizsgálta az alkotmányjogi panaszt, ugyanakkor ezen indítvány nem a régi Be. 344. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányult, bár kétségtelenül alkalmazta az alapügyben az eljáró bíróság ezt a szabályt. Az Alkotmánybíróóság úgy ítélte meg, hogy az indítványhoz kötöttség miatt a korábbi ügyben valójában nem került elvégzésre a Be. ezen rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata, ezért az ítélt dolog nem állapítható meg.²⁷⁹

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróóság az ítélt dolog megállapíthatósága körében a korábban már vizsgált alkotmányjogi összefüggésre helyezte a hangsúlyt, azt azonban a jövőbeni gyakorlat fogja eldönteni, hogy az ítélt dolog megállapításának feltételei körében érvényesít-e az Alkotmánybíróóság meghatározott hierarchiát, illetve az egyes feltételeket tágabban vagy szűkebben értelmezi majd.

2.4. A körülmények alapvető megváltozása

A körülmények alapvető megváltozása fontos határvonalat képez az ítélt dolog megállapíthatóságánál. Ezen feltétel teljesülésének hiányában nem biztosított ugyanis a to-

²⁷⁵ 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [19].

²⁷⁶ 3229/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [6]–[7].

²⁷⁷ 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [30]. Az Alkotmánybíróóság ebben a döntésében nem tartotta megalapozottnak a *res iudicata* megállapítását arra figyelemmel, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést nem az Alaptörvénnyel összefüggésben vizsgálta.

²⁷⁸ 3073/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [12].

²⁷⁹ 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [31].

vábbi indítványozók alapjogi védelme, ha az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben már érdemben döntött a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról.²⁸⁰ Következésképpen a körülmények alapvető megváltozásának hiányában „az első indítványozó privilégiuma az alapjogsérelem testület általi feloldása.”²⁸¹

Ki kell emelni azonban azt, hogy az Abtv. 31. § (1) bekezdése nem írja elő, hogy az indítványozóknak kifejezetten hivatkozniuk kell a körülmények alapvető megváltozására, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben megengedőbb gyakorlatot folytat, azaz a körülmények alapvető megváltozását saját észlelése alapján is figyelembe veszi.²⁸²

A körülmények alapvető megváltozásának értékelésére példa a 21/2015. (VI. 18.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság azért nem tartotta megállapíthatónak a *res iudicatát*, mert az indítványozó, bár ugyanazt a jogszabályi rendelkezést támadta, amelyet a 3011/2014. (II. 11.) AB határozatban már elbírált a testület, ugyanakkor a korábbi ügyben polgári perről volt szó, míg a későbbi ügyben egy közigazgatási per volt az alapügy.²⁸³

3. Ítélt dolog megállapítása korábbi bírói döntés vonatkozásában

Az Abtv. 31. § (2) bekezdése az ítélt dolog egy **speciális esetét** tartalmazza, amikor az Alkotmánybíróság a kifogásolt **bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangja tárgyában már érdemi döntést hozott**.

Az Abtv. 31. § (2) bekezdése azokra az esetekre szűkíti az ítélt dolog megállapíthatóságát, amikor az új, de ugyanazon alapügyben érintett panaszos azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozik. Következésképpen amennyiben az alapügy azonossága esetén az érintett panaszos más jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, illetve eltérő Alaptörvényben biztosított jogot, valamint alkotmányjogi összefüggést jelöl meg, ítélt dologra hivatkozással nem kerül visszautasításra az indítványa.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ítélt dolog Abtv. 31. § (2) bekezdése alapján történő megállapítására mindeztidáig nem került sor. Megjegyzendő, hogy a főtítkári előkészítő eljárás során, illetve az egyesbírói eljárásban is felmerülhet elvileg az Abtv. 31. § (2) bekezdésében foglalt esetre hivatkozás. Ennek akadályát képezi azonban az, hogy a bírói döntés ellen a kézbesítéstől számított 60 napon belül van helye alkotmányjogi panasz benyújtásának [vö. Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Következésképpen, amennyiben az alapügyben érintett másik indítványozó „bevárja” a pertársa által benyújtott indítvány Alkotmánybíróság általi elbírálását – így saját jogon 60 napon belül nem nyújt be alkotmányjogi panaszt – szükségszerűen elmulasztja az alkotmányjogi panasz

²⁸⁰ Az Alkotmánybíróság a 3366/2020. (X. 22.) AB végzésében arra hivatkozással utasította vissza a Ptk. 3:158. § (1) bekezdése elleni alkotmányjogi panaszt, hogy a 3222/2019. (X. 11.) AB határozatban már érdemben megvizsgálta az Alaptörvény XIII. cikkét a betéti társaság elhunyt tagjának örökösét érintően és megállapította az alkotmányos összefüggés hiányát, amely határozat óta a körülmények alapvetően nem változtak meg.

²⁸¹ NASZLADI (2016) i. m. 40.

²⁸² 3366/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [16].

²⁸³ 21/2015. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [15].

benyújtásának határidejét, amely határidő elmulasztása megalapozott igazolási kérelem benyújtása esetén sem orvosolható a döntés közlésétől számított 180 nap elteltével [vö. Abtv. 30. § (4) bekezdés].

Mindezek alapján megállapítható, hogy ha elő is fordul a gyakorlatban néhány olyan indítvány, amelyek esetében felvetődik az Abtv. 31. § (2) bekezdésében szabályozott ítélt dolog megállapíthatósága, azok feltehetően már egyesbírói eljárásban visszautasításra kerülnek, de nem *res iudicata* okán, hanem az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő megtartottságának hiánya miatt.

10. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBE ÜTKÖZÉS VIZSGÁLATA

32. § [Kérelemre és hivatalból]

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi.
- (2) Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az Ügyrend a felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz viszonyára (32. §), valamint az eljárás határidejére (53. §) vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Az Ügyrend fenti rendelkezéseit a bírói döntés elleni panasszal összefüggésben (Abtv. 27. §), valamint a benyújtás határidejével (Abtv. 30. §) összefüggésben tárgyaljuk.

Tartalom

1. Szövegtörténet	387
2. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata	388
2.1. Önálló hatáskör, de nem minden esetben önálló eljárás	388
2.2. Az eljárás megindítása: kérelemre és hivatalból.....	389
2.3. Az indítványozásra jogosultak	390
2.4. A vizsgálat tárgya: a jogszabályok.....	392
2.5. A mérce: a nemzetközi szerződés.....	394

1. Szövegtörténet

A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát mint az utólagos normakontroll speciális esetét **már a régi Abtv. is szabályozta**. A régi Abtv. és az Abtv. ugyan eltérő szerkezetben, de hasonló tartalommal szabályozza a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalból és kérelemre történő vizsgálatának feltételeit.

A régi Abtv. 44. § szerint az Alkotmánybíróság – hivatalból, vagy meghatározott szervek vagy személyek indítványára – megvizsgálta a nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét. A régi Abtv. 21. § (3) bekezdése szabályozta az indítványozásra jogosultak körét: *a)* az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, *b)* a köztársasági elnök, *c)* a Kormány vagy annak tagja, *d)* az Állami Számvevőszék elnöke, *e)* a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *f)* a legfőbb ügyész.

Habár az új Abtv. indokolása nem tér ki arra, milyen szempontok vezérelték a jogalkotót az indítványozói kör újrászabásában, fontos változást hozott az Abtv. 32. § (2) bekezdése, mely egyszerre jelentett szűkítést és tágítást az indítványozásra jogosultak körében, továbbá a bírói indítványozási jogkör meggyökeresítésével elmozdulásra ad esélyt az eljárás megindításának tisztán politikai természetétől.

2. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

2.1. Önálló hatáskör, de nem minden esetben önálló eljárás

Az Abtv. 32. §-a két bekezdésben szabályozza a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló alkotmánybíróági eljárás megindításának feltételeit: az (1) bekezdés rendelkezik arról, hogy az eljárás kérelemre és hivatalból is lefolytatható, a (2) bekezdés pedig a kérelemre indult eljárások kapcsán az indítványozói jogosultság szabályait, az indítványozásra jogosultak körét rögzíti.

Az Abtv. 32. § (1) bekezdése az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *f)* pontjára visszautalva határozza meg a szabályozással érintett alkotmánybíróági eljárást, mely úgy rendelkezik, hogy „[a]z Alkotmánybíróság [...] vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését.” Bár az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörei között külön nevesíti a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, van olyan szakirodalmi álláspont, miszerint, ezzel az Alaptörvény „eljárési szempontból csak megkettőzi a többi eljárásfajtát, de más sajátossággal nem bír.”¹

A nemzetközi szerződésbe ütközés ugyanakkor **több sajátossággal is rendelkező hatásköre** az Alkotmánybíróságnak. Az alkotmánybíróági **vizsgálat mércéje** ebben az esetben nem az Alaptörvény, hanem egy nemzetközi szerződés. Sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem rögzíti kifejezetten, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályoknak kizárólag olyan nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálhatná, melyek kötelező hatályát Magyarország elismerte. Ugyanakkor alkotmányossági probléma csak abban az esetben merülhet fel, ha a magyar jogrendszer valamely jogszabálya egy olyan nemzetközi szerződési rendelkezéssel kerül ellentétbe, mely Magyarországot kötelezi, a magyar jogrendszernek része. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése nem általában, hanem csak „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” írja elő a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja biztosításának kötelezettségét.

További sajátosság, hogy az eljárás nem csupán az arra jogosult kérelmére, hanem **hivatalból is lefolytatható**. A jogkövetkezményekkel összefüggésben pedig kiemelendő, hogy szemben a jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló

¹ VARGA Zs. (2016) i. m. 2.

vizsgálat során alkalmazható **jogkövetkezményekkel**, az Alkotmánybíróságnak akkor sem kell megsemmisítenie egy hatályos jogszabályi rendelkezést, ha azt az Alkotmánybíróság ellentétesnek ítéli egy nemzetközi szerződéssel.

Miközben a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata önálló hatáskörként szerepel mind az Alaptörvényben, mind pedig az Abtv.-ben, miként azt az alábbiakban látni fogjuk, ez nem jelenti azt, hogy minden esetben önálló eljárásként jelenik meg.

2.2. Az eljárás megindítása: kérelemre és hivatalból

Az Abtv. 32. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az Alkotmánybíróság az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozói jogosultsággal rendelkezők kezdeményezésére önálló eljárásban [vö. Abtv. 32. § (2) bekezdés], illetve bármely más eljárásának keretei között, *ex officio járulékos* eljárásban végzi.

A jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének **hivatalbóli** vizsgálata azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság *ex officio* eljárásának kontextusa egy előtte folyamatban lévő konkrét eljárás, melyben egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése merül fel.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”. Az Alaptörvény Q) cikke alapozza meg tehát az állam intézményeinek kötelezettségét, hogy biztosítsák a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, mely „nem egyszeri feladat, hanem folyamatosan érvényre juttatandó alkotmányos parancs”.² A különböző állami szervek, bíróságok az Alaptörvény Q) cikkéből fakadó kötelezettségnek jogalkotással (deregulációval) és jogszabály-értelmezéssel, illetve -alkalmazással tesznek eleget; a nemzetközi joggal való összhang megteremtése az Alaptörvény sérelmének határáig terjedhet.³ Ennek az alkotmányos parancsnak engedelmeskedik az Alkotmánybíróság azzal, hogy hatásköreinek keretei között, előzetes és utólagos normakontroll, továbbá jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata útján biztosítja, hogy hazánk nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben.⁴

Mivel a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát csupán a (2) bekezdésben meghatározott indítványozói kör kérelmezheti, más indítványozók gyak-

² MOLNÁR i. m. [79]. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése kapcsán „**másodfokú alkotmányellenességről**” beszél, hiszen ilyen esetben „nincs materiális alkotmányellenesség: az alkotmányellenesség oka, hogy az Alkotmány tilalma ellenére egy norma ellentétes valamely érvényes nemzetközi szerződéssel (vagyis a szerződés normájával), de nincs tartalmi ellentétben az Alkotmánnyal. Az alkotmányellenesség tehát másodfokú, abban az értelemben, hogy **két tartalmában nem alkotmányellenes norma összeütközése vezet az alkotmányellenességhez.**” (166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 545, 587).

³ SÜLYÖK G. i. m. 34.

⁴ Abtv. javaslat indokolása, Általános indokolás.

ran az Alkotmánybíróság egyéb eljárása keretében kéri, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból végezze el a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Az eljárás hivatalból jellegénél fogva azonban az Alkotmánybíróság egyéb eljárásaiban visszautasítja a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló kérelmeket. Így például a testület már a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság hivatalból eljárási jogosultságának kötelező volta” nem vezethető le az alkotmányból (ABH 1997, 41, 47.), illetve egy későbbi határozatában hangsúlyozta, hogy a „hivatalból eljárás kezdeményezése fogalmilag kizárt” (440/D/2001. AB határozat, ABH 2005, 999, 1002.).

A testület rögzítette: „[a]z, hogy [az Alkotmánybíróság] 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” {36/2013 (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [26]}.⁵

2.3. Az indítványozásra jogosultak

Az Abtv. 32. § (2) bekezdése szabályozza a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése nem hivatalból indult vizsgálatának indítványozására, illetve kezdeményezésére jogosultakat. A (2) bekezdésben foglalt jogosultakat két kategóriára oszthatjuk: a bekezdés első mondatában felsoroltak **absztrakt indítványozói jogosultsággal** rendelkeznek, azaz bármikor, egyedi ügytől függetlenül is kérhetik bármelyik jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Mindazonáltal az „indítványozhatja” ható ige „-hat” képzője arra utal, hogy az indítványozói jogosultsággal rendelkezők **nem kötelesek, csupán lehetőségük van indítványt előterjeszteni** a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára. A (2) bekezdés második mondata a **konkrét indítványozói jogosultsággal rendelkezőket** foglalja magába, akik csak az előttük folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során, azaz konkrét ügyben kezdeményezik az eljárás megindítását az Alkotmánybíróság előtt.

Az absztrakt indítványozói jogosultsággal rendelkezők körét a régi Abtv.-hez képest az Abtv. némileg átalakította. Intézményi szinten a régi Abtv.-hez képest a jogosultak köréből kikerült a köztársasági elnök, valamint az Állami Számvevőszék elnöke – helyettük az Abtv. az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultságát állapítja meg. Ami az Országgyűlés, valamint a Kormány indítványozói jogosultságát illeti, az indítványozásra jogosultak köre jelentősen szűkült. Az Abtv. alapján immár csupán az országgyűlési képviselők egynegyedének, valamint a teljes Kormánynak van lehetősége jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára indítványt előterjeszteni; az egyes országgyűlési képviselők, valamint a Kormány egyes tagjai elvesztették indítványozói jogosultságukat. Változatlan maradt ugyanakkor a kúriai (korábban a Legfelsőbb Bíróság) elnöke és a legfőbb ügyész indítványozói jogosultsága.

⁵ Ezzel kapcsolatban Kovács Péter alkotmánybíró a 41/2005 (X. 27.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában megállapította: „az 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” (ABH 2005. 459, 488.).

Míg az Állami Számvevőszék elnöke indítványozói jogosultságának megszüntetése gyakorlati okokkal (így mindenekelőtt az Állami Számvevőszék feladat- és hatásköreinek specialitásával, illetőleg azzal a ténnyel, hogy az Állami Számvevőszék elnöke egyetlen esetben sem kezdeményezte nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát) indokolható, addig a köztársasági elnök indítványozói jogosultságának megszüntetése koncepcionális okokkal magyarázható. A köztársasági elnök privilegizált helyzetben van a törvényalkotás, illetve a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata során. Joggal feltételezhető, hogy azon törvények esetében, melyek előzetes vizsgálatát a köztársasági elnök nem kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál, alkotmányossági aggály, így például nemzetközi szerződésbe ütközés nem áll fenn. Azon, törvénynél alacsonyabb szintű jogforrások esetében, ahol a megalkotás folyamatában a köztársasági elnök tevőlegesen nem vesz részt, a jogalkotó nem látta indokoltnak, hogy a köztársasági elnök számára indítványozói jogosultságot biztosítson.

A jogalkotó a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész mellett az alapvető jogok biztosa számára is lehetővé tette a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezését. Az alapvető jogok biztosa számos hatóság eljárásával kapcsolatos visszasságok vizsgálatára jogosult, mely vizsgálati körből egyebek között éppen a bíróságok és az ügyészségek tevékenysége képez kivételt. Az alapvető jogok biztosa indítványozói jogosultságával a jogalkalmazás valamennyi releváns területén megnyílt az Alkotmánybíróság lehetősége a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára.

Az országgyűlési képviselők, illetőleg a Kormány tagjainak indítványozói jogosultságával kapcsolatos szűkítés célja feltehetően az volt, hogy csak olyan esetekben kerülhessen sor az Alkotmánybíróság eljárására, amikor arról nem csupán egyes országgyűlési képviselők vagy miniszterek, hanem az országgyűlési képviselők tekintélyes hányada, illetőleg a Kormány egésze dönt.

Az Abtv. 32. § (2) bekezdésébe a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatának **bírói kezdeményezése** is bekerült, ezzel pedig konkrét ügyek kapcsán is lehetővé vált a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának Alkotmánybíróság által való biztosítása. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította: „Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét az Abtv. – 25. § (1) bekezdéséhez hasonlóan megszüvegezett – 32. § (2) bekezdésében a bíró számára annak megakadályozására biztosítja a jogalkotó, hogy a bíróság a döntését nemzetközi szerződésbe ütköző norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni” {3137/2016. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [12]}. Ezen felül a bírói kezdeményezés elmozdulást jelent az eljárás korábban tisztán politikai természetétől.

Az Abtv. 32. § (2) bekezdésének második mondatába foglalt „kezdeményezi” cselekvő ige a nemzetközi szerződés jogszabályba ütközése bírói kezdeményezésének kötelezettségét írja elő. Az absztrakt indítványozói jogosultsággal rendelkezőkkel szemben ugyanis a bíró, amennyiben azt – a felek jelzése alapján vagy saját maga – észleli, hogy az előtte folyamatban levő egyedi ügyben olyan jogszabályt kell alkalmaznia, mely nemzetközi szerződésbe ütközik, köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Ilyen esetben a bíró az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggeszti és az Alkotmánybírósághoz fordul a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránt.

Kérelmében a kezdeményező bíró megjelöli, miben látja az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazott jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését. Az Alkotmánybíróság kizárólag a bíró előtt folyamatban lévő eljárásban **alkalmazott szabály** nemzetközi szerződésbe ütközésével kapcsolatos kérelmet fogad be. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt vizsgálja, hogy a kérelemben megjelölt jogszabály ne legyen a konkrét ügyben nyilvánvalóan nem alkalmazott szabály: „ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá a nemzetközi szerződésbe ütközőnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybíróági eljárás lefolytatásának nincs helye” {3137/2016. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [13]}.

2.4. A vizsgálat tárgya: a jogszabályok

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének f) pontja, valamint az Abtv. 32. §-a egyaránt a nemzetközi szerződések **jogszabályba** ütközésének vizsgálatáról rendelkeznek. Az Abtv. 37. § (2) bekezdése azonban tovább részletezi a fenti jogszabályfogalmat és kimondja: az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint a Kúria jogegységi határozatainak nemzetközi szerződésbe ütközését is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata nem kérhető. Az Alkotmánybíróság kifejezetten kimondta, hogy az „alkotmányjogi panasz esetén nincs lehetőség a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára”. Így a testület a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésével kapcsolatos hivatkozásokat nem tekinti „önálló, érdemi elbírálásra alkalmas indítványi elemeknek” {3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ennek indoka, hogy az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésének megfelelően a bírói döntések nem minősülnek jogszabálynak, és a bírói döntések jellemzően csak az egyedi ügyben bírnak kötelező erővel. Maga az Alaptörvény emeli ki ebből a körből a 25. cikk (3) bekezdésében a bíróságokra kötelező, s ezáltal az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű jogegységi határozatok körét.

Ennek megfelelően eljárásában az Alkotmánybíróság a jogszabály, jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálja. A régi és új gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság nem vizsgálja az alkotmány, illetve az Alaptörvény nemzetközi szerződésbe ütközését. A testület már a 293/B/1994. AB végzésben kimondta, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre „a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződés beütközésének vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg [...] az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani” (ABH 1994, 862.).

Az alkotmánymódosítások nemzetközi szerződésbe ütközésének kérdését a testület a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban járta részletesen körül.⁶ Az Alkotmánybíróság kifejtette: „a posteriori, utólagos mérceként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái, valamint alapelvei, és az ún. általánosan elfogadott jogelvek, továbbá azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is részese [...]. A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens*en és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese. A nemzetközi szerződésbe foglalt alapelvek és a nemzeti alkotmányos rendszerek összhangját ugyanis biztosítani kell [...]. A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.” Mivel az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezést az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára és erre nézve hatáskört sem ad a testületnek, az Alkotmánybíróság visszautasította az erre irányuló indítványokat (ABH 2011, 290, 320, 321). Az Alaptörvény negyedik módosításával az alkotmányozó időközben teljesen egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Ennek megfelelően az Alaptörvény tartalmi vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre [ld. Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés].

Az országgyűlési képviselők egynegyede az Alaptörvény hatályba lépését követően számos alkalommal kezdeményezte nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát. Így például a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás intézményének a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába ütközését vizsgálta. Az Alkotmánybíróság előtt jelen kézirat lezárásakor is folyamatban van az az (ugyancsak az országgyűlési képviselők egynegyede által kezdeményezett) eljárás is,⁷ melyben az indítványozók nem valamely jogszabály, hanem kúriai jogegységi határozatok nemzetközi szerződésbe ütközését állították [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés].

Több alkalommal kezdeményezte nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az alapvető jogok biztosa is. Az Alkotmánybíróság a 29/2017. (X. 31.) AB határozatában az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálta például az öregségi nyugdíj és egyes (közalkalmazotti, kormányzati szolgálati, állami vezetői, közszolgálati, bírói szolgálati, igazságügyi alkalmazotti, ügyészségi szolgálati, fegyveres szervvel hivatásos szolgálati és a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszony) jogviszonyok esetén járó illetmény együttes folyósítása tilalmának az Emberi Jogok Európai Egyezményébe mint nemzetközi szerződésbe ütközését.

A leggyakrabban az egyedi ügyben eljáró bírók kezdeményezik valamely általuk alkalmazott jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. A 10/2020. (V. 28.) AB határozatban például a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira vonatkozó jogszabály egy rendelkezésének az Emberi Jogok Európai Egyezményébe,

⁶ Ld. még: MANHERTZ (2018) i. m. 36–39.

⁷ V/942/2019. sz. ügy.

mint nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálta az Alkotmánybíróság. A határozat érdekessége, hogy az alapügy felperese egy olyan magánszemély volt, aki korábban már a saját ügyében eredményesen fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Az indítványozó kúriai tanács éppen azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntését követően újrainduló eljárásban alkalmazott ugyanazon jogszabályi rendelkezés alapján ismételten a felperes keresetének elutasításáról kellett volna határoznia, mely alapján az indítványozó ismételten az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhatott volna. Mivel magánszemélyek egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát nem kezdeményezhetik, bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára pedig egyáltalán nincs lehetőség, amennyiben a Kúria tanácsa az ügyben nem fordult volna az Alkotmánybírósághoz, a felperes magánszemély eljárási okokból feltehetően nem tudott volna sikeres alkotmányjogi panaszt benyújtani keresetének elutasítását követően, miközben utóbb az Emberi Jogok Európai Bírósága nagy valószínűséggel ismételten számára kedvező döntést hozott volna.

A Kormány, a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke mind ez idáig nem kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, és az Alkotmánybíróság sem élt a hivatalbóli vizsgálat lehetőségével.

2.5. A mérce: a nemzetközi szerződés

Eljárásában az Alkotmánybíróság valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálja. Az Nksztv.2. § a) pontja szerint **a nemzetközi szerződés** „más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e”. A nemzetközi szerződés fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint **nem foglalja magába a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”,** így szokásjogba, általános jogelvekbe ütközésre az indítványozók nem hivatkozhatnak.⁸

Az Alkotmánybíróság sokáig nem tekintette nemzetközi szerződésnek az Európai Unió jogát.⁹ A testület azonban a 2/2019. (III. 5.) AB határozatában kimondta: **az Unió alapító-, módosító- és csatlakozási szerződése** „hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el” {2/2019. (III. 5.) AB, Indokolás [18]}.¹⁰ Ezzel együtt az Unió másodlagos joga

⁸ BODNÁR–SZALBOT i. m. 9.

⁹ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861., 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.

¹⁰ Az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései szerinti nemzetközi szerződések a hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el. Arra az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének megfogalmazása is utal, hogy az alapító szerződések Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak számítanak. E nemzetközi jogi eredetre több alkotmánybírói döntés is utalt már {ld. 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546, 550.; 2/2019. (III. 5.) AB, Indokolás [18]}. Ld. még a 3297/2020. (VII.

továbbra sem tekinthető nemzetközi szerződésnek az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából.¹¹

Az Alkotmánybíróság 3297/2020. (VII. 17.) AB végzése jól illusztrálja, hogy amennyiben az indítványozó megítélése szerint a hazai jogszabály valamely másodlagos jogforrásba ütközik, nem elégséges, ha az érintett másodlagos jogforrás általános alapként szolgáló alapszerződési jogalapra mint nemzetközi szerződésre hivatkozik indítványában. Az eljárásban az indítványozók ugyan az irányelvet mint jogforrást általánosan konstituáló EUMSZ 288. cikkét jelölték meg indítványukban, a nemzetközi szerződésbe ütközést valójában a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelvvel kapcsolatban állították. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából nincs annak akadálya, hogy az indítványozók a magyar jog valamely szabályának nemzetközi szerződésbe ütközését olyan szerződésre tekintettel állítsák, mely szerződés egyébként az Alaptörvény E) cikk (2), illetőleg (4) bekezdésének hatálya alá (is) tartozik”. Ugyanakkor mivel az EUMSZ 288. cikke „csak az irányelvek uniós jogforrásként történő megjelölését, valamint e jogforrás legfontosabb jellemzőinek rögzítését tartalmazza, ekként önmagában nem lehet alkalmas arra, hogy a nemzeti jog valamely szabályának uniós jogba ütközésének megállapításának alapjául szolgáljon. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal arra is, hogy az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata (például kötelezettségzegési eljárások keretében) mindig a nemzeti jog valamely szabályának egy adott, konkrét irányelvi rendelkezésbe ütközését (és nem pedig az EUMSZ 288. cikkébe ütközését) állapítja meg” {3297/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [8]–[9]}.

Vizsgálatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi” {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}.¹² A testület „vizsgálatát [...] ugyanakkor nem önmagukban az Emberi Jogok Európai Bírósága egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja” {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16]}. Más szóval az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződéssel kapcsolatos, autentikus jogértelmezés absztrakt tartalmát veszi figyelembe.¹³

Kivételesen azonban a kérdéses nemzetközi szerződéshez kapcsolódó, konkrét ítélet is figyelembe vehető, amennyiben a kérdéses döntés kötelező Magyarországra és az alapján valamely magyar jogszabály a kérdéses nemzetközi szerződésbe ütközik.¹⁴ Utóbbira példa az Alkotmánybíróság 6/2014. (II. 26.) AB határozata. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága több jogerős határozatban is megállapította, melyek-

17.) AB végzést, melyben az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló hatásköre szempontjából hallgatólagosan elfogadta az EUMSZ nemzetközi szerződési jellegét. SZABÓ i. m. 26.

¹¹ BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m. 14.

¹² Ld. még 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16], 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [21].

¹³ Ld. kötetünkben: SZABÓ Marcel: Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata.

¹⁴ BLUTMAN (2019) i. m. 5.

ben Magyarország volt az alperes, hogy a végkielégítésekre törvényben előírt, 98%-os adómérték a tulajdon védelméhez fűződő alapvető joggal ellentétes. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a különadó nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatára irányuló eljárásában „nem látott okot arra, hogy eltérjen attól a tartalomtól, amelyet a Bíróság döntései értelmezés útján az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkének tulajdonítottak a különadó mértékével összefüggésben”, és megállapította a törvény nemzetközi szerződésbe ütközését (Indokolás [24]).

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az Ehtv. egyes rendelkezéseinek, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközését a 23/2015. (VII. 7.) AB határozatban vizsgálta az Alkotmánybíróság. A testület a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését közvetlenül az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletére alapozva állapította meg {23/2015. (VII.7.) AB határozat, Indokolás [36]}. Az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrét határozatainak „kivételes, kötelező figyelembevételét az indokolja” Blutman szerint, „hogy ebből derül ki valamely magyar jogi rendelkezés egyezményesértő jellege, és ennek alapulvételével szükséges olyan alkotmánybírósági döntést hozni, mely megelőzi, hogy a magyar bíróságok egyezményesértő jogszabályt kényszerüljenek alkalmazni”.¹⁵

¹⁵ Uo., 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [40].

11. AZ ORSZÁGGYŰLÉS NÉPSZAVAZÁS ELRENDELÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGŐ HATÁROZATÁNAK VIZSGÁLATA

33. § [Indítványozásra jogosultak, határidő]

- (1) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára harminc napon belül felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie.
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott eljárásban az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja.
- (3) Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

Az Abtv. 33. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	397
2. Az indítványozói jogosultság és az indítvány benyújtására nyitva álló határidő.....	399
3. Az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya és az eljárás határideje.....	400
4. Az Alkotmánybíróság eljárásának terjedelme és az Alkotmánybíróság döntése.....	401

1. Szövegtörténet

Az országos népszavazások eljárási rendjében az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése jelentős változásokat hozott az Alkotmánybíróság eljárása tekintetében, bár a régi

Abtv. közvetlenül nem tartalmazott erre vonatkozó előírást. Ezt megelőzően ugyanis a régi Nsztv. alapján¹, az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) által meghozott döntésekkel (így pl. a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntéssel) szemben a régi Ve. 130. §-a szerint közvetlenül az Alkotmánybírósághoz lehetett kifogással élni.² Ezen OVB döntéseket pedig az Alkotmánybíróság soron kívül, érdemben vizsgálta meg, és döntött azok helybehagyásáról, megsemmisítéséről, valamint az OVB új eljárásra utasításáról.³ Hasonló szabály vonatkozott az Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő határozatára is. Ezek az eljárások jelentősen megnövelték az Alkotmánybíróság ügyterhét.⁴

Az Nsztv. hatálybalépésével a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) döntésének érdemi vizsgálatát lehetővé tevő eljárás már nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, hanem az Nsztv. 29–30. §-ai alapján a Kúria feladata. Ebből következően pedig az Alkotmánybíróságnak főszabály szerint nincs lehetősége a népszavazásra bocsátott kérdés hitelesítésének közvetlen vizsgálatára. Ezt csak közvetve, az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésén keresztül, az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban teheti meg, amennyiben az érintett személyek a Ve. 233. §-a alapján⁵ bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtanak be a Kúria döntésével szemben [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés].

A fenti változásokkal összhangban az Országgyűlés az Abtv. 33. §-ába tehát egy régi hatáskört emelt át a régi Ve.-ből [ennek alapját az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pontja jelenti] és ezzel biztosította az Alkotmánybíróság számára⁶ a népszavazási eljárásban az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának az elsősorban formai szempontú vizsgálatát. Ebből következően tehát a vonatkozó jogsza-

¹ Az 1989-es – az Alkotmány és az Abtv. előtt meghozott – népszavazási törvény a népszavazás elrendelésének az eredménytelen hitelesítésen alapuló elutasítása ellen alkotmányossági panasz benyújtását tette lehetővé az Alkotmánybírósághoz [a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 32. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság később az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban a népszavazási törvény szűkítő rendelkezésének azonnali megsemmisítésével általános hatáskört létesített magának a népszavazással kapcsolatos minden törvénysértő döntés felülvizsgálatára. Az új törvényjavaslat (az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló T/4752. sz. törvényjavaslat) előzetes normakontrollja eredményeként pedig, a 64/1997. (XII. 17.) AB határozatban, az Alkotmánybíróság „előzetes mulasztást” állapított meg: meghatározta, hogy mely jogorvoslati lehetőségeket nem biztosít a törvényjavaslat. Ld. SÓLYOM (2001) i. m. 345–346.

² A régi Alkotmány 32. § (1) bekezdése úgy fogalmazott, hogy „[a]z Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.” Ez az alkotmányos rendelkezés teremtette meg a régi Ve. 130. §-ának alapját.

³ Vincze Attila álláspontja szerint a régi Ve. 130. §-a szerinti hatáskör egy különleges alkotmányjogi panaszként volt értékelhető, azaz *lex specialis* viszonyban állt a régi Abtv. 48. §-ával. VINCZE (2009) i. m. 1149.

⁴ Ennek oka Sólyom László szerint többek között az, hogy a népszavazási ügyekben hozott döntések elleni jogorvoslat biztosítása egyfajta populáris akciót eredményezett. SÓLYOM (2001) i. m. 346.

⁵ A Ve. 233. § szerint: „[...] a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.”

⁶ Az Abtv. országgyűlési tárgyalása során az előterjesztő Alkotmányügyi bizottság az alábbi indokolást fűzte az Abtv. 33. §-ához: „az [Nsztv.] a Kúrára telepíti az OVB [hatályosan: NVB] döntésekkel szembeni kifogás felülvizsgálatát [ezért szükséges ezen hatáskör megjelenítése]”. Ld. <https://www.parlament.hu/irom39/04424/04424.pdf>

bályok szerint a népszavazási eljárásban a tartalmi felülvizsgálat lehetősége főszabály szerint a Kúria hatáskörébe tartozik, és az Alkotmánybíróság csak a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárása keretében jogosult annak tartalmi vizsgálatára. Formai (kivételesen tartalmi) szempontból azonban megmaradt a hatásköre az Alkotmánybíróságnak arra, hogy az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatát vizsgálhassa.

Az Abtv. 33. §-a hatályba lépését követően csak kis mértékben, elsősorban kodifikációs szempontból módosult [így pl. az (1) bekezdésben az Nsztv. hajtott végre módosítást: harminc napos elbírálási határidőt előírva az Alkotmánybíróság eljárására, a (2) bekezdésben pedig az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény eszközölt egy változtatást: az OVB helyére az NVB elnevezést került].

2. Az indítványozói jogosultság és az indítvány benyújtására nyitva álló határidő

Az indítványozói jogosultsággal kapcsolatban az Abtv. 33. § (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy **ilyen típusú kérelem benyújtására „bárki” jogosult**. Ezen indítványoknál tehát a törvény nem követel meg speciális érintettséget, így **mindenki jogosult indítványozóként fellépni**. Az indítványozói jogosultság tehát alapvetően eltér a Ve. 233. §-a (és ezzel összefüggésben az Abtv. 27. §-a) szerinti és az Abtv. 33. §-a szerinti eljárások esetében. A Ve. 233. § szerinti indítványozói jogosultsághoz elengedhetetlen a panaszosnak az ügyben való érintettsége, mivel az egyes választási eljárásokban és a népszavazási eljárásban a választási bizottságok (általában az NVB), valamint a bíróságok (elsősorban a Kúria) által hozott döntések képezik a vizsgálat tárgyát (nem pusztán formai, hanem alkotmányossági szempontú tartalmi felülvizsgálatra is lehetőséget adó eljárásban, ahol így akár a kérdés hitelesíthetősége tekintetében is vizsgálódhat az Alkotmánybíróság)⁷ [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés].

A fentiekkel szemben az Abtv. 33. §-a nem követeli meg az eljárás megindításához a közvetlen érintettséget. A szabályozásnak az alkotmányos indoka az, hogy **a népszavazás mint a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja**, ezért indokolatlan lett volna az indítványozói kör bármiféle törvényi szűkítése {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}. A népszavazáshoz való jog (a választójog részeként) ugyanis alapvető polgári jogként fogható fel.⁸ Az Alaptörvény B) cikke szerint ugyanis „a közhatalom forrása a nép”, amely „[...] hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. A népszavazás intézménye tehát kivételes eszköznek tekinthető, ugyanakkor a demokratikus legitimáció elve szempontjából mégis egy erősebb eszköz a nép kezében, mint a választott képviselők útján történő hatalomgyakorlás. A demokratikus jogállamiság elvéből ugyanis értelemszerűen következik a nép politikai akaratképzésének szükségessége: a modern jogállami alkotmányos demokráciákban a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusoknak mindig a nép akaratára kell visszavezethetőnek lenniük,

⁷ Ld bővebben a Ve. XII. fejezetét.

⁸ HALÁSZ i. m. 719.

illetve biztosítaniuk kell, hogy a nép tagjai (szűkebb értelemben a választópolgárok) egyenlő módon vehessenek részt a közhatalmi szervek akaratképzésében. Ez az ún. politikai akaratképzés jelenti a népakarat és az államakarat képzését is. A „nép akarat” az alkotmányos rendnek megfelelő jogi folyamat során az egyéni akaratokból nyerhető. Ez az **akaratképzési eljárás pedig előfeltételezi, hogy abban minden egyén szabadon és egyenlően vehet részt**, így az akaratképzés a többség homogén akaratát hozza létre. Népakarat tehát nem létezik az egyéni akaratoktól elválasztva és azoktól függetlenül, de népakarat nemcsak a minden egyes létező egyéni akarat gondolatilag összefoglalt jelölése. Ezért a demokráciában a nép akarat nem eleve adott, hanem olyan politikai folyamat, amelyben az alkotmányjogilag meghatározott nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyást gyakorolhat.⁹

Az indítványozói jogosultság mellett fontos kiemelni, hogy az Abtv. 33. § (1) bekezdése rögzíti azt a feltételt is, miszerint **az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül kell az Alkotmánybírósághoz beérkeznie**. A határidő számítása tekintetében itt az általános szabályok szerint kell eljárni, azaz az Országgyűlés határozatának Magyar Közlönyben történő közzététele határozza meg a határidőszámítás kezdő időpontját, és amennyiben a tizenöt nap letelte munkaszüneti napra esik, akkor a következő munkanapon jár le az indítvány benyújtásának határideje.

3. Az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya és az eljárás határideje

Az Alaptörvény B) cikkéből egyenesen következik, hogy amikor az Országgyűlés az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében biztosított jogkörét gyakorolja, valójában arról hoz határozatot, hogy egy adott kérdésben a nép, vagyis a választópolgárok közössége megnyilvánulhasson {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [25]}. **Az Alkotmánybíróság** funkcióját, s ebből fakadóan **az Abtv. 33. §-ában foglalt hatáskörét tehát az a követelmény határozza meg, hogy a közhatalom-gyakorlásnak a népre való visszaszármaztatása** (vagyis a demokratikus legitimáció), **vagy ennek megtagadása alkotmányos keretek között, törvényesen történjék**. Az elrendelésnek vagy az elrendelés megtagadásának pedig kötött eljárási rendje van, aminek a betartása a népszavazást vagy annak mellőzését legitimáló tényezőnek minősül {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [26]}.

Az indítványnak helyt adó döntés jogkövetkezményeit az Országgyűlésnek kell levonnia akár az eljárási rend megsértésének kiküszöbölésével, akár a figyelembe nem vett, megváltozott körülmények mérlegelésének bevonásával (vagyis a kérdés újra tárgyalásával). Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, köteles megakadályozni a szabályszerűen kezdeményezett népszavazás elrendelését, ha az Országgyűlés nem szabályszerűen járt el. Ellenkező esetben viszont az Országgyűlés határozatának helybenhagyásával megnyitja az utat ahhoz, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontjában írt jogkörével élve kitűzze az országos népszavazás időpontját {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [27]}.

⁹ PETRÉTEI (2017) i. m. 67–69., 73–74.

Az Abtv. 33. §-a az **Alkotmánybíróság számára harminc napos határidőt határoz meg a döntés meghozatalára**. Ebből az előírásból az következik, hogy az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló **eljárás kiemelt jelentőségű** az Alkotmánybíróság eljárásai közül, hiszen az Alkotmánybíróság számára ezen kívül konkrét elbírálási határidőt csak az Alaptörvény ír elő: az előzetes normakontroll eljárásban [Alaptörvény 6. cikk (6) és (8) bekezdése] harminc napos határidőt; a bíró által kezdeményezett egyedi normakontroll eljárásban [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pont] kilencven napos határidőt; az Alaptörvény elfogadása, valamint módosítása során az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények vizsgálatához [Alaptörvény 24. cikk (5)–(6) bekezdés] harminc napos ír elő. A fentiek mellett még egy szempont indokolja a (rövid) határidő meghatározását: a népszavazásnak a demokratikus legitimáció gyakorlásában betöltött kiemelt szerepe. Ezekben az esetekben ugyanis a nép visszaveszi az államtól a választásokon ráruházott hatalmat, és az adott kérdést kötelező erővel (amennyiben az országos népszavazás érvényes és eredményes lesz), közvetlenül maga dönti el. Rousseau ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy a legfőbb hatalom nem idegeníthető el, és ezt a nép csak önmaga képviselheti, mert az „akaratot” nem lehet átruházni.¹⁰ Ezt a kiemelt szerepfelfogást erősíti az is, hogy az Nsztv. a népszavazási eljárásban mindenhol pontos határidőket ír elő, és ez az oka annak is, hogy – az Abtv. kihirdetett szövegéhez képest – az Nsztv. hatályba lépésével az Abtv. 33. §-ába is bekerült a harminc napos elbírálási határidő.

4. Az Alkotmánybíróság eljárásának terjedelme és az Alkotmánybíróság döntése

Az Abtv. 33. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés népszavazást elrendelő (vagy a kötelezően elrendelendő országos népszavazást elutasító) határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés (vagy elutasítás) Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében vizsgálja felül. Fontos kiemelni azonban ezzel kapcsolatban, hogy nincs lehetőség indítvány benyújtására abban az esetben, ha az Országgyűlés mérlegelési jogkörében nem rendeli el a fakultatív népszavazást (azaz amikor százezernél több, de kétszázezernél kevesebb támogató aláírás gyűlik össze, illetve ha a népszavazást a Kormány vagy a köztársasági elnök kezdeményezi), ez ugyanis már nem alkotmányossági kérdés.¹¹ Ebből fakadóan, amennyiben az Országgyűlés úgy dönt, hogy nem rendeli el a fakultatív népszavazást, akkor azzal szemben nem lehet indítványt benyújtani.

Az Abtv. 33. §-a tehát arról szól, hogy **az Alkotmánybíróság lényegében a népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési eljárás alkotmányosságát és törvényességét vizsgálja felül**. Ez az országgyűlési határozat érdemét nem érintő vizsgálatot jelent [12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [29]].

Az Alaptörvény a népszavazás elrendelésével összefüggésben szűkszavúan fogalmaz, hiszen a 8. cikk (1) bekezdése mindössze azt mondja ki, hogy az Országgyűlés feladata a népszavazás elrendelése. Az Országgyűlésre irányadó két további norma

¹⁰ ROUSSEAU i. m. 115–116.

¹¹ CSINK (2019) i. m. 149.

közül az Ogytv. nem tartalmaz a népszavazás elrendelésére vonatkozó szabályokat, a Hárszabály azonban igen. A Hárszabály 88. §-a értelmében a jogszabályi követelményeknek megfelelő országos népszavazási kezdeményezés az NVB elnökének tájékoztatásával együtt kerül az Országgyűlés elé. Ezt a kezdeményezést a házelnök az országos népszavazás elrendelésére vonatkozó országgyűlési határozati javaslatával együtt egy állandó bizottsághoz utalja, amely a javaslat részletes vitájában játszik kiemelt szerepet. A határozati javaslat tárgyalása a határozati javaslatokra előírt általában szabályok szerint zajlik (Hárszabály 80. §): azaz az elfogadott határozatot a házelnök és a soros jegyzők írják alá, és a házelnök rendelkezik az elfogadott határozatnak a hivatalos lapban való közzétételéről, ezen túlmenően a vitában a nemzetiségi szószólóknak is joguk van felszólalni, javaslatot tenni, ha a kezdeményezés az ő jogaikat is érinti. Egyebekben pedig az általános eljárási szabályok vonatkoznak minden határozati javaslatra, így a népszavazás elrendeléséről rendelkező határozati javaslat tárgyalására is.

Az Abtv. 33. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés az Abtv. 33. § (1) bekezdéshez képest eltérő természetű alkotmányossági kontrollt szabályoz. A vizsgálat tárgya az országgyűlési határozat érdemét érintő kérdés, azaz lényegében egy tartalmi vizsgálat. Ugyanakkor **ezen érdemi alkotmányossági felülvizsgálat terjedelme időben és lényegét érintően (tartalmában) is szűkített**. Az kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése közötti időben bekövetkezett változások esetén lehetséges, és csak akkor kerülhet rá sor, ha a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, valamint további lényegi feltétel, hogy ez a körülmény-változás olyan legyen, mely a döntést érdemben befolyásolhatta {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]}.

Ezen túlmenően az Abtv. 33. § (3) bekezdése az érdemi vizsgálattal kapcsolatban további szűkítést tartalmaz: ugyanis az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

A fentiekből egyértelműen következik tehát, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 33. §-a alapján **főszabály szerint csak a formai vizsgálatra** szorítkozhat. Megsemmisíteni tehát az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban vizsgált országgyűlési határozatot csak akkor lehet, ha annak meghozatala során az Országgyűlés nem tartotta be az eljárási szabályokat. Nem mondhat véleményt a testület azonban magáról a népszavazásra bocsátott kérdésről, és az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban nem bírálhatja felül a Kúria népszavazási kérdést jóváhagyó döntését sem. Ez alól **az Abtv. 33. §-a csak szűk kivételt tesz, amely kivétel a népszavazási eljárás alkotmányosságát biztosítja**. A kivétel lényege, hogy ha olyan lényeges változás következett be aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között, amelyet az NVB és a felülvizsgálati kérelemről döntést hozó Kúria sem tudott figyelembe venni, de ez a változás a döntést érdemben befolyásolhatta volna, akkor azt az Alkotmánybíróság saját hatáskörében, az alapvetően formai vizsgálatra lehetőséget adó Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban is korrigálhassa. Ennek alkotmányos jelentősége pedig abban áll, hogy így még az utolsó pillanatban is lehetőség nyílik arra, hogy az Alkotmánybíróság megakadályozhasson egy olyan népszavazást, amely azért nem felelne meg az alkotmányos követelmények-

nek, mert a Kúriának (értelemszerűen) nem volt tudomása a döntése meghozatala után bekövetkezett változásról. Ez a kivétel szabály tehát nem gyengíti, és nem kiskaput képez az Abtv. 33. §-a szerinti főszabály alól (ami szerint az Alkotmánybíróságnak csak formai vizsgálatra van lehetősége), hanem éppen hogy azt erősíti.

A fentiek mellett még egy fontos szempontot szükséges kiemelni. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 33. §-a szerint **vizsgált országgyűlési határozatot vagy helybenhagyja vagy megsemmisíti** és az Országgyűlést új eljárás lefolytatására utasítja [vö. Abtv. 65. § (2) bekezdés]. Azaz szemben az Alkotmánybíróság bármely más hatáskörével, ahol az indítványnak helyt nem adó döntésében a testület az indítványt elutasítja, itt a klasszikus eljárási dogmatika fogalmai szerint, az Alkotmánybíróság az indítvány helyben hagyásáról rendelkezik. Ennek oka az, hogy az Abtv. 33. §-a szerinti indítványt sokkal inkább tekinthetjük Alkotmánybíróság előtti felülvizsgálati kérelemnek¹², mintsem klasszikus indítványnak.

Az Abtv. 33. §-ával mindeddig egyetlen ügyben foglalkozott az Alkotmánybíróság: a Kormány által kezdeményezett ún. kötelező betelepítési kvóta kapcsán hozott 12/2016. (VI. 22.) AB határozatában.

¹² CSINK (2019) i. m. 149.

12. ALAPTÖRVÉNY-ELLENESEN MŰKÖDŐ KÉPVISELŐ- TESTÜLET FELOSZLATÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ VÉLEMÉNY

34. § [Az indítványozásra jogosult, az indítvány tárgya]

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.

Az Abtv. 34. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést

Tartalom

1. Szövegtörténet	405
2. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény kinyilvánítása	406
2.1. Az indítványozásra jogosult	408
2.2. Az alaptörvény-ellenesség mibenléte és az Alkotmánybíróság vizsgálati szempontjai.....	408
2.3. Az elvi vélemény.....	409

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem tartalmazott olyan kifejezett hatáskört, ami a képviselő-testület felosztatásával összefüggő véleményt szabályozta volna. Ellenben az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *l)* pontja kimondta, hogy az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett –¹ javaslatára felosztatja azt a helyi képviselőtestületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes. Az Ötv. 93. § (2) bekezdése az Alkotmány rendelkezését szó szerint megismételve szintén rögzítette ezt a szabályt, a 114. § értelmében pedig az Alkotmánybíróság – a Kormány indítványa alapján – véleményt nyilvánított a helyi képviselő-testület működésének alkotmányellenességéről.

¹ A Kormány csak abban az esetben nyújthatta be felosztatási javaslatát az Országgyűléshez, ha az Alkotmánybíróság véleményét már beszerezte. Kocsis (2006) i. m. 147.

Ezen – jogállami szempontból eléggé aggályosan megfogalmazott² – hatásköri szabályok alapján, az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben rögzített konkrét hatáskör hiányában is összesen négy véleményező (véleményt nyilvánító) határozatot hozott.

Mivel ez a hatáskör meglehetősen idegen az Alkotmánybíróság működési elveitől,³ ezért az egyes ügyeken keresztül több eljárási kérdést is tisztázni kellett. Az Alkotmánybíróság már a 1220/H/1992. AB határozatban megállapította, hogy **a Kormány által előadott tényállításokat nem vizsgálja felül, ahogyan azt sem tekintette feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen.** Így mindössze csak arról a jogi kérdéstről nyilatkozott, hogy az adott tényhelyzet lehet-e az Alkotmánnyal ellentétes.⁴ Ez megfelel annak az alapállásnak, hogy az Alkotmánybíróság jogbíróság, nem pedig ténybíróság.⁵ A 24/2000. (VII. 6.) AB határozatban azt is nyomatékosította az Alkotmánybíróság, hogy eljárása során nem veszi át más, a konfliktus kezelésére rendelt hatóság vagy bíróság feladatkörét.⁶ Az elvi vélemény konkrét esettel való összevetése, az alapján a megfelelő következmények levonása sem képezte feladatát.⁷

2. Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény kinyilvánítása

Az Abtv. 34. §-a – a 2012 előtti gyakorlatra tartalmában is építve – már **kifejezett hatáskörként** tartalmazza az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény kinyilvánítását. A törvényhozó hatalom szándéka ezzel nyilvánvalóan az volt, hogy az Alkotmánybíróság feladata a felosztatási eljárásban egy elvi vélemény deklarálása legyen, azaz tulajdonképpen elfogadták azokat a kereteket, amelyeket az Alkotmánybíróság a gyakorlata során kialakított.⁸

A rendelkezés sommásan állapítja meg a hatáskör lényegét, annak részleteiről sem az Abtv., sem pedig az Ügyrend nem rendelkezik,⁹ emiatt az eljárás részletei csak az egyes ügyek mentén bontakozhatnak ki.

Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény kinyilvánítása során abból kell kiindulni, hogy az önkormányzás legaltalanosabban valamely közösségnek, testületnek a joga saját ügyeinek önálló intézésére.¹⁰ Ereky István megfogalmazásában csakis az olyan közjogi jogi személyeknek lehet önkormányzatuk, amelyek tekintetében a desztinatáriusok önrendelkezési jogát a tételes jog kifejezetten elismeri. Ez az önrendelkezési jog csak az önálló hatáskör-

² KOC SIS (2006) i. m. 147.

³ Sőt, Tilk Péter szerint ez a hatáskör több elemében egyenesen összeegyeztethetetlen az Alkotmánybíróság jogállásával, rendeltetésével és működési elveivel. TILK (2003) i. m. 133.

⁴ 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992/630, 631.

⁵ NAGY (2016) i. m. 10.

⁶ 24/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000/140, 146.

⁷ NAGY (2016) i. m. 9.

⁸ NAGY (2016) i. m. 11.

⁹ A Velencei Bizottság kritikával illette a rendelkezés kidolgozatlanságát, véleménye szerint a hatáskör kapcsán szükséges lenne utalni az egyéb alkalmazandó jogszabályi rendelkezésekre. A Velencei Bizottság 665/2012 számú véleménye, CDL-AD(2012)009, 34. pont

¹⁰ GELENC SÉR i. m. 221.

rükre terjed ki, azzal kapcsolatban viszont nem utasíthatók.¹¹ Ráadásul a közvetlenül a választóktól elnyert megbízás miatt az országgyűlés mellett az önkormányzati szervek rendelkeznek a legerősebb politikai legitimációval.¹² Éppen az önkormányzatiság elvéből adódik, hogy ez az alkotmánybíróági hatáskör csak *ultima ratio* megfontolásként érvényesülhet.

Az önkormányzatiság viszont nem jelent államon kívüliséget. Az Alaptörvény az autonómia lényeges tartalmát és kereteit is meghatározza, amikor rögzíti az önkormányzati hatásköröket és azt, hogy ezek törvény keretei között élnek. Az autonómia tehát nem szuverenitás, azért jöhet létre, mert ezt a nemzeti vagy a regionális szabályozás biztosítja. Emiatt szükségszerűen korlátozott is, az autonómia nem védi a jogi keretnek nem megfelelő cselekvést. Mivel az autonóm szerv egy nagyobb politikai rendszer része, így az autonómia elvét össze kell egyeztetni az egység elvével.¹³ Ennek eszköze a törvényességi kontroll, amelynek léte szükségszerűen függ össze az önkormányzatisággal.¹⁴

A törvényességi felügyelet legvégső eszköze az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlása. Logikus, hogy **ez a lehetőség az Országgyűlést mint legfőbb népképviseleti szervet illeti**, hiszen egy másik népképviseleti szerv sorsáról kell dönteni.¹⁵ Ugyanakkor az is érthető, hogy ebben a folyamatban az Alkotmánybíróság is szerepet kap, ugyanis alaptörvény-ellenesség kérdésében az Alkotmánybíróság tud autentikusan megnyilvánulni. Amennyiben a kérdés megítélésében nem az Alkotmánybíróság döntene, akkor a testület alkotmányvédelmi funkciója nem lenne teljes, meghatározott esetekben más szerv venné át a legfőbb alkotmányőri pozíciót.¹⁶ Ráadásul a véleményező szerep abból a szempontból is jelentőséggel bír, hogy így elkerülhető a politikai alapon hozott döntés látszata.

Megjegyzendő az is, hogy mivel a feloszlás tekintetében **nem az Alkotmánybíróság hozza meg a döntést** (ami az intézmény jellegétől is idegen lenne), így ez szükségszerűen ki is jelöli mozgásterének korlátozottságát.

Az Abtv. egymás mellett, szoros párhuzamban rendelkezik a **helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete feloszlása kapcsán kinyilvánított véleményről**. Ennek elvi és gyakorlati okai is vannak. Elvi síkon – bár a két intézmény legitimitása és jelentősége eltérő – mindkettő léte az önkormányzatiság elvén alapul, gyakorlati síkon pedig a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletére a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ennélfogva jelen rendelkezés logikai vizsgálata során sem szükséges külön kitérni a nemzetiségi önkormányzatok jellegzetességeire, az ebbéli különbségek az Alkotmánybíróság

¹¹ EREKY i. m. 376–377.

¹² CSEFKÓ i. m. 217.

¹³ LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO i. m. 175–176.

¹⁴ PETERS i. m. 216.

¹⁵ Megjegyzendő, hogy van ezzel ellentétes álláspont is, Csink Lóránt például azt hangsúlyozza, hogy ez a lehetőség nem illeszthető a hatalmi ágak elválasztásának logikájába, nem törvényhozói, inkább a bírászkodásra tartozó kérdés, ráadásul a népképviseleti (politikai) jelleg sem igazolja, mert jogi döntést kell hozni. CSINK (2014) i. m. 168.

¹⁶ TILK (2003) i. m. 137.

konkrét eljárása során rajzolódhatnának ki, de nem eljárási szempontból, hanem a két szerv eltérő rendeltetése miatt.

2.1. Az indítványozásra jogosult

Az Abtv. 34. §-a értelmében az Alkotmánybíróság a **Kormány** indítványára jár el. Mivel az önkormányzatok törvényességi felügyeletét a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el, ezért az Mötv. 129. §-a és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 16. §-a tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek segítségével a kormányhivatal a kezdeményezését a Kormány elé terjesztheti.

Ennek keretében a kormányhivatal részletesen indokolt javaslatot terjeszt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter elé, aki a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben kezdeményezheti a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület felosztatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását. Az eljárást a Kormány indítja meg, az Alkotmánybíróság előtt a Kormányt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter képviseli.

2.2. Az alaptörvény-ellenesség mibenléte és az Alkotmánybíróság vizsgálati szempontjai

Az Alaptörvény a 31–35. cikkeken fekteti le a helyi önkormányzati rendszer alapjait, ami mellett még figyelembe kell venni a C) cikk (1) bekezdését (hatalommegosztás), az F) cikket (Magyarország területi tagozódásáról rendelkezik), a T) cikket (amely szerint az önkormányzat rendelete jogszabály), a XXIII. cikket (ami a választójogot szabályozza) és a hatóságokra vonatkozó általános elveket is. Ezek a szabályok kijelölik a helyi önkormányzatok működésének peremfeltételeit,¹⁷ de részletkérdésekről csak kivételesen szólnak. Az Alaptörvény rendelkezései által felállított kereteket törvényi szabályok töltik ki tartalommal.

A nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatban még szűkszavúbb az Alaptörvény, mindössze a helyi és országos önkormányzatokat létrehozásának jogát deklarálja a Magyarországon élő nemzetiségek számára. Egyebekben a nemzetiségi önkormányzatra vonatkozó szabályokat törvény tartalmazza.

Az önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályok megsértése esetén a törvényességi felügyelet által biztosított eszközök alkalmazásának lehetősége vetődik fel. Gyakorlati szempontból azonban nehéz kérdés, hogy egy normatív rendelkezés megsértése esetén hol húzódik a határ a törvénysértés és az alaptörvény-ellenesség között. Jelen hatáskör keretein belül az Alkotmánybíróságnak éppen az a feladata, hogy

¹⁷ Az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzás tartalma kettős: egyrészt a helyi közügyek intézése, másrészt a helyi közhatalom gyakorlása. Szükségképpen jellemzője az, hogy a helyi önkormányzatok közhatalom gyakorlására vannak felhatalmazva. Az önkormányzatiságot a helyi közügy tölti ki tartalommal, ez ad értelmet a státusznak. A helyi közhatalom léte pedig nem csak ténykérdés, hanem egyúttal program is, a helyi demokrácia megvalósításának szükségességét jelenti.

ezeket a határokat elvi éllal felállítsa, azaz az **Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének megsértését** igazolja vagy cáfolja. Az Alkotmánybíróság **konkrét ügyekben nyilvánít véleményt**, de ezeken keresztül – alábbiakban kifejtettek szerint – általános érvényű megállapításokat tesz.

Az Alaptörvény hatálybalépését követő első – és mindmáig egyetlen – ügyben¹⁸ az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a korábbi határozatok megállapításai felhasználásának nincs akadálya, ezért saját vizsgálati szempontjait a korábban hatályban volt Alkotmány idején kidolgozott elvi tételekhez igazította.

Mivel az Alkotmánybíróság általában is tartózkodik attól, hogy ténybírásként járjon el, ezért ebben a hatáskörében is ezt igyekszik érvényre juttatni. Emiatt „**a Kormány által előadott tényállításokat – főszabály szerint – nem vizsgálja felül és nem tekinti feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen. Az Alkotmánybíróság elvi véleménye tehát elvont, elvi megállapításokat és követelményeket tartalmaz** {18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [7]}.” Ugyanakkor a ’főszabály szerint’ kitétel meghagyja a lehetőséget arra, hogy kivételes esetben ettől mégis eltérjen, de erre vonatkozó gyakorlat hiányában ennek feltételei nem ismertek.

Eljárása során tehát az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben elé tárt tényhelyzetből leszűrt elvi problémát veti össze az Alaptörvény konkrét rendelkezéseivel. Ezeket a rendelkezéseket értelmezve állítja fel az Alaptörvény szabta határokat, majd megállapítja, hogy az elvi probléma ezeken a határokon belül van-e. Az Alkotmánybíróság arra a jogkérdésre ad választ, hogy elvi síkon alaptörvény-ellenes-e valamely önkormányzati képviselő-testület működésének meghatározott módja vagy annak hiánya, illetve melyek az alkotmányos működés általánosan meghatározható követelményei.¹⁹

2.3. Az elvi vélemény

Az Abtv. 34. § szerinti hatáskörében az Alkotmánybíróság elvi véleményt nyilvánít. Ez az eszköz meglehetősen idegen az Alkotmánybíróságtól, ami miatt egyaránt **kérdéses lehet a vélemény formája és kötelező ereje** is.

Az Abtv. 63. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az ügy érdemében, valamint az ideiglenes intézkedés tárgyában határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A 39. § (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy amennyiben az Abtv. eltérően nem rendelkezik, akkor az Alkotmánybíróság döntése mindenre nézve kötelező. Az ügy érdeme jelen esetben a vélemény kinyilvánítása, ami logikusan vonja magával a **határozati formát** is, azonban ez azt is jelenti, hogy a véleménynek kötelező ereje van. Ez ellentmondásosnak tűnik, de ez csak látszólagos.

A probléma tisztázásához azt szükséges megvizsgálni, hogy mit jelent ebben a körben a **kötelező erő**. Amennyiben a felosztatás kötelezettségét vonná maga után a

¹⁸ Az indítványozó által előadott tényállás szerint Foktő Községben a 2010. október 3-án megtartott helyi önkormányzati választásokat követő alakuló ülés óta a polgármester és az önkormányzati képviselők viszonya feszült, az ebből eredő nézeteltérések a képviselő-testület működésképtelenségéhez vezettek, amelyet sem a képviselő-testület, sem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal nem tudott a rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközökkel megoldani {18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [1]}.

¹⁹ NAGY (2016) i. m. 10.

vélemény, akkor az – mivel az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontja alapján a feloszlatast az Országgyűlés dönt – valóban megkérdőjelezhető lenne, a kötelező erő azonban jelen esetben nem ezt jelenti. Mivel a feloszlatast az Alkotmánybíróság csak egyetlen nagyon fontos részfeladatot kapott (nevezetesen: az alaptörvény-ellenesség vonatkozásában nyilvánítson véleményt), ezért döntésének kötelező erejét is ebben a körben lehet csak értelmezni. Valójában annyiban kötelező a döntés, hogy **az Alkotmánybíróság véleményével szemben nem lehet egy képviselő-testület működését alaptörvény-ellenesnek nyilvánítani.**

A 18/2013. (VII. 3.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság elvi véleményként megállapította, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és működőképességének helyreállítása nem várható.

Az Alkotmánybíróság véleménye mindezek alapján köti az Országgyűlést, de annak döntése nem feltétlenül fogja tükrözni az elvi megállapításokat, ami ennek a többszereplős eljárásnak a természetéből fakadó sajátosságát mutatja, ugyanis az egyes szereplők eltérő feladat- és hatáskörben járnak el.²⁰ Különösen igaz ez abban a kontextusban, hogy amíg az Országgyűlés egy konkrét képviselő-testület feloszlatast hoz döntést, addig az Alkotmánybíróság csak egy absztrakt véleményt nyilvánít egy bizonyos problémáról, azaz nem mondja ki a határozatában az adott képviselő-testület működésének alaptörvény-ellenességét.

Helyeselhető az a szakirodalmi megfogalmazás, hogy az absztrakt véleményt az Országgyűlés zsinórmértékül használja egy adott képviselő-testület feloszlatastól való döntés során.²¹ Ahogyan azt az Alkotmánybíróság is kiemelte, a továbbiakban „az Alaptörvény 35. cikke alapján az Országgyűlés felelőssége, hogy a Kormány kezdeményezésére megtegye a szükséges intézkedést a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát sértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. Az Országgyűlés intézkedése megfelelő és szükséges jellegének bizonyításához az szükséges, hogy ezen intézkedés ne tűnjön észszerűtlennek az elérni kívánt cél szempontjából, továbbá olyan körülményeken kell alapulnia, amelyek bizonyító erejének értékelése a Kormány és az Országgyűlés feladata {18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [17]}.”

Mindezek alapján nem kifogásolható – sőt, egyenesen az Abtv. fent részletezett logikájával egyező – az elvi vélemény határozati formában történő nyilvánítása. Az eddig – az Abtv. hatálya alatt – született egyetlen határozat alapján az is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében a lehető leghipotetikusabb megfogalmazást használja, továbbá nem ismétli meg részletesen az indítványban szereplő érveket sem. Emiatt véleménye meglehetősen absztrakt, ugyanakkor a rendelkező részbe foglalt megállapítást illetően nagyon sarkos is. Az ilyen magas szintre emelt absztrakció felvetheti azt a problémát, hogy ugyanannak az elvi kérdésnek az ismételt felmerülése esetén van-e értelme ismételt az Alkotmánybírósághoz fordulni, milyen tartalmú döntést tud hozni az Alkotmánybíróság ilyen esetben. Erre vonatkozó gyakorlat hiányában azonban erre nem lehet egyértelmű választ adni.

²⁰ NAGY (2016) i. m. 11.

²¹ Uo.

12/A. A JOGI SZEMÉLYISÉGGEL RENDELKEZŐ VALLÁSI KÖZÖSSÉG ALAPTÖRVÉNY-ELLENES MŰKÖDÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGŐ VÉLEMÉNY

34/A. § [Indítványozásra jogosultak, vizsgálat tárgya]

**Az Alkotmánybíróság a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség
alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan**

a) a bevett egyház esetén a Kormány,

**b) a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház és a bejegyzett
egyház esetén a bíróság indítványa alapján elvi véleményt nyil-
vánít.**

Az Abtv. 34/A. §-hoz kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	411
2. A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény kinyilvánítása	412

1. Szövegtörténet

A rendelkezés hatályos szövegét a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi XXXVI. törvény 38. §-a állapította meg, 2019. április 15-i hatállyal. A korábbi szövegváltozatot a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 49. §-a állapította meg a következők szerint: „12/A. Alaptörvény-ellenesen működő egyház elismerésének visszavonásával összefüggő vélemény 34/A. § Az Alkotmánybíróság törvény alapján elismert egyház alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.” Az Abtv. 2012. január 1-én már e rendelkezéssel kiegészülve lépett hatályba.

A változás oka a vallási közösségek számára biztosított jogi keretek átalakítása volt. Míg 2012. január 1-től 2019. április 14-ig vallási közösségek bevett elismert egyházként vagy vallási tevékenységet végző szervezatként működhettek, az Ehtv. módosítását követően 2019. április 15. óta bevett egyházként, nyilvántartásba vett egyházként,

bejegyzett egyházként vagy vallási egyesületeként működhetnek. A törvénymódosítás óta valamennyi jogi formában működő vallási közösség alaptörvény-ellenes működése esetén lehetőség van eljárás indítására, azonban a vallási egyesületek, bejegyzett, illetve nyilvántartásba vett egyházak esetében más okokból is sor kerülhet a törlésre [Ehtv. 26. § (2)–(3) bekezdés]. Vallási egyesületek, bejegyzett, illetve nyilvántartásba vett egyházak tekintetében az ügyész keresete alapján a bíróság dönt a nyilvántartásból való törlésről (Ehtv. 26. §). Ebben az eljárásban kell a bíróságnak megkeresnie az Alkotmánybíróságot, hogy a vallási közösség működésének alaptörvény-ellenességéről állást foglaljon. Bevett egyházak esetében – mivel jogállásuk csak a törvény mellékletének módosításával szűnhet meg – az eljárás a Kormány kezdeményezésére indul, és az Alkotmánybíróság elvi véleménye alapján dönthet az Országgyűlés (Ehtv. 27. §).

2. A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény kinyilvánítása

Az Abtv. 34/A. §-t a jogalkotó nem véletlenül helyezte az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő véleményadást szabályozó mögé (vö. Abtv. 34. §). Mindkét esetben autonómiák megszüntetésének eljárásában kapna szerepet az Alkotmánybíróság. A vallási közösségek önkormányzattal rendelkeznek [Alaptörvény VII. cikk (3) Az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak.].

A rendelkezésben az „**elvi vélemény**” fogalma szorul értelmezésre. Az Abtv. 34. §-ban foglaltakhoz hasonlóan az Alkotmánybíróság nem ténybírásként foglal állást arról, hogy egy vallási közösség működése, konkrét döntése az Alaptörvénybe ütközik, hanem általában ad véleményt arról, hogy egy adott tevékenység absztrakt módon sérti az Alaptörvényt. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül a bíróság, illetve a Kormány által előadott tényállításokat, hanem elvont, elvi véleményt ad arról, hogy az indítványban foglalt módon történő működés alaptörvényellenes-e. Fontos hangsúlyozni, hogy más hatáskörökhöz hasonlóan ebben az eljárásban sem kerülhet sor arra, hogy az Alkotmánybíróság Alaptörvénnyel való összhangot megállapító határozatot hozzon. Az indítvány elutasítása esetén nem arról határozná az Alkotmánybíróság, hogy egy tevékenység az Alaptörvénynek megfelel, pusztán arról, hogy nem minősül alaptörvény-ellenesnek.

A jelen kézirat lezárásáig a 34/A. § alapján egyetlen eljárás sem indult.

13. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK TISZTSÉGÉTŐL VALÓ MEGFOSZTÁSA

35. § [Indítvány benyújtásának feltételei, eljárás megszüntetése, érdemi vizsgálat]

- (1) Az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvény, illetve más törvény köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértésére, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítvány alapján jár el.
- (2) Az Alkotmánybíróság megvizsgálja a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának jogszerűségét. Ha a megfosztási eljárás az Alaptörvény 13. cikk (2), illetve (3) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg, az Alkotmánybíróság az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszünteti.
- (3) Az Alkotmánybíróság az eljárást soron kívül folytatja le.
- (4) Érdemi vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság a megfosztási eljárásban az 57. §-ban foglaltakon túl a vizsgált törvényt sértés jellegének megfelelően a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközt is alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnököt meghallgatja.
- (5) Az Alkotmánybíróság e §-ban meghatározott jogkörében a teljes ülés jelenlévő tagjai kétharmadának egyetértésével hozza meg döntését.

Az Abtv. 35. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	414
2. A köztársasági elnök felelőssége	414
3. A felelősségre vonási eljárás oka és megindítása	415
4. A megfosztási eljárás befogadhatósága	415
5. A megfosztási eljárás határideje	416
6. Az érdemi eljárás	416
7. A döntéshez szükséges többség és a döntés joghatása	417

1. Szövegtörténet

E rendelkezésnek **nincs előzménye** a régi Abtv-ben, az ugyanis nem tartalmazott rendelkezést a köztársasági elnök felelősségre vonásáról.

A köztársasági elnökkel szembeni büntetőeljárás szabályait **az Alkotmány 32. §-a tartalmazta**. Ez a rendelkezés általános felhatalmazást adott az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a saját eljárási szabályai mellett a „büntető eljárás alapvető rendelkezéseit” alkalmazza. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban rendesbírósként jár el és arról dönt, hogy a köztársasági elnök követte-e el a büntetőjogilag üldözendő cselekményt, szándékosan követte-e el és azt hivatali ideje alatt, azzal összefüggésben követte-e el. Az Alkotmány mérlegelési jogot adott az Alkotmánybíróságnak a közjogi szankció, a köztársasági elnöki tisztségtől való megfosztás alkalmazására. A bíróság ezt követően csak a büntetés kiszabása tekintetében rendelkezett mérlegelési joggal.¹

2. A köztársasági elnök felelőssége

Az Abtv. 35. §-a a köztársasági elnök Alaptörvényben rögzített felelősségének és felelősségre vonásának **részletszabályait** állapítja meg. Általános, hogy a köztársasági elnöknek – a parlamentáris kormányokkal ellentétben – nincs politikai felelőssége, azaz a mandátumuk lejártá előtt politikai okból, bizalomvesztés miatt nem mozdíthatók el a tisztségükből. Alkotmányos (alkotmányban rögzített okból) azonban a ciklus lejártá előtt is sor kerülhet hivatalvesztésre. Ennek **két fő modellje** van: az amerikai jogrend-szerből ismert *impeachment* és az Európa több országában bevett állambíráskodás. A kettő közötti fő különbség, hogy *impeachment* esetében politikai testület dönt arról, hogy a hivatalvesztés alkotmányos oka fennáll-e, pontosabban, hogy van-e olyan súlyú körülmény, ami a hivatalvesztést indokolja. Az állambíráskodás esetén viszont egy bírói testület dönt a hivatalvesztésről. A lényegi különbség ugyanakkor ezen túlmutat: az állambíráskodás arról dönt, hogy a köztársasági elnök elkövette-e a cselekményt (és ennek egyenes következménye a megfosztás), az *impeachment* pedig arról, hogy indokolt-e a felmerülő ok miatt a köztársasági elnök elmozdítása.

Az állambíráskodás esetében is különbség van az egyes országok között egyrészt aszerint, hogy a felelősségre vonásról a rendes bírósági szervezetrendszeren belüli, csak az általánosan magasabb szintű szerv, a rendes bírósági szervezetrendszeren kívüli, de egyébként is létező szerv (pl. alkotmánybíróság) vagy pedig külön erre a célra létrehozott testület határoz. Másrészt pedig az alapján is különbséget lehet tenni, hogy a felelősségre vonás kizárólag a hivatalvesztésre vonatkozik vagy pedig büntetőjogi szankció is kiszabható.

Az Alaptörvény szabályozása alapvetően **az állambíráskodás logikájára épül, azaz, hogy egyes elemeiben az *impeachment*tel is rokonítható**. Az Alaptörvény rögzíti a hivatalvesztés lehetséges okát, eljárását és szankcióját. Az eljárás a kezdeményezését és megindítását az Alaptörvény politikai szervre (az Országgyűlésre), a döntést viszont bírói szervre (Alkotmánybíróságra) bízta, azzal, hogy a döntés nem tisztán bírói döntés.

¹ Kovács (2009) i. m. 1092–1095.

3. A felelősségre vonási eljárás oka és megindítása

Az Alaptörvény 13. §-a, valamint erre hivatkozással az Abtv. 35. § (1) bekezdése, a köztársasági elnök megfosztása szempontjából **négy tényezőnek tulajdonít jelentőséget**: (1) annak, hogy a jogsértés a tisztség gyakorlásával összefügg-e; (2) Alaptörvény vagy törvény megsértésében nyilvánul-e meg a jogsértés; (3) a jogsértés bűncselekménynek minősül-e, illetve (4) szándékos volt-e a cselekmény.

Az Alaptörvény szövegéből egyértelműen következik, hogy a törvénysértés csak akkor vezethet megfosztási eljáráshoz, ha az szándékos és a törvénysértést a köztársasági elnök a tisztsége gyakorlásával összefüggésben követte el. Az utóbbi alól kivétel a bűncselekmény elkövetése, amelynél akkor is helye van megfosztási eljárásnak, ha a szándékos bűncselekmény nincs összefüggésben a köztársasági elnök hivatali minőségével.

Az Alaptörvény 13. cikkéből nem egyértelmű, hogy az Alaptörvény megsértésénél is feltétel-e a szándékosság. Nyelvtanilag két olvasat lehetséges: az „A változat” szerint „Az a) Alaptörvényt vagy b) tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő...” és „B változat” Az a) Alaptörvényt vagy b) tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő...”.

Az Alaptörvény szövege mind a kettő olvasatot lehetővé teszi. Az Abtv. 35. § (1) bekezdése viszont az „A” változatra enged következtetni, amely szerint **a megfosztási eljárásnak nem feltétele, hogy a köztársasági elnök szándékosan sértse meg az Alaptörvényt.**

Azon túlmenően, hogy az Abtv. 35. § (1) bekezdése (részben megismételve az Alaptörvény szabályozását) tisztázza a megfosztási eljárás lehetséges okait, **többlet-elemeket** is tartalmaz. Rögzíti, hogy **az Országgyűlésnek határozati formában kell szavaznia az eljárás megindításáról** (az Alaptörvény értelmében kétharmados többséggel), és azt is, hogy a határozatnak **részletes indokolást** kell tartalmaznia arról, hogy a megfosztási eljárást milyen okok támasztják alá. Ebből következik, hogy ebben az eljárásban (is) az Alkotmánybíróság bírói szerepkörben van: nem keresi a megfosztási indokokat, hanem indítvány (a „vádírat”) alapján jár el.

4. A megfosztási eljárás befogadhatósága

Az Abtv. 35. § (2) bekezdéséből kiolvashatóan **a megfosztási eljárás első szakasza egy befogadási eljárás**: az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kell vizsgálnia, hogy az eljárás kezdeményezése és megindítása szabályos volt-e. A bekezdés második mondata jelentősen leszűkíti a jogszerűségi vizsgálatot: csak az Alaptörvény 13. cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltak teljesülése ellenőrizhető az eljárásnak ebben a fázisában. Azaz az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy (1) valóban a képviselők egyötöde kezdeményezte az eljárást; (2) az Országgyűlés az összes képviselő kétharmadának szavazatával döntött az eljárás megindításáról és (3) a szavazás titkos volt.

A befogadási eljáráshoz tartozik annak a körülménynek a vizsgálata is, hogy az Országgyűlés döntése határozati formát öltött-e, az határozott indítványt tett-e a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására, illetve tartalmaz-e részletes indokolást

az országgyűlési határozat. A lehetséges megfosztási okok fennállta a befogadási eljárásban nem vizsgálható.

5. A megfosztási eljárás határideje

Az Abtv. 35. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az eljárást **oron kívül** folytatja le. A törvényhozó az eljárás határidejére vonatkozó rendelkezést a két eljárási fázis, a befogadási eljárás és az érdemi megfosztási eljárás között helyezte el.

A rendszertani értelmezésből az következik, hogy a soronkívülség vagy az egyik, vagy a másik fázisra vonatkozik, de semmiképpen sem mindkettőre (hiszen akkor az egész szabályozás végén, esetleg az elején szerepelne). A teleologikus értelmezésből azonban az következik, hogy mind a befogadási, mind az érdemi megfosztási eljárást soron kívül kell lefolytatni. Az, hogy a parlament minősített többségének meggyőződése szerint a köztársasági elnök alkotmány sértő, esetleg bűncselekményt követ el, mindenképp politikai-közjogi válsághelyzetnek a jele. Ezért alkotmányos érdek fűződik a helyzet mielőbbi tisztázásához, azaz hogy az Alkotmánybíróság mielőbb hozzon döntést.

A soronkívülség általában nem jelent kézzelfogható és számon kérhető eljárási kötettséget: a gyakorlatban csupán azt jelenti, hogy mindenképp előbb kell befejezni, mint a később érkezett, nem soron kívüli ügyeket [vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés *d*) pont]. Jelen esetben viszont a teleologikus értelmezésből az következik, hogy ez esetben a soronkívülség erősebb, és valóban **minden mást félretéve** kell döntést hozni a megfosztási eljárásban.

6. Az érdemi eljárás

Az Alkotmánybíróság eljárása tipikusan nem kontradiktórius. Jellemzően iratok alapján, a jogszabályok és bírósági döntések elemzésével hozza meg a döntéseit. Az Alkotmánybíróság következetesen elzárkózik attól, hogy ténybíráskodást folytasson, ezt minden esetben meghagyja az általános hatáskörű bíróságnak. A tények feltárása soha nem az Alkotmánybíráskodás feladata, csupán a vonatkozó jogszabály és az érdemi bírói döntés kerül a vizsgálódási spektrumba.

A megfosztási eljárásban viszont **az Alkotmánybíróság teljesen új szerepkörre kényszerül**. Az Abtv. 35. § (4) értelmében bizonyítékokat kell feltárnia, bizonyítási eszközöket kell igénybe venni, és a köztársasági elnököt (a „vádoltat”) kötelezően meg kell hallgatni. Ebben a hatáskörében tehát az Alkotmánybíróság nem alkotmányossági felülvizsgálatot folytat, hanem maga alakítja ki a döntést, egy atipikus eljárás keretében.

A korábbi Alkotmány szabályozásától eltérően² az Alaptörvény nem rögzíti, hogy az Alkotmánybíróságnak a büntetőeljárás törvény elveit kellene alkalmazni. A megfosztási eljárás nem büntetőeljárás, az Abtv. nem annak szabályai vagy elvei, hanem csupán a bizonyítási eszközök alkalmazása tekintetében utal az eljárási törvényekre. Ebből viszont következik a megfosztási eljárás kontradiktórius jellege, továbbá az, hogy az Alkotmánybíróságnak bizonyítékokat kell mérlegelnie és tényállást felállítania.

² Alkotmány 32. § (1) bekezdés. Ehhez ld. még: Kovács (2009) i. m. 1088–1095.

7. A döntéshez szükséges többség és a döntés joghatása

Az Abtv. 35. § (4) bekezdésből az következik, hogy az **Alkotmánybíróság** – bíróság módjára – **ténybíráskodást folytat**. Az állambíráskodás modelljére jellemző módon pedig – megint csak bíróság módjára – **döntést hoz**. Az Abtv. 35. § (5) bekezdése, együtt olvasva az Alaptörvény 13. cikk (6) bekezdésével viszont azt eredményezi, hogy a döntés **nem tisztán jogi döntés**.

Egyrészt az Abtv. 35. § (5) bekezdése előírja, hogy a megfosztási eljárás tárgyában hozott döntést a jelenlévő tagok kétharmadának szavazatával kell meghozni. Ez a szabály vonatkozik mind a befogadási eljárásra, mind az érdemi megfosztási eljárásra, továbbá független a döntés tartalmától is: mind a köztársasági elnököt marasztaló, mind az őt felmentő döntésre irányadó. Az Abtv. nem szabályozza azt az esetet, amikor például 8 tag elmarasztalná a köztársasági elnököt, 7 pedig nem marasztalná el, hiszen egyik oldálnak sincs kétharmados támogatottsága.

Másrészt az Alaptörvény 13. cikk (6) bekezdése a megfosztásnál feltételes módot használ, azaz ha az Alkotmánybíróság meg is állapítja a köztársasági elnök közjogi felelősségét, akkor sem köteles megfosztani, hanem ez mérlegelés kérdése.³ Ez a szabály az *impeachmentre* jellemző, ahol nem az a fő kérdés, hogy elkövette-e a köztársasági elnök a jogsértés, hanem hogy ez alapján indokolt-e a megfosztás.⁴ Azonban az *impeachment* eljárást politikai szerv dönti el, értelemszerűen politikai értékválasztás alapján. Az Alkotmánybíróság viszont bírói szerv: nem egyértelmű tehát, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen szempontokat kell mérlegelnie annak eldöntésekor, hogy megfosztja-e a köztársasági elnököt a tisztségétől.

Az Abtv. 35. §-ának a lehetséges **alkotmányjogi jogkövetkezménye** a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása. Ennek oka lehet bűncselekmény elkövetése is, azonban az Alkotmánybíróság büntetőjogi ítéletet nem hoz (szemben a korábbi Alkotmány szövegével, amely büntetőjogi szankció kiszabását is lehetővé tette).

Ebből az következik, hogy ha a köztársasági elnök szándékos bűncselekményt követ el, és emiatt az Alkotmánybíróság megfosztja a tisztségétől, akkor a büntetőjogi felelősségről ezt követően rendes bíróságnak kell döntenie. És mivel a két eljárás alapjaiban különbözik, új eljárást (ebben új bizonyítást) kell tartani, és a bíróság döntése el is térhet az Alkotmánybíróságétól. Azaz nincs elvi akadálya annak, hogy egy későbbi ügyben a bíróság felmentse a megfosztott köztársasági elnököt.

Ugyanez fordítva is igaz: ha a köztársasági elnökkel szemben szándékos bűncselekmény miatt kezdeményezték a megfosztási eljárást, de az Alkotmánybíróság nem fosztotta meg az elnököt, nincs akadálya annak, hogy a hivatali idő megszűnése után a rendes bíróság előtt az elnök vád alá helyezhető legyen. Az Alkotmánybíróság döntése nem ad menlevelet a köztársasági elnöknek.

³ PETRÉTEI (2018) i. m. 299.

⁴ Vö. CSINK (2008) i. m. 138.

14. A HATÁSKÖRI ÖSSZEÜTKÖZÉS FEOLDÁSA

36. § [Indítványozásra jogosultak, érdemi döntés]

- (1) Ha – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés merül fel, az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését.
- (2) Az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.

Az Abtv. 35. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	419
2. A hatásköri összeütközés megszüntetése	423
2.1. A hatásköri összeütközés megszüntetésének funkciója	423
2.2. Az eljárás alanya és tárgya	424
3. Kapcsolat az Alkotmánybíróság más hatásköreivel	426
3.1. Hatásköri összeütközés feloldása az Alaptörvény értelmezésével	426
3.2. Alkotmányjogi panasz használata hatásköri vita eldöntésére	427

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. már tartalmazott hatásköri összeütközésre vonatkozó szabályt. A régi Abtv. 50. §-a szerint, ha – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül – dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet.

Ez a szabály sajátos átalakulás után nyerte el tartalmát.¹ A régi Abtv. első publikált tervezete (1989. május 6.) kizárólag a bíróság és más állami szerv között felmerült hatásköri összeütközés eldöntését értette hatásköri összeütközés alatt (52. §). A tárca-

¹ Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indoklás, 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532, 533.

körözés után megszerkesztett május 29-i törvényjavaslat szövege még konkrétan arról szól, hogy az Alkotmánybíróság “dönt arról, hogy a felmerült vitában a bíróságnak, vagy az indítványozónak van-e hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet”. A törvényjavaslat emellé már felvette a más szervek közötti hatásköri összeütközés megszüntetését is. 1989 szeptemberére kikerült a javaslatból a bíróság és más szerv közötti összeütközés, s így ez a hatáskör a többi állami szervre és az önkormányzatokra szűkült.

A régi Abtv. javaslat indokolása értelmében hatásköri összeütközés két módon következhetett be: két vagy több szerv ugyanabban az ügyben állapítja meg a hatáskörét vagy a hatáskörének hiányát. Az indokolás utalt arra, hogy ha a hatásköri összeütközés bíróság és más szerv között merül fel, ezt a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 5. §-ának (1) bekezdése rendezi, amely szerint: ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, ez a döntés minden más szervre kötelező. A Bszi. ezt lényegében ugyanígy tartalmazza.²

A régi Abtv. azzal számolt, hogy **hatásköri összeütközés** azonban nemcsak bíróság és más szerv, hanem állami szervek között, önkormányzatok között, illetőleg önkormányzat és állami szervek között is felmerülhet, amelynek **megszüntetését bármely, a hatásköri összeütközéssel érintett szerv indítványozhatja**. A javaslat indokolása szerint „a hatásköri összeütközés pl. két jogalkotó szerv, akár önkormányzat (tehát tanácsai testület) és a Minisztertanács között is felmerülhet, ha mindketten ugyanazt a jogi tárgyat kívánják szabályozni.

Az **indítványozásra** kizárólag azok a szervek voltak **jogosultak**, amelyek között a hatásköri összeütközés felmerült. Abban az esetben, amikor más szervek között felmerült hatásköri vita eldöntését kérték, az Alkotmánybíróság megállapította: „nem tartozik a hatáskörébe az, hogy egy hatásköri vitában részt nem vevő szervnek a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló indítványát elbírálja.”³ Így a felettes szerv sem volt jogosult az elsőfokú eljárásban keletkezett hatásköri összeütközés megszüntetését kezdeményezni.⁴

A régi Abtv.-nek ezek a rendelkezései a **hatásköri vita tárgyát** képező ügy jellegére tekintet nélkül hatalmazták fel az Alkotmánybíróságot arra, hogy az eljáró szerv kijelölésével megszüntesse az állami szervek között, az állami szervek és önkormányzatok, valamint az önkormányzatok között keletkezett hatásköri összeütközést.⁵ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság **csak konkrét hatósági ügyben** keletkezett hatásköri vitában foglal állást és jelölte ki az eljáró szervet.⁶ A hatásköri vitának konkrét összeütközésnek kell lennie, és nem hipotetikus esetnek, valamely lehetséges, jövőbeni jogvitára vonatkozó, ezért elvi jellegű állásfoglalás kiadása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.⁷ De nem a konkrét eset vonatkozásában dönt a testület,

² Bszi. 6. § A bíróság határozata mindenkre kötelező, ideértve azt is, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát állapítja meg.

³ 193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253, 2255.

⁴ VINCZE (2009) i. m. 1147.

⁵ 1038/F/1997. AB határozat, ABH 2000, 869, 870.; 193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253, 2254–2255.

⁶ 503/F/1997. AB határozat, ABH 1998 971, 974.; 193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253, 2255.

⁷ 691/F/2002. AB határozat, ABH 2003, 1741, 1743.

hanem általános jelleggel, az adott feladat vagy hatáskör mindenkor gyakorlásával összefüggésben.⁸

Ezzel összefüggésben már 1998-ben felmerült, hogy az Alkotmánybíróságra valója-ban azok a hatásköri összeütközések tartoznak, amelyek alkotmányértelmezéssel dön-thetők el. Sólyom László párhuzamos indokolásban megjelenik, hogy „alkotmányossági probléma ott merül fel, ahol azt kell megállapítani, mely szerv milyen hatáskört, s főleg meddig a határig gyakorolhat alkotmányosan, azaz ahol a vitában szereplő mindkét szerv hatáskörének alkotmányos értelmezésére szükség van. A közigazgatáson belüli vitán túlmenő, s elsősorban a hatalmi ágak közötti »hatásköri összeütközés« megszüntetése ilyen elemzés nélkül el sem képzelhető. Ez utóbbi viták mindig az illető szerv államszervezetbeli jogállását, alkotmányos minőségét érintik. Hogy a törvényalkotó effajta vitákat is szem előtt tartott, nemcsak az 50. § (1) bekezdésében meghatározott szervek felsorolásából tűnik ki, hanem a törvényhozási folyamat során az indokolások-ban állandóan szereplő példából is, amely az ugyanazt a tárgyat szabályozni kívánó jogalkotó szervek közötti összeütközést említi.”⁹

Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ha a probléma nem hatásköri ösz-szeütközés, hanem különböző tárgykörökre vonatkozó jogszabályok közötti összhang hiánya,¹⁰ mint ahogy az sem, ha bíróság a hatásköri vitát már eldöntötte.¹¹

Amennyiben az indítvány megfelelt a fenti feltételeknek az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül, tehát kizárólag a rendelkezésre álló adatok alap-ján – **eldönti, hogy az eljárásra mely szervnek van hatásköre, egyben kijelöli az eljárásra kötelezett szervet is.**

A hatásköri összeütközés egy másik esetét, az államigazgatási hatósági ügyekben keletkezett hatásköri összeütközés szabályait tartalmazta a korábban hatályos az Áe. 8. § (1)–(2) bekezdése, amely feljogosította az Alkotmánybíróságot az eljáró közigazgatá-si szerv kijelölésére.¹² Ez a hatáskör a gyakorlatban egy közigazgatási hatáskör-kijelölő normává vált, ami azonban nem volt az alkotmánybírósági hatáskörök rendszerébe il-leszthető.¹³ Az Alkotmánybíróság arra törekedett, hogy elhatárolja a két hatáskört egy-mástól.¹⁴ Ezt az alkotmánybírósági hatáskört a Ket. megszüntette és a rendes bíróságok hatáskörébe utalta.¹⁵

2012-ig a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság 34 ügyben döntött hatásköri ösz-szeütközésről.¹⁶ Ezek az ügyek egyaránt felölelnek klasszikus közigazgatási és jogal-

⁸ TILK (2008) i. m. 133.

⁹ Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532, 533.

¹⁰ 187/F/1996. AB határozat, ABH 1998, 922.

¹¹ VINCZE (2009b) 14.

¹² TILK (2008) i. m. 133.

¹³ VINCZE (2008) i. m. 14.

¹⁴ Az Alkotmánybíróság az Áe. 8. § (2) bekezdését az Abtv. 50. §-ában foglalt hatásköri összeütközés sza-bályához képest speciális rendelkezésnek minősítette. 1032/F/1998. AB végzés, ABH 1999, 1020, 1022. MANHERTZ (2020) i. m. 222.

¹⁵ A Ket. 23. § (3) bekezdés b) pontja. Az Ákr. 18. § (3) bekezdés b) pontja szerint a közigazgatási bíróság hatáskörébe.

¹⁶ Ezeknek a belső ügyszámában „F” betű szerepel, az évszám előtt, annak jelenként, hogy a régi Abtv. 1. § f) pontja szerinti hatáskörben járt el az Alkotmánybíróság. „1. § Az Alkotmánybíróság hatáskörébe

kotási hatásköri összeütközéseket is.¹⁷ Egyszerű közigazgatási hatásköri vitát döntött el például a 444/F/1992 AB határozat (ABH 1992, 743.), a 645/F/1996 AB határozat (ABH 1996, 771.) és a 737/F/1995 AB határozat (ABH 1996, 706.). A határozatok másik része viszont arra vonatkozott, hogy a rendelet a törvény végrehajtásán belül marad-e, vagy *ultra vires* szabályoz. Ezen belül sokféle átmenet figyelhető meg az egyedi hatásköri vita és a hatáskörök normatív rendezésének vitatása, s végül a tiszta hatáskör-túllépési esetek között, különös tekintettel arra, hogy egyes jogszabályok kizárólag valamely egyedi tényállásra vonatkoznak. (960/H/1992 AB határozat, ABH 1993, 732.; 45/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 484.; 563/H/1994. AB határozat, ABH 1995, 881.).

Kuriózum a 42/1998. (X. 2.) AB végzés, amely, bár az eljárást megszüntette, megjelent a Magyar Közlönyben, három különvélemény és öt párhuzamos indokolás mellett. Az ügyben az ombudsmanok¹⁸ fordultak közös indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz, alkotmány-értelmezést és – a saját eljárásukról szóló törvény (Obtv.) utólagos normakontrolljának kezdeményezése mellett – hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárást is kezdeményeztek. A hatásköri vita álláspontjuk szerint abban áll, hogy ha az alkotmányos jogokkal kapcsolatos panasz az ügyészséget érinti, vagy a panasz kivizsgálásához szükséges adatok, iratok az ügyészség birtokában vannak, akkor vitás, hogy a vizsgálatra ki rendelkezik hatáskörrel: csak az ügyészség maga, vagy az országgyűlési biztos is. Végül az indítványt visszavonták, de a különvélemények és párhuzamos indokolások kijelölték a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárás kereteit.

Az Alaptörvény előkészítése idején az Alkotmánybíróság elnöke 2011. március 22-én a Parlamentben azt javasolta, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alaptörvény tartalmazza.¹⁹ Az Alaptörvénybe a hatásköri összeütközésre vonatkozó hatáskör nem került be, hanem csak az Abtv.-be. Azonban a hatásköri összeütközés szövege kiegészült azzal, hogy a hatásköri összeütközésnek az „Alaptörvény értelmezése alapján” kell megszüntethetőnek lennie. Ezen túlmenően kikerült az Abtv.-ből az önkormányzatok egymás közötti hatásköri jogvitáira való utalás, valamint az indítványozó meghallgatásának kizárása.²⁰

tartozik: [...] f) az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése;” a Magyar Közlönyben ezek közül viszonylag kevés jelent meg, a közlönys megjelenés oka ilyenkor általában nem a hatásköri összeütközés megszüntetése volt, hanem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása. 25/2001. (VI. 29.) AB határozat, 14/2005. (IV. 15.) AB határozat.

¹⁷ Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolásában csoportosította az 1998 előtti ügyeket azok tárgya szerint. 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532, 533.

¹⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, annak általános helyettese, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (kisebbségi biztos) és az adatvédelmi biztos.

¹⁹ <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/paczolay-peter-az-alkotmanybirosag-elnoke-beszedet-mondott-az-orszaggyulesben-az-uj-alkotmanyrol-szolo-javaslat-vitajaban/nyomtatasi-nezet>

²⁰ MANHERTZ (2020) i. m. 225.

2. A hatásköri összeütközés megszüntetése

2.1. A hatásköri összeütközés megszüntetésének funkciója

Az Abtv. szerinti hatásköri összeütközés megszüntetésének funkciója az alkotmányos szervek közötti **hatásköri konfliktusok feloldása**, amelynek célja a hatalmi ágak megosztása elvének érvényesítése, a fékek és egyensúlyok rendszerének működésben tartása, valamint az autonómiák védelme.²¹ „A hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetése” minden esetben alkotmányértelmezést jelent.

Ezzel szemben a bírósági szervezeten belüli hatásköri jogviták, valamint a közigazgatási szervek egymás közötti hatásköri jogvitái megszüntetésének funkciója elsősorban az alapügyben részes felek jogainak védelme, közvetlenül nem az Alaptörvény, hanem általában a törvények értelmezése útján.

A hatásköri bíráskodást a föderális, szövetségi államberendezkedéssel rendelkező országokban szabályozzák részletesebben. Van olyan nézet, amely szerint a hatásköri összeütközés megszüntetésének a magyar szabályozása során a német alkotmányos szervek közötti vita eljárás (*Organstreitverfahren*) szabályait kellene átvenni, azokra támaszkodni, amelynek keretében akár a házelnök, egy országgyűlési bizottság elnöke, vagy a Kormány nem normatív intézkedései is felülvizsgálhatók lennének.²²

A német gyakorlatban az állami, alkotmányos szervek közötti vita eljárás elkülönül a másik két hasonló eljárási típustól, a Szövetség és tartomány közötti vita eljárástól (*Bund-Länder-Streit*), valamint a közigazgatási hatásköri vitákra emlékeztető, tartományi alkotmányokon alapuló vitáktól (*Landesverfassungsstreitigkeiten*) eljárási típusától.²³ Az alkotmányos szervek közötti vita eljárás kontradiktórius eljárás, a legfőbb állami szervek között hatásköreik vélt vagy valós összeütközése miatt. Indítványozók a legfőbb állami szervek lehetnek, azaz a Szövetségi elnök, a Szövetségi Gyűlés, a Szövetségi Tanács, a Szövetségi Kormány, valamint a Szövetségi Tanács bizottságai (*gemeinsame Ausschuß*). Indítványozó lehet az a Szövetségi Gyűlésnek vagy a Szövetségi Tanácsnak az a szerve is, amelyet a német Alaptörvény vagy a házszabályok saját jogokkal láttak el.²⁴ Ilyenek lehetnek a parlamenti frakciók, mint az „alkotmányos élet szükségszerű intézményei”, melyeket a Szövetségi Gyűlés Házszabálya látott el jogokkal, valamint a Szövetségi Tanács bizottságai és elnöke. Magát a parlamenti vizsgálóbizottságot is saját jogokkal rendelkező indítványozóként ismerik el. Az egyes képviselők is érvényesíthetik alkotmányjogi helyzetükkel kapcsolatos jogaik megsértéséből vagy veszélyeztetéséből fakadó jogaikat, ezek egyes csoportjai azonban (nem a frakciók) nem rendelkeznek az eljáráshoz szükséges perképességgel. Ez alól kivétel a német Alaptörvény 44. cikke: a Bundestag tagjainak egynegyede vizsgálóbizottság felállítását kérheti; ha a többség ellenzi, a kisebbség a jogai védelme érdekében vita

²¹ MANHERTZ (2020) i. m. 208.

²² VINCZE (2009b) i. m. 18.

²³ Ld. német Abtv. 63–67. § az alkotmányos szervek közötti vita eljárásról, német Abtv. 68–70. § a Szövetség és tartomány közötti vita eljárásról, német Abtv. 73–75. § tartományi alkotmányokon alapuló vitákról.

²⁴ Részletesen ld. BARCZAK i. m. 740–754.

eljárást kezdeményezhet. Vita eljárást kezdeményezhetnek mások is, akiket az alkotmány saját jogokkal ruház fel, ebbe a körbe tartoznak a politikai pártok, ha alkotmányjogi helyzetüknél fogva érintettek. A vita tárgyát az alkotmány által biztosított jogok és köteleességek (intézkedések, mulasztások) képezik. A német Abtv. 64. §-a szerint a kérelem csak akkor elfogadható, ha a kérelmező azt állítja, hogy őt vagy a szervet, amelyhez tartozik, az ellenérdekű fél intézkedése vagy mulasztása sérti, vagy közvetlenül veszélyezteti az alaptörvény által rá ruházott jogokban és kötelezettségekben. Az eljárást kezdeményező iratban meg kell jelölni az alaptörvény rendelkezését, amelyet a megtámadott intézkedés vagy az alperes mulasztása sért. A kérelmet hat hónapon belül kell benyújtani, azt követően, hogy a kérelmező számára a vitatott intézkedés vagy mulasztás ismertté vált. A Szövetségi Alkotmánybíróság megállapíthatja az alkotmányellenességet, de nem függeszt fel, nem semmisít meg.²⁵ A határozatnak nincs közvetlen jogalkító hatása, mivel azonban a Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete az állami hatalmat kötelezi, ez arra kényszeríti az ellenérdekű felet, hogy a kereset sikere esetén reagáljon.

Az eljárás célja, hogy olyan, alapvető fontosságú kérdések alkotmánybíróági kontroll alá kerüljenek, amelyek nem normaalkotásban valósulnak meg, és ezzel biztosítható legyen, hogy e konfliktusokat ne politikai hanem jogi úton rendezzék, tehát a jogállamiság elve (a hatalomnak, a politikumnak a jog általi kötöttsége) ezekben az esetekben is megvalósuljon. Olyan kérdések voltak a tárgyai ennek az eljárástípusnak, mint a Szövetségi Gyűlés feloszlata,²⁶ az atomrakéták állomásoztatása²⁷ vagy az afganisztáni katonai szerepvállalás.²⁸

2.2. Az eljárás alanya és tárgya

A régi Abtv. 50. § (1) bekezdése kifejezetten kimondta, hogy azok a szervek indítványozhatják az eljárást, amelyek között hatásköri összeütközés merült fel, amiből következik, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri vitában részt nem vevő szerv – például felettes szerv – indítványára nem szüntetheti a más szervek között állítólagosan felmerült hatásköri összeütközést (193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253, 2255.).²⁹

Az Abtv. az „**érintett szerv**” megfogalmazást használja, ami tágabb fogalom lehet, mint azok a szervek, akik között a hatásköri összeütközés felmerült. Az Abtv. több helyen is jelentőséget tulajdonít az „érintettségnek”, például az „egyedi ügy” fogalmánál (vö. Abtv. 1. §), vagy az alkotmányjogi panasznál [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. § (1) bekezdés], ahol kifejezetten meghatározza, ki minősül érintettnek (érintett a fél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz vagy akinek a jogaira a döntés kiterjed). Érintettnek minősülhet nemcsak a hatásköri vitában részt vevő szerv, hanem a szerv előtt folyamatban lévő vagy megindítható alapügyben szereplő fél is. Ugyanakkor álláspontunk szerint fő szabályként továbbra is fenntartható, hogy az alkotmánybírósa-

²⁵ BARCZAK (2018b) i. m. 803.

²⁶ BVerfGE 62, 1.; 114, 121.

²⁷ BVerfGE 68, 1.

²⁸ BVerfGE 118, 244., BVerfGE 117, 359. Ld. VINCZE (2009b) i. m. 16.

²⁹ VINCZE (2009b) i. m. 14.

gi eljárást azok a szervek indítványozhatják, amelyek között a hatásköri összeütközés felmerült.

Az Abtv. 36. § szerinti eljárás **közvetlen tárgya a hatásköri összeütközés**, azaz a hatáskör fennállásáról való vita. Hatásköri összeütközés általában két módon következhet be: két vagy több szerv ugyanabban az ügyben állapítja meg a hatáskörét (**pozitív** hatásköri összeütközés), vagy a hatáskörének hiányát (**negatív** hatásköri összeütközés).

Az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a vitában melyik szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet. A hatásköri összeütközésnek – az Alaptörvény értelmezése alapján – történő megszüntetését lehet kérni, vagyis azok a kérdések tartoznak ebbe a körbe, amelyek az Alaptörvény értelmezésével megválaszolhatók. Ennek megfelelően a hatáskör **közvetett tárgya** az Alaptörvény érvényesülése, ezen túlmenően pedig a hatásköri vitában érintett állami szerv ügyfelei jogainak a védelme is. Ez utóbbitól látható, hogy nem, vagy nemcsak a klasszikus hatáskör-összeütközési esetek kerülhetnek ide, hanem más viták is, amelyek hatáskör gyakorlásából erednek. Ilyen eset lehet, ha a vita arról folyik, hogy meddig terjed valamely alkotmányos szerv jogköre, abba mi tartozik bele és mi nem, vagy a jogkör gyakorlása valamely konkrét esetben megmaradt-e az Alaptörvény keretei között, vagy teljesülnek-e a jogkör gyakorlásának a feltételei. Ugyanakkor az Abtv. javaslatához fűzött indokolás szerint a közigazgatáson belüli hatásköri összeütközés megszüntetése nem az AB feladata.³⁰ Jelentős alkotmányjogi kérdést az olyan alkotmányos szervek közötti összeütközés vet fel, mely alaptörvény-értelmezés alapján válaszolható meg, így csak ez jelenti e hatáskör tartalmát.

A gyakorlatban az Abtv. e hatáskörében eddig egyetlen esetben járt el az Alkotmánybíróság, de nem hozott érdemi döntést, hanem hatáskörének hiányát megállapítva visszautasította az indítványt. A 3001/2012. (VI. 21.) AB végzésben megállapította, hogy az indítványban részletezett negatív hatásköri vita nem az Alaptörvény értelmezésével dönthető el, ezért nem minősül az Abtv. 36. § (1) bekezdésében meghatározott hatásköri összeütközésnek. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben az eldöntendő kérdés az, hogy az elkövetett cselekmény szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősül. A kérdésre adott választól függően a Sztv. és a Be. szabályai egyértelműen meghatározzák, hogy a bűncselekmény, illetve szabálysértés miatti feljelentés esetén az eljárás lefolytatására mely szerv rendelkezik hatáskörrel. Ebből következően a konkrét ügyben nem áll fenn hatásköri összeütközés, mert az elkövetett cselekmény minősítésétől függően az eljáró hatóság egyértelműen meghatározható.³¹

A végzéshez írt különvélemény lényege szerint **az Alkotmánybíróság három feltevélet együttes fennállása esetén dönt hatásköri összeütközésről**: ha állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközés áll fenn; a vita eldönthető az Alaptörvény alapján; a jogszabályok alapján nincs más szerv a vita eldöntésére (tehát hiányoznak a hatásköri vita rendezésének legalább az eljárási szabályai). A hatásköri szabályok igen gyakran anyagi jogi fogalmakkal határozzák meg az egyes állami szervek hatáskörét. A konkrét esetben is a hatásköri szabály anyagi jogi fogalom használatával határozza meg egy-egy szerv eljárási kötelezettségét. Mindkét

³⁰ Ld. a részletes indokolást a 36. §-hoz.

³¹ 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [8].

érintett közigazgatási szerv megállapította hatáskörének hiányát, így – a különvélemény szerint – a konkrét ügyben volt hatásköri összeütközés, amelyet rendezni kellett volna. A negatív hatásköri összeütközés egyébként is kivételes, egyben a jogállamiság elvét sértő eset, hiszen a hatáskör nem-gyakorlása ellentétes az állami szervek hatáskör–gyakorlási kötelezettségével. Ezért negatív hatásköri összeütközés esetén, ha nincs a hatásköri vitát eldöntő szerv, az üggyel elsőként foglalkozó, jellegzetesen az első eljárási, ennek hiányában igazgatási, cselekményt (mint pl. irat átvételét) elvégző szerv köteles érdemben eljárni. Ez pedig éppen az a szerv, amely el kívánja hárítani az ügy elintézését, és ezért a negatív hatásköri vitát elindítja. Az Alaptörvényből a hatáskör-gyakorlás általános kötelezettsége segítségével tehát levezethető a negatív hatásköri összeütközés általánosan – törvény eltérő rendelkezése hiányában mindenképpen – érvényes megoldása, melyet a különvélemény bumeráng-szabálynak nevez.³²

3. Kapcsolat az Alkotmánybíróság más hatásköreivel

3.1. Hatásköri összeütközés feloldása az Alaptörvény értelmezésével

A régi Abtv. 50. §-ához kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlatban az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére irányuló hatáskört (rég. Abtv. 51. §) gyakran használták hatásköri viták eldöntésére. Az Alkotmánybíróaságról szóló viták is részben hatásköri vitaként merültek fel. Az elméleti kérdés abban állt, hogy az alkotmány vajon hézag nélküli és ellentmondásoktól mentes rendszert alkot-e,³³ illetve, hogy kinek a feladata az összhang hiánya esetén a rendszer egységének helyreállítása: az Alkotmánybíróság is jogosult-e erre vagy kizárólag az Országgyűlés. Az alkotmánybírák többségének álláspontja szerint „az Alkotmány egységes és ellentmondásoktól mentes rendszer”. Az Alkotmányon alapuló hatáskörök értelmezése a köztársasági elnöki hatáskörre koncentrált.³⁴ De alkotmány-értelmezésként került a testület elé az ombudsmanok és az ügyészség hatásköri vitája is.³⁵

Az Abtv. lényegében ezt a kialakult gyakorlatot kodifikálta. Az Abtv. kifejezetten számol azzal, hogy van olyan alaptörvény-értelmezési indítvány, amelyben a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel [vö. Abtv. 38. § (2) bekezdés]. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi el,

³² A különvélemény szerint hatásköri vita rendezése kétféle szabályt kíván: egyrészt a hatásköri vita rendezésének eljárási szabályait (az eljáró fórum meghatározását, amely maga is hatásköri szabály), másrészt azt az anyagi hatásköri szabályt, amely megoldja a vitát. A konkrét esetben a jogszabályok alapján a hatásköri vita nem volt megoldható, jöllehet a jogállamiság elve szerint ez nem fordulhatna elő: tehát kellett volna lennie a hatásköri vitát rendező jogszabálynak. Ezért hivatalból alkotmányellenes mulasztást kellett volna megállapítani. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [15], [19].

³³ Ezt a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat épp a köztársasági elnöki hatáskörökkel összefüggésben rögzítette. Ld. ABH 1992, 207, 210.

³⁴ Ún. Göncz I.: 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.; Ún. Göncz II.: 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.; Ún. Göncz III.: 26/1992. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1992, 207. Ún. Szűrös: 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

³⁵ 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532.

ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti. Eddig öt alaptörvény-értelmezési ügyben döntött az Alkotmánybíróság, ezek egyike sem arról szólt, hogy az alkotmányjogi probléma valamely állami szerv hatáskörgyakorlását ellehetetleníti. Ugyanakkor az öt ügyből három az Európa-klauszula, az Alaptörvény E) cikke értelmezésére irányuló indítvány volt,³⁶ ezek közül mindegyik, ha nem is hatásköri, de „joghatósági” kérdéseket vetett fel abban az értelemben, hogy a nemzeti jogszabályoknak, vagy az uniós jognak kell-e elsőbbséget biztosítani.

3.2. Alkotmányjogi panasz használata hatásköri vita eldöntésére

A hatáskörgyakorlás védelmére vagy hatásköri vita eldöntésére kivételes esetben az alkotmányjogi panasz is alkalmas lehet. Az Magyar Nemzeti Bank (MNB) Pénzügyi Stabilitási Tanácsa és a Kúria közötti egyik jogvita az MNB alkotmányjogi panaszához vezetett. A panasz befogadásának az egyik indoka az volt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [15]}.

Az indokolás nem mondja ki kifejezetten, de az Alkotmánybíróság tulajdonképpen az MNB hatáskörét védte abban a vitában, amely arról szólt, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanácsnak, mint testületnek van-e hatásköre a határozatai kiadására, vagy a Tanács elnökének (ez utóbbi volt a gyakorlat). Az határozatból nem derül ki egyértelműen, de az indítványból igen, hogy az MNB a hatásköre védelme érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügyben a rendes bíróság elé egy bírság-határozat került. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével hatályon kívül helyezte a határozatot, arra hivatkozással, hogy a konkrét ügyben nem a kiadmányozási jogkör gyakorlására való hivatkozással, a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) döntésének kiadására került sor az aláírással, hanem a PST hatáskörének elvonásával az alelnök saját nevében hozott határozatot. A Kúria vitatott döntése nem fogadta el ezt az érvelést. A Kúria az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét az indokolás kisebb korrekciójával hatályában fenntartotta, és az indítványozót új eljárás lefolytatására kötelezte. A Kúria indokolása értelmében a „kiadmányozási jogkörben eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlá-

³⁶ 2/2019. (III. 5.) AB határozat (hatáskör-átruházás az Európai Unióra, csoportos kiutasítás), 9/2018. (VII. 9.) AB határozat (Egységes Szabadalmi Bíróság, ESZB megállapodás kihirdetése), 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, (hatáskör-átruházás az Európai Unióra, csoportos kiutasítás).

sára, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.” A jogvita tétje több ezer határozat jogi sorsa volt. Nehezen lehetne vitatni, hogy ebben az esetben – formálisan az ügyfelek jogai védelmére hivatkozva, de – valójában a PST hatásköréről szóló vitát döntött el a bíróság és az Alkotmánybíróság is.

Ezt követően a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz szabályait módosította a jogalkotó. A módosítás a panasz új formáját teremti meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket [vö. Abtv. 27. § (2)–(3) bekezdés]. A módosítás az Alkotmánybíróság értelmezését veszi át a törvény szövegébe, ez az értelmezés azonban a peres eljárásokban érintett közhatalmat gyakorló intézmények számára is kinyitja a panaszjog gyakorlásának lehetőségét. Az ilyen indítványozó két esetben fordulhat az Alkotmánybírósághoz: ha a bírói döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti, vagy az indítványozó hatáskörének megsértése miatt. Az utóbbi esetben igazolnia kell, hogy ez a hatásköre kifejezetten az Alaptörvényben biztosított vagy pedig azt, hogy hatáskörének megsértése működésének súlyos zavarát okozza.

Mind az alkotmányjogi panasz szabályozásának módosítása, mind az alaptörvény-értelmezési hatáskör eddigi gyakorlata előrevetíti, hogy a hatásköri viták feloldására irányuló alkotmánybírói hatáskörben több ügy érkezhetsz az Alkotmánybírósághoz, mivel ez a hatáskör részben alkalmas kiváltani az alaptörvény-értelmezési hatáskört. A hatásköri összeütközések feloldására irányuló eljárásnál az indítványozói kör nyitott, az Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárásnál viszont jelentősen szűkebb, zárt az indítványozásra jogosultak köre. Ezzel szemben van azonban olyan nézet is, amely szerint a jövőben ennek a hatáskörnek a létjogosultsága is kérdéses lehet.³⁷

³⁷ MANHERTZ (2020) i. m. 277.

15. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET, A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK ÉS JOGEGYSÉGI HATÁROZATOK VIZSGÁLATA

37. § [Önkormányzati rendelet érdemi vizsgálatának feltételei, speciális felülvizsgálati tárgyak]

- (1) Az Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.
- (2) Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az Abtv. 37. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	430
1.1. Az (1) bekezdés szövegtörténete	430
1.2. A (2) bekezdés szövegtörténete	431
2. Az önkormányzati rendelet vizsgálata.....	435
3. A közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata	439

1. Szövegtörténet

1.1. Az (1) bekezdés szövegtörténete

Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépését megelőzően a normakontroll eljárások egy-egy esetben az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoztak. Ebből adódóan a régi Abtv. 1. § b) pontja alapján, külön az önkormányzati rendeletekre vonatkozó nevesített hatáskör hiányában is az Alkotmánybíróság járt el – lényegében az összes többi jogszabályhoz hasonlóan – az önkormányzati rendeletekkel szemben benyújtott indítványok tárgyában.

Ahogy a legtöbb törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály esetében, úgy az önkormányzati rendeletnél is felvetődik annak problémája, hogy a jogforrási hierarchia megsértése okán az Alkotmányba ütközés csak közvetetten áll fenn, ténylegesen valamilyen más jogszabályba ütközés okozza a normakollíziót. Ennek logikája, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Amennyiben egy rendelet ezt mégis megsérti, akkor szükségképpen ellentétes az Alkotmánnyal is. Ez egy általános jogforrástani alapvetés (a jogforrási hierarchiába való illeszkedés minden jogszabály esetében érvényességi feltétel), lényegében formai érvénytelenség, ráadásul az összes többi – törvénynél alacsonyabb szintű – jogszabály esetében is igaz.

Az önkormányzati rendeletek esetében azonban két további feltétel miatt a gyakorlat mégis gyorsan megmutatta, hogy azokat nem lehet teljes egészében más rendeletekhez hasonlóan kezelni. Az egyik a rendeletek hatalmas mennyisége (hiszen 3178 önkormányzat működik Magyarországon),¹ a másik pedig az, hogy az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja értelmében **a közigazgatási hivatal az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhette a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.** Ez a rendelkezés elvileg nem generált külön hatáskört az Alkotmánybíróság számára, hiszen egyébként is bárki kezdeményezhetett utólagos absztrakt normakontrollt, azonban az Ötv. rendelkezése folytán az áttételes alkotmányellenesség helyett a közigazgatási hivatalnak elegendő volt törvénysértésre hivatkozva az Alkotmánybírósághoz fordulni, amivel végső soron mégis egy kizárólagos indítványozói jogot kapott.

A gyakorlatban ennek a különbségtételnek azért nem volt nagy jelentősége, mert az Alkotmánybíróság az esetek jelentős részében más indítványozó esetén is lefolytatta az eljárást, ha az törvénysértést állított, azonban bizonyos körben mégis állapított meg olyan feltételeket, amelyek csak a közigazgatási hivatal számára tették lehetővé az indítványozást. Az Alkotmánybíróság a 30/1999. (X. 13.) AB határozatában ezzel kapcsolatosan úgy érvelt, hogy mivel „az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvénysértés nem áll fenn). Az indítványozási jog vonatkozásában más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes [Al-

¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fol008.html

kormány 44/A. § (2) bekezdés] és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól eltért. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati rendeletalkotás szabályainak betartásával kapcsolatos indítványozási jog a közigazgatási hivatal vezetőjének – az Ötv.-ben biztosított tájékozódási, intézkedési lehetőségeit is figyelembe véve – kizárólag az Ötv. 99. § (2) bekezdés *a*) pontján alapul.”² Ennélfogva például **az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát** csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezhette.³ Szintén kizárólag a közigazgatási hivatal előtt állt nyitva az indítványozás joga **a rendeletalkotás elmulasztása esetén (mulasztásban megnyilvánuló törvény-sértés)**, amit az Alkotmánybíróság ugyancsak az Ötv. 99. § (2) bekezdés *a*) pontjából vezetett le.⁴ Mindezek által végső soron az Alkotmánybíróság lett a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének zárköve.

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával óriási ügyteher zúdult az Alkotmánybíróságra. Már az ezredforduló előtt is az összes ügy 15-20 százaléka volt önkormányzati ügy.⁵ Sólyom László már 1992-ben arról írt, hogy ez részben ténybíró-sági feladat, ráadásul közigazgatási bírósági hatáskör. Szerinte ez (további hatáskörök mellett) gyakorlatilag is elviselhetetlen teher, mert a megtámadott helyi rendeletek száma egyre növekszik, ezért az Alkotmánybíróság külön tanácsot hozott létre az önkormányzati ügyek elbírálására. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel már ekkor javasolta, hogy törvénymódosítással kerüljenek az önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörök a rendes bíróságokhoz.⁶ A törvénymódosításra végül nem került sor, az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépéséig nem változott, a tartalmi és formai alkotmányellenesség esetleges szétválasztásának dilemmája, valamint a technikai megvalósíthatóság⁷ azonban végigkísérte az önkormányzati normakontroll létét.

1.2. A (2) bekezdés szövegtörténete

A jogszabályok a normatív aktusok kiemelkedő, de nem kizárólagos csoportja. Számos további norma is létezik, amelyek több-kevesebb kötőerővel rendelkeznek. Ezek közül – a jogszabályok mellett – azok a normatív aktusok emelkednek még ki, amelyeket szintén állami szervek alkotnak, általános magatartási szabályokat tartalmaznak, továbbá alkalmazásukat is ki lehet kényszeríteni állami jogérvényesítés útján. A jogszabályokhoz hasonlóan ezek is normatív tartalommal bírnak, azaz nyitott a kötelezett körük, de a mindenkre kötelező jogszabályokhoz képest ez a kör mégis szűkebb.

A rendszerváltás után a jogforrásokkal kapcsolatos szabályokat hiába kerestük volna az Alkotmányban, annak egészen 2010-ig komoly adóssága volt, hogy nem tartalmazta a jogforrási rendszer alapjait. Ehelyett a régi Jat. – még ha alacsonyabb szinten is –

² 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411, 414–415.

³ 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411, 411.

⁴ 638/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1248, 1256.

⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 772.

⁶ SÓLYOM (2001) i. m. 91.

⁷ Ld. bővebben: TILK (2002) i. m. 166–176.

szabályozta a kérdéskört. A Jat. a jogszabályokkal kapcsolatos előírások mellett tartalmazta az ún. állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó szabályokat is. Ez egy folyamatosan csökkenő fajtájú szabályt tartalmazó kategória volt (a szocializmusból örökölt eszközök nagyobb része nem felelt meg az alkotmányossági kritériumoknak, lassanként sokat fel is számoltak). Az ide tartozó eszközök különböző módokon (de alapvetően normatív eszközökkel) szintén képesek voltak szabályozni az állami működést. Okkal vetődik fel, hogy a normatív kötőerő miatt (különösen az állami impérium birtokában történő létrehozás és kikényszeríthetőségre tekintettel) nem csak ezek megalkotására vonatkozó szabályokat kell magas szinten rendezni, de alkotmányosságuk felett is biztosítani kell a megfelelő kontrollt.

A régi Abtv. nem tartalmazott az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek vizsgálhatóságával kapcsolatosan olyan **elkülönült eljárást**, mint a hatályos törvény, ehelyett általánosságban rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze (később: közjogi szervezetszabályozó eszköz) alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata.⁸ Ez azt jelenti, hogy azoknál a hatásköröknél, ahol indokoltnak tartotta (utólagos normakontroll és a nemzetközi szerződésbe ütközés) az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatot, ott a jogszabályok mellett rendre felsorolta ezt a kategóriát is.

Sólyom László is kiemeli, hogy a régi Abtv. még a korábbi jogforrási rendszer idején született, amikor még a „jogi” szabályozás jelentős részben rendeleti vagy annál alacsonyabb szinten folyt. Ezt az örökséget őrzi a régi Abtv. azzal, hogy a normakontrollt a jogszabályokon kívül „az állami irányítás egyéb jogi eszközeire” is lehetővé tette.⁹

A régi Abtv. viszonylag egyértelmű rendelkezésére tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatában elsősorban nem is az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek vizsgálhatósága volt a kérdés, hanem az, hogy milyen szabályok tartoznak ebbe a körbe. Egy-egy megtámadott szabály esetén az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy azok – sokszor kétséges normatív tartalmukat tekintve – belatartozhatnak-e a régi Jat. által szabályozott körbe.¹⁰ Éppen emiatt az Alkotmánybíróság számára elsősorban az jelentett kihívást, hogy ezt a homályos jogi kategóriát egyre inkább kitisztítsa és a jogrendszerből folyamatosan kigyomlálja az irányítás informatív (a demokratikus működéssel nem összeegyeztethető) eszközeit.¹¹

A 60/1992. (XI. 17.) AB határozatban elvi élel mutatott rá arra, hogy „az indítvánnyal támadott és hasonló minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a Jat. garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek,

⁸ Régi Abtv. 1. § b) és c) pont.

⁹ SÓLYOM (2001) i. m. 284.

¹⁰ Már a 116/B/1990. AB határozatban kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a Magyar Televíziót és a Magyar Rádiót Felügyelő Bizottság 1990. január 8-i közleménye nem tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé, így nem vizsgálható.

¹¹ Ld. pl. 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. Napjainkban, amikor kivételesen nagy jogalkotási teher hárul a jogalkotó szervekre, s ez lelassítja a jogalkotás folyamatát, fokozottan fennáll a veszélye annak, hogy az államigazgatás központi szervei továbbra is ilyen informális eszközökkel próbálják pótolni a jogszabályok hiányosságait. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen irányutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen [60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 277].”

Az is az Alkotmánybíróságnak volt köszönhető, hogy még az új Alaptörvény megalkotása előtt rendezni kellett az Alkotmányban a jogforrási rendszert érintő alapvető kérdéseket, ugyanis a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat *pro futuro* megsemmisítette az egész jogalkotási törvényt. A vizsgált rendelkezés kapcsán ennek azért van jelentősége, mert az ezt követő alkotmányi rendezés és a Jat. kellett ahhoz, hogy a magyar jogforrási rendszer a feje tetejéről a talpára legyen állítva. A Jat. megszüntette a homályos és jogállami szempontból már nehezen tartható állami igazgatás egyéb jogi eszközeinek kategóriáját, abból „közjogi szervezetszabályozó eszközök” néven csak a valóban normatív tartalommal bíró normatív határozatot és normatív utasítást őrizte meg. Ezek olyan intern normatív aktusok, amelyek egy adott állami szerv belső működését szabályozzák normatív módon.¹²

A régi Abtv. szabályozása követte a Jat. megváltozott rendelkezéseit, 2011-től kezdődő hatállyal a törvényhozó a szövegben mindenhol közjogi szervezetszabályozó eszközre cserélte a korábbi kifejezést.

A fent bemutatott kategóriával ellentétben a **jogegységi határozatok felülvizsgálhatóságával kapcsolatos szabályt nem tartalmazott a régi Abtv.** Ellenben az Alkotmány 47. §-a azt rögzítette, hogy a „Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései a bíróságok számára kötelezők”, majd 1997-től az irányelvek és elvi döntések helyett ugyanezt fogalmazta meg a jogegységi határozat tekintetében. Ez azért bír ebben a körben jelentőséggel, mert emiatt kérdéses volt az irányelvek és elvi döntések (később: jogegységi határozatok) felülvizsgálhatósága.

Sólyom László említést tesz róla, hogy a Legfelsőbb Bíróság az elvi döntések vizsgálatát ki akarta vetetni az Alkotmánybíróság hatásköréből.¹³ Erre *expressis verbis* nem került sor, de a törvényi szabályokból az sem következett egyértelműen, hogy a vizsgálatra lehetősége volt. A kérdés sokáig elméleti síkon mozgott, ugyanis az Alkotmánybíróság elé egészen 2005-ig nem került olyan ügy, amelyben ezt tisztázni kellett volna.

¹² JAKAB (2020) i. m. 909–910.

¹³ SÓLYOM (2001) i. m. 284.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel analóg megközelítés mellett szól, hogy bizonyos szempontból a jogegységi határozatok is intern normák,¹⁴ jellegüket tekintve megfelelnek az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek,¹⁵ de egyrészt a régi Jat. sem sorolta azok közé, másrészt a fentiek értelmében a régi Abtv. sem rendelkezett kifejezetten a felülvizsgálhatóságukról. A jogegységi határozat olyan speciális normatív jogi aktus, ami nem tekinthető jogszabálynak, de a bíróságokra közvetlenül, a jogalanyokra pedig közvetetten kötelező, célja a jogszabályok egységes értelmezésének megteremtése.¹⁶

Ennek az egységes értelmezésnek azért van nagy jelentősége, mert amennyiben a jogszabálynak több lehetséges értelmezése van (emiatt pedig a bírói gyakorlat szerteágazó), a jogegységi határozat a kötelező értelmezést határozza meg. Normativitását a bíróságok számára kötelező jellege adja, de annak normatív tartalma nem önálló, hiszen alkalmazása során a döntés jogalapja nem a jogegységi határozat, hanem az általa értelmezett jogi norma (ebből adódóan például amennyiben az értelmezett norma hatályát veszti, akkor a jogegységi határozat sem lesz többet alkalmazható).¹⁷

Az Alkotmánybíróság a felülvizsgálat tárgyának meghatározása során váltakozva támaszkodott az idejétmúlt régi Jat. meghatározásaira, illetve élt a vizsgált szabály természetét tartalom (nem pedig a megnevezés) szerinti megítélésének lehetőségével. Elvi kiindulópontja szerint azonban csak normatív aktusok alkotmányossági vizsgálatára van hatásköre.¹⁸ Ez elvi síkon lehetővé tette jogegységi határozatok felülvizsgálatát is. Varga Zs. András már az első érdemi vizsgálatot megelőzően figyelmeztetett rá, hogy a jogegységi határozat mint önálló normatív eszköz és a jogegységi határozat tartalma mint élő jog között különbséget kell tenni. Kimondható ugyan a jogegységi határozat önálló vizsgálatának tilalma, de ezzel a jogalkotó nem teremtené új helyzetet, ha nem tiltja meg a jogegységi határozat tartalmának figyelembevételét is. A tartalmi kontroll kizárása nélkül a tilalom ellenére az élő jog doktrínája alapján közvetve hatáskörrel bírna a jogegységi határozat alkotmányosságának vizsgálatára.¹⁹

Az Alkotmánybíróság álláspontjának megismerésére 2005-ig kellett várni, ugyanis ekkor vizsgált először érdemben (és semmisített meg) jogegységi határozatot. A 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában (építve korábbi döntéseire) a formálisan jogszabálynak tekinthető normák kizárólagossága helyett az „élő jog” doktrínája mellett tört lándzsát (amibe beletartozik a jogegységi határozat is), annak érdekében, hogy a jogrendszer valamennyi normája tekintetében biztosított legyen az alkotmányossági kontroll. A jogegységi határozatra fókuszálva kiemelte, hogy az az adott jogsza-

¹⁴ Megjegyzendő, hogy Jakab András extern normának tekinti a jogegységi határozatot, mivel az a polgárookra is kihat. JAKAB (2020) i. m. 911. Villám Krisztián is utal rá, hogy emiatt sokan valójában extern jogi aktusnak tartják a jogegységi határozatot. VILLÁM i. m. 232. Hatását tekintve ez kétségtelenül igaz, de ettől még formálisan nem hathat közvetlenül a polgárookra, az csak a bíróság ítélkező tevékenységén keresztül, közvetetten érvényesül. A bíróság ugyanis nem a jogegységi határozat, hanem a vonatkozó jogszabály alapján dönti el az ügyet, mindössze az adott jogszabály értelmezése során kell a jogegységi határozatra támaszkodnia.

¹⁵ CSINK (2011) i. m.

¹⁶ KARSAI (2006) i. m. 104.

¹⁷ CSINK (2018) i. m. 9.

¹⁸ SÓLYOM (2001) i. m. 285.

¹⁹ VARGA Zs. (2004) i. m. 337.

bály élő tartalma. Ha a jogszabályi rendelkezéshez jogegységi határozat tapad, azzal szükségképpen maga is a vizsgálat tárgyává válik (akkor is, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit a vizsgált jogszabályra nézve vonja le). El kell döntení, hogy az alkotmányellenesség a jogszabályból vagy a jogegységi határozat tartalmából ered. Ha nem a törvény szövege az alkotmánysértő, akkor nem a törvényhozót kell újabb jogszabály alkotására kötelezni. A jogegységi határozat az alapul fekvő jogszabály tartalmát bővítheti, szűkítheti, joghézagot tölthet ki. A kérdés, hogy a jogegységi határozat önálló jogszabályi tartalommal eloldódott-e az értelmezett jogszabálytól, vagy sem.²⁰ Ez alapján alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogegységi határozat önálló jogszabályi tartalmat hordoz.²¹ A jogegységi határozat nem önmagában attól lesz diszfunkcionális, hogy normatív tartalmat hordoz, hanem attól, hogy ez a normatív tartalom eloldódik az értelmezett jogszabálytól.²² Ilyenkor azonban valójában nem egy jogegységi határozat, hanem egy jogalkotói hatáskörrel nem rendelkező szerv által alkotott „jogszabály” megsemmisítéséről van szó.²³

A 70/2006. (XII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz esetén is megállapította a jogegységi határozat vizsgálhatóságát. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz hiányában a jogegységi határozatok felülvizsgálata biztosította azt is, hogy a harmadik hatalmi ág alkotmányellenes normái által ne alakulhasson ki alkotmányellenes ítélezési gyakorlat.²⁴

Az új Jat. megalkotása és az azt megelőző alkotmánymódosítás a jogegységi határozatok vizsgálhatósága terén új helyzetet eredményezett, az élő jog elvére már nem lehetett hivatkozni, mivel taxatív meg határozta a jogszabályok körét, amelyek között a jogegységi határozat nem szerepelt.²⁵

2. Az önkormányzati rendelet vizsgálata

Az Alaptörvény rendszerében is igaz, hogy a jogforrási hierarchiába nem illeszkedő jogszabály – a tartalmi alaptörvény-ellenességtől függetlenül – formai okból alaptörvény-ellenes, mivel az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Formális megközelítésben ez a korábbi alkotmánybírói gyakorlattal egyezően lehetőséget (és egyben kötelességet is) teremtene az Alkotmánybíróság számára az önkormányzati rendeletek törvényellenességének felülvizsgálatára. Az alkotmányozó azonban elfogadva azokat az érveket, amelyek az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatával kapcsolatban az alkotmánybírói normakontroll ellen szólnak, úgy döntött, hogy **az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontrollt megosztja a rendes bíróság és az Alkot-**

²⁰ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 514.

²¹ CSINK (2011) i. m. 7.

²² ZAKARIÁS–POTJE i. m. 488.

²³ Ezért Karsai Dániel szerint – az Alkotmánybíróság megközelítésével szemben – elegendő lenne a közjogi érvénytelenség megállapítása is. KARSAI i. m. 104.

²⁴ ZAKARIÁS–POTJE i. m. 491–492.

²⁵ CSINK (2011) i. m. 7.

mánybíróság között. Ezzel az önkormányzati rendeletek vizsgálata megkettőződött.²⁶ Az Alkotmánybíróság előtt szűkült az önkormányzati rendeletek kontrollja, de nem szűnt meg teljesen.²⁷

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy **a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről,** továbbá **a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.**²⁸ Az Alaptörvény ezzel a rendelkezéssel választotta szét a jogszabályellenesség és az alaptörvény-ellenesség vizsgálatát, ugyanis a „más jogszabályba ütközés” fogalmilag csak a T) cikk (2) bekezdésében rögzített jogszabályokat jelenti, azaz magát az Alaptörvényt nem.

Ennek megfelelően az Abtv. arról rendelkezik, hogy **az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya** az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, **kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.** Minden más esetben (ha kizárólagosan vagy az alaptörvény-ellenesség mellett más jogszabályba ütközést állít az indítványozó) a Kúria jár el. Az eltérő vizsgálati szempontokat az Alkotmánybíróság maga is értelmezte. Eszerint a „Kúria vizsgálhatja, hogy a megalkotott rendeletek a Mötv.-vel, illetve más jogszabályokkal összhangban vannak-e. Az Alkotmánybíróság számára pedig több fajta eljárás is lehetőséget biztosít a felhatalmazás alapján alkotott egyes önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének vizsgálatára még a keretjellegű felhatalmazások esetén is. Esetenként vizsgálható és vizsgálandó, hogy az egyes rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e. Ezen belül vizsgálható és vizsgálandó, hogy a rendeletek az Alaptörvény I. cikkének megfelelően az egyes alapjogokat a közösségi együttélés alapvető szabályaira hivatkozva ténylegesen más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozzák-e, miként az is, hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [42]}.”

Bár ez a szabály az Abtv.-ben a hatáskörök között szerepel, mégsem tekinthető elkülönült hatáskörnek, mindössze **az egyes hatáskörökhöz kapcsolódó további feltételnek.** Az Abtv. egészen konkrétan a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörök tekintetében állapítja meg ezt a vizsgálhatósági szabályt (azaz az utólagos normakontroll, a bírói kezdeményezés és az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatt benyújtott alkotmányjogi panasz vonatkozásában), bár a többi hatáskör esetében egyébként is aligha vetődhet fel egy önkormányzati rendelet vizsgálata (bár a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén elvileg nem kizárt).

A szabályozás szintjén a **„kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang”** kitétel figyelmen kívül hagyja a tartalmi és formai alaptörvény-ellenesség közötti különbségtételt, helyett a legalacsonyabb szintű beavatkozás elvére törekszik, azaz ameny-

²⁶ BALOGH (2012) i. m. 17.

²⁷ BALOGH (2019) i. m. 30.

²⁸ Bár az Alaptörvény hetedik módosítása a közigazgatási bíróságok tervezett felállítására miatt változtatott a rendelkezésen, a nyolcadik módosítás lényegében visszaállította a korábbi szöveget.

nyiben egy problémát meg lehet oldani a törvényességi szinten, akkor nem szükséges az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata. Ez elvileg **okozhat problémákat**, ugyanis egy önkormányzati rendelet esetén a normakollízió feloldásának iránya elsősorban elhatározás kérdése, mivel az alaptörvény-ellenesség fentebb már ismertetett logikai levezetése mellett a legtöbb esetben van elvi lehetőség alacsonyabb szinten is – legalább formálisan – jogellenességet megállapítani. Ennek alapja, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja szerint a rendeletalkotási jog törvény keretei között él, ami nem csak azzal jár, hogy az előírás megszegése ellentétes az Alaptörvénnyel, hanem azzal is, hogy a törvényi keretek megsértése miatt ellentétes a vonatkozó törvénnyel is. Jogalkotásra adott konkrét törvényi felhatalmazás alapján megszülető rendelet esetén ezért ténylegesen nem ütközhet közvetlenül az Alaptörvénybe a rendelet. Amennyiben a rendelet helyi társadalmi viszony rendezésére „eredeti” jogalkotói hatáskörben vagy általános felhatalmazás²⁹ alapján születik, akkor is van jellemzően valamilyen magasabb szintű jogszabály, amelynek szabályozási tárgykörébe tartozik az adott rendelet és anyagi jogi oldalról levezethető a rendelet *contra legem* jellege. Szinte minden alkotmányos tételnek megvan a törvényi megfelelője, mint például az arányos közteherviselés, vagy a vállalkozáshoz való jog helyett a helyi adó törvénynek az adózók teherviselő-képességének figyelembevételét előíró szabálya, úgyszintén például a gyülekezési jog helyett a gyülekezési törvény közterület-használatról szóló szabályai.³⁰ Ténylegesen közvetlenül az Alaptörvénnyel való ütközés legfeljebb akkor képzelhető el, ha helyben egy olyan alaptörvény-ellenes rendelet születik, amelynek tárgykörében egyáltalán nincs törvényi szabályozás, vagy amennyiben éppen a felhatalmazó rendelkezés korábbi megsemmisítése miatt nincs jogszabályba ütközés.³¹

A gyakorlat terén az Alkotmánybíróság viszont praktikusabban áll ehhez a kérdéshez. A döntésekből az olvasható ki, hogy az indítvány elbírálásakor alapvetően az indítványozó érvelésének keretei között marad, azaz általában nem vizsgálja hivatalból azt, hogy lehetséges-e az indítványban foglaltakhoz képest alacsonyabb szinten is rendezni a normakollíziót. Ez oda vezet, hogy elsősorban az indítványozón múlik, hogy érvelését az Alaptörvényre vagy más jogszabályra építi-e fel.³² Ez alapján úgy tűnhet, mintha az indítványozónak szabad lehetősége lenne megválasztani az eljáró fórumot, de ezt árnyalja az a körülmény, hogy más hatáskörök tekintetében is az indítványozót terheli az alkotmányjogilag értékelhető indokolás megfogalmazása. Ezen felül a nyilvánvalóan más jogszabályba ütközés állítása helyett alaptörvény-ellenességbe csomagolt indítványok esetén is akad példa arra, hogy az Alkotmánybíróság erre tekintet-

²⁹ Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás – amennyiben a Jat. és a Mötv. önkormányzati jogalkotásra vonatkozó szabályainak egyébként megfelel – nem ellentétes pusztán az általánosság miatt az Alaptörvénnyel. 29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [28].

³⁰ BALOGH (2012) i. m. 17.

³¹ A 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat esetében az alkotmánybíróági vizsgálat előtt éppen a korábban már megsemmisített felhatalmazó rendelkezés nyitotta meg az utat.

³² Az Alkotmánybíróság konkrét ügyben tett megállapítása szerint: „Mivel a bírói kezdeményezés kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára irányul és egyéb normakollízióra nem hivatkozik, ezért az Abtv. 37. §-a alapján a vizsgálat lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik” {3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [12]}.

tel visszautasítja az indítványt (bár jellemzően ilyenkor is maga az indítványozó tesz említést a más jogszabályról).³³ Amennyiben azonban az alkotmányjogi összefüggés felállítása más jogszabályokra való hivatkozás nélkül is észszerűen lehetséges, akkor az (egyéb, általános feltételek teljesítése esetén) már elegendő lehet az érdemi alkotmánybírói vizsgálathoz. Végül soron tehát valóban az indítványozó az ügy ura és dönt arról, hogy hol indítja meg az eljárást, de csak akkor, ha valóban más jogszabályt figyelmen kívül hagyva igazolja az alaptörvény-ellenességet.³⁴

Megjegyzendő az is, hogy a fórumválasztás nem egyszerűen az indítványozó akaratától függ, sokszor a kényszer szüli a látszólag nyilvánvalóbb út helyett a másik választását. Hiába van ugyanis megosztva a normakontroll-hatáskör a Kúria és az Alkotmánybíróság között, **a két szerv eljárása között meglehetősen korlátozott az átjárhatóság, ugyanis eltér az indítványozói kör.** Az Alkotmánybíróság előtt az Abtv. 24–26. szakaszai szerinti indítványozók léphetnek fel, a Kúria eljárását azonban csak a megyei (fővárosi) kormányhivatal, az alapvető jogok biztosa és a konkrét ügyben eljáró bíró kezdeményezheti. Emiatt nem meglepő, ha egy magánszemély mindenképpen alkotmányjogi panaszt fog benyújtani, míg a megyei kormányhivatal (mivel az Alkotmánybírósághoz csak a Kormány által fordulhat) inkább a Kúria eljárását preferálja.³⁵ Az Alkotmánybíróság éppen erre tekintettel is megértően áll a fórumválasztáshoz, amit konkrét ügyben is kimondott: „Az indítványozónak a Hatv. megsértésével kapcsolatos okfejtése tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára csak meghatározott indítványozói kör kezdeményezésére kerülhet sor, mely körbe az indítványozó nem tartozik. A Hatv. megsértésével kapcsolatos okfejtését az indítványozó – nyilvánvalóan ezért – nem kötötte össze határozott kérelemmel (így a megsértett alaptörvényi rendelkezés [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés] megjelölésével, az önkormányzati rendelet törvénybe ütközésének az Alaptörvény XV. és XXX. cikkbeli sérelme megállapítása melletti külön kimondásának kérelmével). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletnek a Hatv.-vel való viszonyát nem vizsgálta.”³⁶

Mindezek alapján a Kúria és az Alkotmánybíróság közötti hatáskörmegosztás gyakorlata a vizsgált szakasz tekintetében viszonylag problémamentesnek tűnik. Komolyabb elvi nehézséget inkább a Kúria ezirányú határozatainak alkotmányjogi panasszal való megtámadásának lehetőségei és annak határai okoznak (vö. Abtv. 27. §). Ennek az elvi kérdésnek a tárgyalása azonban túlmutat a vizsgált szakaszon, ezért azt ezen a ponton csak jelezzük.³⁷

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság előtt az Abtv. hatálybalépése óta mindössze néhány tucat olyan ügy indult, ami önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességét állította, a gyakorlat mégis számos – már a fentiekben is hivatkozott – tanulsággal szolgál. Már a visszautasítások esetében is fontos következtetésként lehet levonni pél-

³³ Ld. 3150/2018. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [21].

³⁴ Könnyen belátható, hogy amennyiben egy önkormányzati rendelet olyan törvényi szabályba ütközik, aminek tartalmi oldalról nincs egyértelmű alaptörvényi érintettsége, ott ez aligha vezethet eredményre.

³⁵ Vö. BALOGH (2012) i. m. 17.

³⁶ 3285/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [20].

³⁷ Ld. bővebben BALOGH (2019) i. m. 33–34.; HOFFMAN (2014) i. m. 343.

dául azt, hogy az ügy Kúriára való áttétele elég esetleges és az eltérő indítványozói körre tekintettel nem is mindig bír jelentőséggel.³⁸ Számos visszautasítás mellett azonban voltak érdemi eljárások is, ezek között önkormányzati rendelet megsemmisítésére³⁹ és alkotmányos követelmény kimondására is akad példa.⁴⁰

3. A közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok vizsgálata

Az Abtv. 37. §-a kiterjeszti a jogszabályokkal kapcsolatos felülvizsgálati szabályokat a közjogi szervezetszabályozó eszközökre és a jogegységi határozatra. Ez a rendelkezés azonban **nem önálló hatáskört szabályoz**, hanem – az (1) bekezdéshez hasonlóan – **csak az egyes hatáskörökhöz tartozó további vizsgálati tárgyköröket rögzít**. Habár a vizsgálhatóság kizárólag bizonyos hatáskörök vonatkozásában lehetséges (utólagos normakontroll, bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz, nemzetközi szerződésbe ütközés), ezek valójában az összes szóba jöhető hatáskört lefedik.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök tekintetében a régi Abtv.-hez képest előszörban **a szabályozási logika változása** (külön szakaszban kapott helyet a közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó szabályozás) és kibővült vizsgálhatósági lehetőség (ami immáron a bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz esetén is fennáll) figyelhető meg. Ez összekapcsolódik azzal a fent már bemutatott alapvető jelentőségű változással, ami 2010-ben a közjogi szervezetszabályozó eszközök jogrendszerben elfoglalt helyét tisztázta.

Az Abtv. abban a vonatkozásban is egyértelműen fogalmaz, hogy az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre is a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályok alkalmazandóságát rögzíti. A közjogi szervezetszabályozó eszköz intern jellegére tekintettel – különösen az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetén – erőteljesen leszűkül az indítványozó érintettségének lehetősége is, ugyanis ezek a szabályok harmadik személyek számára jogokat és kötelezettségeket nem állapítanak meg.⁴¹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát tekintve megállapítható, hogy az Alaptörvény és a Jat. egyértelmű szabályozására tekintettel a **közjogi szervezetszabályozó eszközök** azonosítása a 2010 előtti helyzethez képest rendkívüli módon leegyszerűsödött. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szilárdnak tekinthető abban a vonatkozásban, hogy csak a Jat. által meghatározott szabályozók által, a megfelelő formában (**normatív határozat vagy normatív utasítás**) kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközöket fogadja el a vizsgálat tárgyaként. Nem bírálja el érdemben egyéb szabályozók által alkotott „kvázi” normákat, azt viszont a szükséges mértékben vizsgálja, hogy a jogosult szerv által kibocsátott, megfelelő formában megalkotott aktus ténylegesen normatív tartal-

³⁸ Ennek ellenére akad erre is példa, ld. ebben a tekintetben a 3247/2016. (XI. 28.) AB végzést.

³⁹ 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

⁴⁰ 3/2016. (II. 22.) AB határozat.

⁴¹ Ld. 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8].

lommal rendelkeznek-e.⁴² Ennek azért van jelentősége, mert ugyanazok a szabályozók jellemzően normatív és egyedi aktusokat is kibocsátanak, amelyek elnevezésükben nem különböznek egymástól, egy egyedi határozat vagy utasítás azonban nem képezheti vizsgálat tárgyát. Az Alkotmánybíróság határozatokra fókuszáló (de az utasításokra is igaz) megfogalmazása szerint „az Alkotmánybíróság a legtöbbszor a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálata alapján állapította meg, hogy a vizsgált [...] határozat normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e {3265/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [11]}.”

Megjegyzendő még a „kvázi” normák vonatkozásában, hogy a Jat. garanciális szabályainak meg nem felelő, így normatív tartalommal nem rendelkező, de a gyakorlatban mégis normaként hatályosuló szabályokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján nem vizsgálja, az ilyen eszközök alkalmazásának jogbiztonságot és tisztességes eljárást csorbitó hatását azonban a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének vizsgálata körében figyelembe veszi.⁴³

A jogegységi határozat felülvizsgálhatósága kapcsán az Abtv. tiszta helyzetet teremtett, hiszen amíg korábban az Alkotmánybíróság csak az „élő jog” doktrínájára támaszkodva tudta levezetni a normakontroll lehetőségét, addig az Abtv. 37. § (2) bekezdése *de jure* is széles körben lehetőséget ad – függetlenül a tényleges normativitás vizsgálatától – a felülvizsgálatra.

A jogegységi határozatok felülvizsgálatára az Abtv. rendelkezése értelmében ugyanazon hatáskörök esetén kerülhet sor, mint a közjogi szervezetszabályozó eszközök vonatkozásában, azonban ténylegesen ezek a hatáskörök szűkebben határozhatók meg. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetén az érdemi vizsgálat az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint kizárt, ugyanis a jogegységi határozat – jellegénél fogva – nem hatályosul közvetlenül.⁴⁴

A jogegységi határozatok felülvizsgálatának vonatkozásában is alkalmazandó az Abtv. 37. § (2) bekezdés második mondatának rendelkezése, miszerint **az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre is a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.**

A jogszabályokhoz és a közjogi szervezetszabályozó eszközökhöz képest a jogegységi határozat **fontos különbsége**, hogy formai szempontból eltérő a felépítése: rendelkező részből és indokolásból áll. Az Alkotmánybíróság megközelítésében ez a norma a bíróságok számára a rendelkező részében és az ahhoz tartozó logikai érvrendszerében kötelező, de normatartalmát a rendelkező részében hordozza. Az esetleges megsemmisítés az indokolásra is kiterjed, azonban az indokolás – támaszkodva a régi Abtv. hatálya alatt kialakított gyakorlatra – önmagában vagy valamely részletében nem lehet tárgya a jogegységi határozat vizsgálatának. Az indokolás bizonyos mondataira ön-

⁴² Ld. pl. 3015/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [13]–[20]; 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [66]–[72].

⁴³ Ld. 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.

⁴⁴ Ld. pl. 3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]; 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [25]–[28].

állóan a norma belső koherenciájának kímélete miatt sem alapozható megállapítás és jogkövetkezmény.⁴⁵

Jól érzékelhető tendencia, hogy az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat alaptörvény-ellenességét egyre inkább a hatalommegosztás elvéből, konkrétan az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből vezeti le. A jogegységesítő feladat ellátása ezt az elvet önmagában nem sérti (alaptörvényi feladatának tesz eleget a Kúria), a jogegységi határozat azzal válhatna alaptörvény-ellenessé „ha a Kúria kilépne a jogegységesítő szerepéből és – a jogalkotót a jogalkotási folyamatból kihagyva – önállóan, a tétel-les jogi rendelkezéseket kibővítve, azokon túlhaladva, attól »eloldódva« jogot alkotna {11/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.” Az Alkotmánybíróság ezzel a korábban kialakított, eloldódásra alapuló gyakorlatát tulajdonképpen átkonvertálta a C) cikk (1) bekezdésének megsértésére, egyúttal a formai (közjogi) érvénytelenséget helyezte a vizsgálat homlokterébe. A 2/2016. (II. 8.) AB határozat is megállapította, hogy a jogegységi határozat „normaértelmezése az egységes joggyakorlat biztosítása helyett ahhoz vezetett, hogy a jogértelmezés »eloldódott« az értelmezett jogszabálytól, és a törvényhozás talajára tévedve sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált és az Alaptörvény államszervezetre vonatkozó rendelkezéseiben testet öltő hatalommegosztás elvét. [...] [A] Kúria túllépte a jogegység biztosítására vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás kereteit és elvonta a törvényhozói hatalmi ág jogkörét, ami az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezte {Indokolás [46]–[47]}.” A 19/2017. (VII. 18.) AB határozatban ehhez még azt is hozzátette, hogy a jogegységi határozat a normatív jellege ellenére is bírói döntés⁴⁶, aminek korláta annak törvény alá rendeltsége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogértelmezésre csak a jogi szabályozás keretei között kerülhet sor, a bírói hatalom alapvetően és közvetlenül nem veheti át a jogalkotás funkcióját egyik – a hatalommegosztás rendjében erre feljogosított – szervtől sem.⁴⁷ Ebben a határozatban az „eloldódásra” való utalás már említés szintjén sem jelent meg, ahogyan az 1/2020. (I. 2.) AB határozatban sem, miközben az indokolás abban is arra épült, hogy a Kúria lényegében egy új kivételszabályt, vagyis jogot alkotott, amivel túllépte a jogegység biztosítására vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás kereteit.⁴⁸

A hatalommegosztás elvéből való levezetéssel szemben kritikaként fogalmazható meg, hogy a felülvizsgálatnak elsődlegesen arra kell kiterjednie, hogy eredményezett-e alapjogsértést a jogegységi határozatban rögzített értelmezés bírói alkalmazása.⁴⁹ Ennélfogva tartalmi alkotmányellenességnek kell lennie a megsemmisítés okának, önmagában sem az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése, sem a C) cikk (1) bekezdése nem lehet egy jogegységi határozat megsemmisítésének alapja. Amennyiben a tartalmi alaptörvény-ellenesség megállapítható, akkor a következmények levonása tekintetében

⁴⁵ 3114/2017. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [13]–[17].

⁴⁶ Csink Lóránt ezt vitatja, szerinte pusztán amiatt, hogy a jogegységi határozatot bírói szerv hozza, az még nem bírói döntés. Álláspontja szerint a hatalommegosztást nem szervezeti, hanem funkcionális értelemben kell megközelíteni. CSINK (2018) i. m. 11.

⁴⁷ 19/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [27]–[29].

⁴⁸ 1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [65]–[66].

⁴⁹ CSINK (2018) i. m. 10.

van jelentősége annak, hogy a jogegységi határozat eloldódott-e az értelmezett normától. Ha igen, akkor a jogegységi határozatot kell megsemmisíteni, ha nem, akkor legfeljebb a jogszabály megsemmisítése jöhet szóba.⁵⁰

Az eloldódás megállapíthatóságának pusztán a C) cikk (1) bekezdésére alapozása amiatt is problémát szülhet, mert erre a cikkekre alkotmányjogi panaszban nem lehet eredménnyel hivatkozni. Az Alkotmánybíróság esetjoga viszont éppen azt mutatja, hogy tartalmi alaptörvény-ellenességre hivatkozás esetén ilyenkor is lehetőség van a jogegységi határozat érdemi felülvizsgálatára.⁵¹ Ebből az a következtetés vonható le, hogy **az Alkotmánybíróság a formai és tartalmi érvénytelenség vizsgálatát egyaránt lehetségesnek tartja**. A formai logikailag megelőzi, de ki nem zárja a tartalmi vizsgálat lehetőségét.

Ugyanakkor továbbra is bizonytalanságra okot adó problémaként merül fel, hogy nincs egyértelmű szempontrendszer annak megítélésére, hogy a jogegységi határozatban foglalt értelmezés eloldódott-e az értelmezett normától. Ezen túlmenően esetenként nehéz elválasztani alkotmányossági kérdések vizsgálatát a törvényértelmezési szempontoktól [a 11/2015. (V. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság lényegében a polgári jogi érvénytelenség szabályaira figyelemmel nem vizsgálta a visszaható hatályú jogalkalmazás alkotmányossági kérdéseit], a jogértelmezés vizsgálata ráadásul szükségképpen összefügg a Kúria esetleges hatáskörtúllépésének mérlegelésével [a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a támadott jogegységi határozatot arra tekintettel semmisítette meg, hogy a Kúria túllépte az objektív teleologikus értelmezés kereteit].⁵²

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Ld. 3149/2019. (VI. 26.) AB határozat.

⁵² VILLÁM i. m. 233.

16. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRTELMEZÉSE

38. § [Indítványozásra jogosultak, érdemi döntés]

- (1) Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.
- (2) Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését az (1) bekezdés alapján akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.

Az Abtv. 38. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	443
2. Az Alaptörvény (absztrakt) értelmezése	445
2.1. Az absztrakt alkotmányértelmezés célja	446
2.2. Az indítványozásra jogosultak és az absztrakt alkotmányértelmezés indítványozásának tartalmi feltételei	447
2.2.1. Konkrét alkotmányjogi probléma.....	447
2.2.2. Az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.....	448
3. Az állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben felmerülő konkrét alkotmányjogi probléma	449
4. Az absztrakt alkotmányértelmezés jelentősége.....	450

1. Szövegtörténet

Az Alaptörvény absztrakt értelmezésére irányuló hatáskör az Alaptörvényben nem szerepel, csupán az Abtv.-ben. Az Abtv. javaslatához fűzött indokolás szerint „az Alaptörvény 24. cikke nem tartalmaz az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére irányuló alkotmánybírói hatáskört, ugyanakkor a 24. cikk (2) bekezdés g) pontja alapján sarkalatos törvény további feladat- és hatáskört állapíthat meg. Indokolt a korábbi

értelmezésre irányuló hatáskör megtartása. Az erre irányuló eljárás kezdeményezésére azonban a jogosultak egy szűkebb körét – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – a törvényben indokolt meghatározni.”¹ Vagyis a törvényhozó ragaszkodott ehhez a hatáskörhöz, miközben az Alaptörvény koncepciója az, hogy az Alkotmánybíróság legfontosabb hatásköreit maga az Alaptörvény tartalmazza.

A régi Abtv. 51. §-a egy rövid rendelkezést tartalmazott, amely rögzítette az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány értelmezésére irányuló hatáskörét: „Az Alkotmánybíróság a 21. § (6) bekezdésében meghatározottak indítványára értelmezi az Alkotmány egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság az értelmező határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.”

Ez a hatáskör az Alkotmánybíróság gyakorlatában mást jelent, mint a minden egyes feladatkörei során gyakorolt konkrét értelmezés: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásában értelmezi [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 210.]” A régi Abtv. javaslat indokolása is azt hangsúlyozta: „Az Alkotmánybíróság a határozatait a konkrét esetekkel kapcsolatban az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezése alapján hozza meg. A gyakorlatban azonban az Alkotmány egyes rendelkezései absztrakt (nem konkrét esethez, pl. valamely jogszabály alkotmányosságának vizsgálatához kapcsolódó) értelmezésének szükségessége is felmerülhet. Ezért a Javaslat lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az arra feljogosítottak indítványára értelmezhesse az alkotmány egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság az értelmező határozatát az egységes joggyakorlat érdekében köteles a Magyar Közlönyben közzé tenni. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány egyes rendelkezéseit értelmező hatásköre nem érinti az Országgyűlés, a Minisztertanács és a Legfelsőbb Bíróság jogszabályt értelmező hatáskörét, továbbá a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére vonatkozó irányelv kiadását sem.”

A régi Abtv. nem szólt az elvont alkotmányértelmezés feltételeiről, korlátairól, csak az indítványozásra jogosultak meghatározásáról és az egyik következményről: a közzétételi kötelezettségről. Így az **absztrakt alkotmányértelmezés kereteinek meghatározása az Alkotmánybíróságra maradt**, ami konkrét döntésekben jelent meg. A régi Abtv. alapján ez a hatáskör az indítványozók számára sok mindenre alkalmasnak tűnt:² a törvényjavaslat kidolgozása előtt, a különböző koncepciók közötti választás áthárítására;³ a parlamenti vita eldöntésére a minősített többség szükségességéről;⁴ védekezésre a várható támadások ellen a lakosság vallási felmérése irányuló szándéknál;⁵ és a honvédség vezetésének átalakítása ügyében.⁶ Volt kísérlet arra is, hogy elvont módon konkrét alkotmány-szabály részletes tartalmát határozza meg az Alkotmánybíróság

¹ Abtv. javaslat indokolása, részletes indokolás a 38. §-ához.

² SÓLYOM (2001) i. m. 308–315.

³ A 21/1990. (X. 4.) AB határozat szerint alkotmányellenes, ha alkotmányos indokok nélkül tesznek különbséget egyes személyek tulajdonának sorsa között (reprivatizálják vagy nem) pusztán aszerint, hogy mi a tulajdon tárgya.

⁴ 4/1993 AB határozat.

⁵ 74/1992 AB határozat.

⁶ 63/1992. (XII. 11.) AB határozat.

(köztársasági elnök sérthetetlenségének részletei,⁷ vagy az egészséges környezethez való jog tartalmából következő jogalkotással szemben támasztott követelmények),⁸ sőt tervezett alkotmánymódosítás alkotmányossága iránti kérdés is előfordult (a köztársasági elnök megválasztása módja tekintetében).⁹ Előfordult az is, hogy a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben az alkalmazandó jog értelmezését érintő alkotmányossági kérdés eldöntését kívánta áthárítani a Legfelsőbb Bíróság elnöke.¹⁰ Végül a köztársasági elnöki jogállás néhány kérdése, a honvédség irányításával (taxisblokádnak nyomán) és a köztársasági elnök kinevezési jogkörével (MTV és MR elnökök felmentése kérdése) kapcsolatban, vagy a köztársasági elnök jogkörének az Országgyűlés elnöke általi gyakorlásával kapcsolatban. Ezek a kérdések mind hatáskör-tisztázásként is értékelhetők, és absztrakt alkotmányértelmezés keretében kerültek az Alkotmánybíróság.¹¹ A hatásköri ügyek jellemzően a köztársasági elnök hatáskörét és 1998-ban az ombudsmanok és az ügyészség hatásköri vitáját érintették.¹² Külön csoportot képeztek a népszavazással kapcsolatos határozatok.¹³

2. Az Alaptörvény (absztrakt) értelmezése

Az Alkotmánybíróság már a 21/2012. (IV. 21.) AB határozatban – amely ebben a hatáskörben az első az Abtv. hatálya alatt – abból indult ki, hogy – amint arra az Abtv. javaslat indokolása is utal – a törvényhozó a korábbi, alkotmányértelmezésre irányuló hatáskör megtartására törekedett. „Az Abtv. 38. § (1) bekezdésének megszüvegezése az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése előtt, a régi Abtv. 1. § g) pontján és 51. §-án alapuló alkotmányértelmezési hatáskör tárgyában kidolgozott, korábbi ítélezési gyakorlata során kialakított szempontokra emlékeztet” (Indokolás [24]). Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésére irányuló hatáskörének rendeltetése, szerepe és a többi alkotmánybíróági eljárás között elfoglalt helye nem különbözik a korábbi absztrakt alkotmányértelmezés jellemzőitől. Nincs tehát akadálya annak, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésének Abtv.-ben foglalt összetett feltételeit az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlat felhasználásával értelmezze.¹⁴

⁷ 348/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.

⁸ 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533.

⁹ 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.

¹⁰ 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.

¹¹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.; 26/1992. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1992, 207.; 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

¹² 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532.

¹³ Parlament feloszlásával kapcsolatban: 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.; 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; köztársasági elnök: 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.; 25/1995. (V. 10.) AB határozat, ABH 1995, 427.; földtulajdon: 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.; 62/1997. (XII. 5.) AB határozat, ABH 1997, 542.

¹⁴ 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [7].

2.1. Az absztrakt alkotmányértelmezés célja¹⁵

Általánosságban az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a közvetlen célja, hogy **az alkotmányos rend zárttságát biztosítsa** [48/1991. (IX. 26.) AB határozat]. Az alkotmánybíráskodást ellátó szervek azonban nemcsak ebben a hatáskörben, hanem minden konkrét ügyben, valamennyi hatáskörük gyakorlása során alkotmányértelmező tevékenységet végeznek. Az alkotmányértelmezés mint kifejezetten nevesített alkotmánybíróági hatáskör azonban az államok gyakorlatában ritkán fordul elő,¹⁶ egyrészt, mert az önálló alkotmányértelmező funkció olyan hatáskör, amelynél felmerülhet, hogy az alkotmánybíráskodást végző szerv ezekben az esetekben nemcsak alkalmazza, hanem saját maga hozza létre az alkotmány-szabályt, vagy választ belátása szerint az értelmezési alternatívák között, vagyis alkotmányozóvá válik. Másrészt az absztrakt alkotmányértelmező hatáskör az egyetlen olyan hatáskör, amelyben szinte minden aktuális politikai kérdés könnyedén alkotmányjogi kérdéssé transzformálható a kiemelt indítványozói kör által, így az Alkotmánybíróságot időszerű politikai vitákba lehet bevonni, előzetes véleményét kérni, anélkül, hogy bármilyen konkrét ügy egyedi sajátosságai a döntésének keretét szabhatnának.

Az indítványozókat az alkotmányértelmezés közvetlen célja mellett **közvetett célok** is vezethetik. Előfordult, hogy bírói ítélet után kértek alkotmányértelmezést. Az indítványra okot adó esetben egy tételes belső jogi szabály alkalmazását – az Alkotmánybírósághoz fordulás nélkül – arra tekintettel mellőzte a bíróság, hogy az nemzetközi szerződésbe ütközik, ellentétes nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv ítéletével, bár a konkrét jogszabályt a nemzetközi szerv közvetlenül nem vizsgálta, az a hatályos magyar jog része volt. Jogegységi határozat¹⁷ után az indítványozó okafogyottá nyilvánította az indítványt, mert állítása szerint az általa kezdeményezett alkotmánybíróági jogértelmezés nélkül is megszűnt az indítványában jelzett, jogbiztonságot veszélyeztető helyzet és ezáltal a probléma már megoldódott. Az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.¹⁸

2012 után összesen nyolc alaptörvény-értelmezés ügyben döntött az Alkotmánybíróság (a kézirat lezárásakor további hat ügy folyamatban volt). Az eldöntött ügyek között jelentős számban található az európai uniós jog és a nemzeti jog közötti viszony tisztázására, valamint több ügyben az Európa-klauzula, az Alaptörvény E) cikke értelmezésére irányuló indítványt bírált el az Alkotmánybíróság,¹⁹ mivel, kérdés volt az

¹⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 308–315.

¹⁶ MANHERTZ (2020) i. m. 32.

¹⁷ A Kúria 3/2015. számú BJE számú jogegységi határozata.

¹⁸ 3030/2017. (III. 7.) AB végzés.

¹⁹ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, az R) cikk (4) bekezdése, a XIV. cikk (4) bekezdése, valamint a 24. cikk (1) bekezdése értelmezésére irányuló indítvány (hatáskör-átruházás az Európai Unióra, csoportos kiutasítás); 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének, Q) cikk (3) bekezdésének és 25. cikkének értelmezésére irányuló indítvány (Egységes Szabadalmi Bíróság, ESZB megállapodás kihirdetése); 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, az Alaptörvény XIV. cikk (1) és (2) bekezdései, valamint az E) cikk (2) bekezdése értelmezésére irányuló indítvány (hatáskör-átruházás az Európai Unióra, csoportos kiutasítás); 22/2012. (V. 11.) AB határozat az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezésére, nemzetközi szerződés – a gazdasági és mo-

Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió intézményeivel vagy más tagállamokkal való, mikénti közös gyakorlása.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés szinte bármire használható, csaknem minden „konkrét alkotmányjogi problémát” alaptörvény-értelmezéssé lehet alakítani. Ugyanakkor az alkotmányértelmező határozatnak – például a megsemmisítésre vezető normakontrollal, vagy alkotmányjogi panasszal, de még a kötelezést és határidőt tartalmazó alkotmányellenes mulasztást megállapító határozattal összehasonlítva is – nincs szankciója, végrehajtása az értelmezett szabály címzettjén múlik.

2.2. Az indítványozására jogosultak és az absztrakt alkotmányértelmezés indítványozásának tartalmi feltételei

Az absztrakt alkotmányértelmezés indítványozására jogosultak köre igen szűk: az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa. Feltűnő, hogy az Alaptörvény értelmezését ebben a hatáskörben nem kezdeményezhetik a parlamenti pártok frakciói, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke és – szemben a régi Abtv.-vel – a kormány tagja sem. A 2012. január 1-je óta indult tizenhárom ügy közül nyolc ügyben a Kormány (az igazságügyért felelős miniszter útján) fordult Alkotmánybírósághoz,²⁰ öt ügyben az Alapvető jogok biztosa.²¹

Az Abtv. a régi Abtv.-vel szemben már tartalmaz rendelkezést az absztrakt alkotmányértelmezés tartalmi feltételeiről. Az Abtv. 38. § (1) bekezdésének normaszövege szó szerint átvesz a 2012. január 1-je előtt csak az alkotmánybírói határozatokban megjelent két feltételt. Az egyik szerint az Alkotmánybíróság eljárása **„konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben”** kezdeményezhető. További, a 2012. előtt gyakorlatból átvett feltétel, hogy csak akkor kezdeményezhető eljárás ebben a hatáskörben, **„ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből”**.

Az Abtv. 38. § (2) bekezdése mögött pedig az a gondolat jelenik meg, hogy 2012 előtt az egyes alkotmányos szervek bizonyos hatásköreinek a terjedelme értelmezése is az Alkotmánybíróság elé került, jellemzően a Kormány és a köztársasági elnök közötti jogvita folyamánként.

2.2.1. Konkrét alkotmányjogi probléma

A „konkrét alkotmányjogi probléma” egyes jellegzetességeinek, tartalmának a kifejtése 2012 előtt az 538/G/2006. AB végzésben jelenik meg a legrészletesebben. A végzés

netáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés – kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz szükséges többség értelmezése.

²⁰ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, 3030/2017. (III. 7.) AB végzés, 8/2014. (III. 20.) AB határozat, 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, 22/2012. (V. 11.) AB határozat, 21/2012. (IV. 21.) AB határozat, X/00364/2018. számú ügy.

²¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, X/02144/2020, X/02145/2020, X/00453/2019, X/01936/2016.

az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatát foglalja össze, amelynek jelentőségét ennek a gyakorlatnak a továbbélése adja.

Ennek értelmében a „konkrét alkotmányos probléma” fogalmán az Alkotmánybíróság mindig **világosan meghatározott, az Alkotmány közvetlen értelmezése alapján** – tehát normakontroll nélkül – **eldönthető alkotmányjogi kérdést** értett. Ha a felvetett kérdések kétségkívül fontos, sőt alapvető alkotmányjogi problémák, ezek azonban az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörében nem oldhatók meg, az indítványt nem bírálta el érdemben.²²

2012. január 1-je után az első, ebben a hatáskörben született határozatok a 21/2012. (V. 11.) AB határozat és a 22/2012. (V. 11.) AB határozat. A konkrét alkotmányjogi problémát illetően az első, a 21/2012. (V. 11.) AB határozat – amely a sajtótermékek felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokra vonatkozó alaptörvényi előírás értelmezését kérő indítványról döntött – arra hivatkozván, hogy „ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet az alkotmányértelmezésre irányuló hatáskörére vonatkozó korábbi, de – az azonos normaszövegre figyelemmel – jelenleg is követendő gyakorlatára” – elutasítja az indítványt; a konkrét alkotmányjogi problémánál négy, 2012. január 1-je előtti határozatra²³ hivatkozik (Indokolás [29]–[32]). A határozat szerint az alaptörvény-értelmezés csak az Smtv. közbejöttével lenne elvégezhető.

A második, a 22/2012. (V. 11.) AB határozat kifejezetten rögzíti, hogy a törvényhozó a korábbi, alkotmány-értelmezésre irányuló hatáskör megtartására törekedett, továbbá „[a]z Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint – először: 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137–138. – az elvont alkotmány-értelmezésre irányuló hatáskörben akkor lehet eljárni, ha az indítvány megfelel a következő követelményeknek: az indítványnak a jogosult szervtől vagy személytől kell származnia; nem általános-ságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kell kezdeményeznie az eljárást; az Alkotmány, ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését kell kérnie. Végül az adott alkotmányossági problémának közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból.” (Indokolás [27]–[28]).

2.2.2. Az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből

A 21/2012. (V. 11.) AB határozatban az indítvány szerint a konkrét alkotmányjogi kérdés az, hogy az Alaptörvény szövegéből levezethető-e, hogy a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályok körében bizonyos közigazgatási jogi jellegű kötelezettségeket feltétlenül ki kell mondani a sajtótermékekre kiterjedő hatállyal, és ennek szabályozása nem pusztán a törvényhozó mérlegelési szabadságába tartozik, vagy ellenkezőleg: a szűkebb értelmezés a releváns, és a jogalkotó nem köteles a sajtót a médiatartalmakra korlátozó feltételeket megállapító törvényi szabályok hatálya alá vonni. Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította, mert a Média- és Hírközlési Biztosra **az Alaptörvény nem**

²² 538/G/2006. AB végzés.

²³ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 211.; 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137, 138.; 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574.

tartalmaz közvetlen rendelkezést (Indokolás [343]). Az Alaptörvény értelmezésére irányuló más indítványt az Alkotmánybíróság nem utasított el abból az okból, hogy az értelmezés nem vezethető le az Alaptörvényből.²⁴

3. Az állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben felmerülő konkrét alkotmányjogi probléma

2012. január 1-jét követően alaptörvény-értelmezési hatáskörben nem indult olyan ügy,²⁵ amelyben állami szervek jogállásával összefüggésben merült volna fel absztrakt alaptörvény-értelmezéssel feloldható alkotmányjogi konfliktus. Az Alaptörvényben szereplő szerv (Magyar Nemzeti Bank) hatásköre mikénti gyakorlását érintő konfliktus alkotmányjogi panasz kapcsán került az Alkotmánybíróság elé.²⁶

Ugyanakkor az Abtv. lényegében a 2012. január 1-je előtt kialakult gyakorlatot kodifikálta, amikor kifejezetten számolt azzal, hogy van olyan alaptörvény-értelmezési indítvány, amelyben a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel [vö. Abtv. 38. § (2) bekezdés]. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi el, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti. Eddig több olyan alaptörvény-értelmezési ügyben döntött az Alkotmánybíróság, amely távoli összefüggésben áll állami szerv működésével, de ezek egyike sem arról szólt, hogy az alkotmányjogi probléma valamely állami szerv hatáskörgyakorlását ellehetetleníti. Három ügyben az Európa-klauzula, az Alaptörvény E) cikke értelmezésére irányuló indítványt nyújtottak be,²⁷ amelyek, ha nem is hatásköri, de „joghatósági” kérdéseket felvetettek abban az értelemben, hogy a nemzeti jogszabályoknak, vagy az uniós jognak kell-e elsőbbséget biztosítani.

²⁴ Részleges visszautasításra pl. 17/2013. (VI. 26.) AB határozat: „nincs lehetőség olyan indítvány alkotmányértelmezés keretében történő elbírálására, amely annak eldöntését kezdeményezi, hogy a törvényhozó köteles-e bizonyos szabályok megalkotására. Az ilyen indítványok valójában – tipikus esetben – előzetes normakontrollra irányulnak [652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574.] Jelen esetben ráadásul a törvényhozó már elvégezte a hatáskörébe tartozó mérlegelést, és sarkalatos törvényben megalkotta azokat a szabályokat, amelyekre az indítvány szóban lévő kérdése vonatkozik.”

²⁵ A 21/2012. (V. 11.) AB határozattal elutasított indítvány közel áll ehhez, de itt sem az volt a kérdés, hogy mi a jogállása valamely konkrét állami szervnek, mivel az elutasítás oka az volt, hogy az érintett szerv nem szerepel az Alaptörvényben.

²⁶ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, MNB-ügy, a Pénzügyi Stabilitási Tanács és az elnöke hatáskörgyakorlása kérdései.

²⁷ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, az R) cikk (4) bekezdése, a XIV. cikk (4) bekezdése, valamint a 24. cikk (1) bekezdése értelmezésére irányuló indítvány (hatáskör-átruházás az Európai Unióra, csoportos kiutasítás), 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének, Q) cikk (3) bekezdésének és 25. cikkének értelmezésére irányuló indítvány (Egységes Szabadalmi Bíróság, ESZB megállapodás kihirdetése), 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Az Alaptörvény XIV. cikk (1) és (2) bekezdései, valamint az E) cikk (2) bekezdése értelmezésére irányuló indítvány (hatáskör-átruházás az Európai Unióra, csoportos kiutasítás).

4. Az absztrakt alkotmányértelmezés jelentősége

A hatáskör jelentőségét az adja, hogy szinte bármilyen kérdés alkotmányjogi problémává alakítható át, és az Alkotmánybíróság elé vihető. Ez egyrészt előnyös, mert jogi mederben tarthat akár éles politikai vitákat is. Másrészt az Alkotmánybíróságot ugyanakkor aktuális politikai viták eldöntésébe úgy vonhatja be, hogy felmerülhet az „alkotmánybírósági kormányzás” veszélye. Továbbá az Alaptörvénynek az elvont, konkrét ügytől elvonatkoztatott, kitalált indítvány alapján való értelmezése az Alkotmánybíróságnak mint bíróságnak az alkotmányozó hatalom területére való áttévedést is felvetheti.

17. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAINAK JOGKÖVETKEZMÉNYEI

39. § [Az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezményei]

- (1) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkre nézve kötelező.
- (2) Az Alkotmánybíróság döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye.
- (3) Az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg.

Tartalom

1. Szövegtörténet	451
2. Az Alkotmánybíróság döntéseinek hatálya	452
2.1. Az alkotmánybírósági döntések hatálya szűkebb értelemben	452
2.2. Az alkotmánybírósági döntések hatálya tágabb értelemben: a „precedensek”	452
2.3. A korábbi Alkotmány hatálya alatt hozott döntések jogi helyzete	453
3. A jogorvoslati lehetőség kizárása	455
4. A jogkövetkezmény megállapításának szabadsága	455

1. Szövegtörténet

Az Abtv. 39. §-a az „Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezménye” alcímet vezet fel. A rendszertani értelmezésből kiindulva ez a szakasz általános leírást ad az alkotmánybírósági döntések kötelező erejének jellegéről, amit egyes hatáskörökre és ügytípusokra vonatkozóan az ezt követő rendelkezések konkretizálnak.

Ugyan a korábbi Abtv. 27. §-a lényegében tartalmazta ugyanazokat a rendelkezéseket, mint a 39. § (1)–(2) bekezdése (azzal a különbséggel, hogy nem a további jogorvoslatot, hanem a fellebbezést zárta ki az Alkotmánybíróság döntéseivel szemben), de azoknak a rendelkezéseknek a kontextusa eltérő volt: az egyes eljárásokra vonatkozó szabályok között szerepeltek, nem az alkotmánybírósági döntések következményeit vezették fel.

2. Az Alkotmánybíróság döntéseinek hatálya

2.1. Az alkotmánybírósági döntések hatálya szűkebb értelemben

A jogirodalom *erga omnes hatály*nak nevezi azt, hogy az Alkotmánybíróság döntései mindenre kiterjednek. Az Abtv. 39. § (1) bekezdésének „mindenkire kötelező”, lát-szólag általános fordulata gyakorlati alkalmazásánál figyelembe kell venni azt is, hogy az alkotmánybírósági döntés az egészen kivételes eseteket leszámítva nem tartalmaz konkrét jogosítást vagy kötelezést. A kivételek közé tartozik az alkalmazási tilalom, amikor megtiltja a bíróságnak (hatóságnak) valamilyen jogszabály alkalmazását (Vö. Abtv. 45. §).

A szövegszerűen általános hatály ezért szűkebb értelemben csupán azt jelenti, hogy **az alkotmánybírósági döntés rendelkező része** feltétlenül teljesül; azt sem állami szervek, sem a jogalanyok nem kérdőjelezhetik meg. A döntések rendelkező részébe foglalt jogkövetkezmények (vö Abtv. 40.§–46. §) minden további intézkedés nélkül hatályosulnak. Ebben a szűkebb értelemben „az Alkotmánybíróság döntése minden-kire nézve kötelező” fordulat csupán annyit jelent, hogy mindenki köteles tudomásul venni a jogszabály hatályvesztését, az alkalmazási tilalom kimondását stb.

Tágabb értelemben a „mindenkire kötelező” fordulat azt is jelenti, hogy ha az Alkot-mánybíróság bírói döntést semmisít meg, akkor a megismételt eljárásban a bíróságnak figyelembe kell vennie az alkotmánybírósági döntés elvi tartalmát. A 18/2019. (VI. 12.) AB határozat kimondta, hogy „a szakjogi vagy alkotmányossági felülvizsgálatot végző bíróság a kasszációs döntésében adhat iránymutatást a megismételt eljárásra, de ez soha nem terjedhet a meghozandó új határozat érdemi tartalmának meghatározásáig” (Indo-kolás [34]). A 21/2019. (VI. 26.) AB határozat egyértelműen rámutatott, hogy a bíróság „azonos tényállás, azonos jogcím alapján a megismételt eljárásban a korábban megse-mmisített végzésével azonos végzést nem hozhat” (Indokolás [52]). A 29/2019. (XI. 4.) AB határozat pedig azt mondta ki, hogy „az általános hatáskörű bíróságnak [n]incs hatás-köre annak megállapítására, hogy valamely személy magatartását az Alaptörvény nem védi, ha az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben (ugyanazon személy ugyanazon ma-gatartása kapcsán) ezzel ellentétesen határozott” (Indokolás [32]). Ezekből következően az *erga omnes* hatály azt mindenképp jelenti, hogy bírói szervek a konkrét ügyben nem hozhatnak az Alkotmánybíróság döntésével ellentétes tartalmú döntést.

2.2. Az alkotmánybírósági döntések hatálya tágabb értelemben: a „precedensek”

Az *erga omnes* hatály kapcsán vizsgálni kell azt is, hogy az alkotmánybírósági dönté-sek mögött meghúzódó elvi tartalom kötelező-e, azaz a határozatok rendelkező részén túl tartalmaznak-e a döntések kötelezést. Ezzel összefüggésben két tévképzetet kell el-oszlatni; az egyik szerint az alkotmánybírósági döntés indokolása csupán „jogirolalmi munkásság”, a másik szerint pedig az alkotmánybírósági döntések minden mondata „precedens”, ami későbbi ügyekben jogalapként használható.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság minden hatáskörében értelmezi az Alap-törvényt, és ahogy arra a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat rámutatott: „az Alkotmány

egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van.” Az Alkotmánybíróságnak törekvése, hogy az értelmezés koherens rendszert alkosson, és számos alkalommal hivatkozott arra, hogy valamilyen alkotmányi rendelkezés értelmezése magát az Alkotmánybíróságot is köti (a korai gyakorlathoz ld. az 1620/B/1991. AB végzést).

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője. Ha valamely alkotmányossági kérdésben az Alkotmánybíróságnak megszilárdult, több ügy kapcsán azonosan kidolgozott gyakorlata van, akkor ezt az elvi tételt a joggyakorlat során is figyelembe kell venni.¹

Mindezek mellett az Alkotmánybíróság nem precedensbíróság. A klasszikus precedensbíróságot két körülmény jellemez. Az egyik, hogy döntésének jogi alapja (a döntés legalitásának a bázisa) elsődlegesen nem egy jogszabály (jogalkotói aktus), hanem egy korábbi bírósági döntés (jogalkalmazói aktus).² A precedensbíráskodás logikája az, hogy találni kell egy korábbi, a vizsgált tényállással analóg tényállást eldöntő bírói döntést, és annak alapul vételével kell a vizsgált ügyet eldönteni. Az Alkotmánybíróság döntésének jogi alapja soha nem egy korábbi határozat, hanem az Alkotmány (Alaptörvény) valamelyik rendelkezése volt. A korábbi döntések a mindenkorai alkotmány jelentéstartalmát segítették kibontani, valamint hozzájárultak a koherens, egymásra épülő gyakorlat kiépítésében. A precedensbíráskodás másik jellemzője, hogy a korábbi, azonos tényállás alapján hozott döntés a bíróságot annak ellenére köti, hogy azzal nem ért egyet, feltéve, hogy a döntést olyan bíróság hozta, amelynek döntése rá nézve kötelező.³ Ez az Alkotmánybíróság működését nem jellemezte, hiszen számos esetben újból megnyitott olyan kérdéseket, amelyek egy korábbi döntés segítségével hasonlóan megoldhatók lettek volna.⁴

Az Alkotmánybíróság döntései tehát nem precedensek, de a következetes alkotmánybírósági gyakorlat során megfogalmazott elvi tételek az alkotmányjog kötelező forrásai.

2.3. A korábbi Alkotmány hatálya alatt hozott döntések jogi helyzete

Az Alaptörvény hatályba lépése felvetette annak kérdését, hogy az 1990 és 2011 közötti alkotmánybírósági gyakorlat mennyiben vehető figyelembe az Alaptörvény hatálya alatt.

Egyes szerzők a 2012 előtti döntések alkotmányértelmezéshez való felhasználását magából az Alaptörvényből vezetik le, oly módon, hogy az 1990 és 2011 közötti alkotmánybírósági gyakorlatot a történeti alkotmány vívmányai közé veszik, amely – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdéséből eredően – értelmezési segédletként felhasználható.⁵

¹ ZAKARIÁS (2019) i. m. 3.

² Ld. részletesen: BADÓ i. m. 55–57.

³ CSINK–FRÖHLICH (2013) i. m. 8.

⁴ A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a megkülönböztetés és felülbírálat egyes eseteit ld. D. TÓTH i. m. 94–95.

⁵ SÓLYOM (2011) i. m. 12.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor **korábbi határozatainak „továbbélését”** nem az Alaptörvény R) cikkéből, hanem **az Alkotmány és az Alaptörvény közötti tartalmi kontinuitásból vezette le**. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján meghozott döntéseiben a releváns szövegszerű egyezés esetén vélelmet állított fel a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozatok továbbélése mellett. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat kimondta, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” Olyan esetekben azonban, ahol a szöveg lényegesen megváltozott, a testület eltért a korábbi gyakorlatától.⁶

A kontinuitás szempontjából érdekes fejleményt hozott az Alaptörvény negyedik módosítása. A módosítás következtében az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja rögzíti: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az előterjesztés e pontjához fűzött részletes indokolás szerint az Alkotmánybíróság határozatainak hatályvesztése nem érinti az ezen határozatok által kiváltott joghatásokat. Az Alaptörvény negyedik módosítása továbbra sem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor valamely korábbi határozatával megegyező következtetésre jusson. Azt a lehetőséget is biztosítja azonban, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen.

Megjegyzendő, hogy az (időbeli) hatály és a hatályosság fogalma alapvetően a jogszabályokhoz köthető, jelentősége, hogy csupán a hatályos jogszabály alkalmas joghatás kiváltására, az időbeni, területi és személyi hatálya szerint behatárolt módon és mértékben. Az Alkotmánybíróság határozatai azonban nem minősülnek jogszabálynak. Az Alkotmánybíróság határozatai – amelyek egy adott jogszabály alkotmányellenességéről vagy alkotmányosságáról döntöttek – jellegüket tekintve inkább jogalkalmazói, mint jogalkotói aktusok. Ezek esetében pedig a hatály fogalma mást jelent; jogalkalmazói aktusok időbeli hatálya nehezen értelmezhető.

A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat kimondta, hogy „a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy

⁶ Példa erre a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény részleges megsemmisítését kimondó 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, amely elismerte a szociális biztonságot érintő rendelkezések lényeges megváltozását.

szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja” (Indokolás [33]).

3. A jogorvoslati lehetőség kizárása

Az Abtv. 39 § (2) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság döntése ellen nincs helye jogorvoslatnak. Ez szövegszerűen azt jelenti, hogy az alkotmánybíróági döntések (mind az érdemiek, mind az ügyvezetéshez kapcsolódók) formális, a magyar jogban bevett jogorvoslati módokon nem támadható meg. Nem kizárt viszont, hogy az Alkotmánybíróság saját hatáskörben, akár az érintett jelzése alapján kijavítsa vagy kiegészítse a döntését. Ezt az Ügyrend 62. §-a kifejezetten lehetővé teszi.

Az Alkotmánybíróági eljárás alkotmányjogi panasz kapcsán már maga is jogorvoslat, normakontrollnál pedig nincs szó jog orvoslásról, mert az Alkotmánybíróság nem egy egyedi ügyről dönt, hanem két jogforrás (az Alaptörvény és egy jogszabály) viszonyáról határoz. A (2) bekezdésből az tűnik ki, hogy az Alkotmánybíróság egyetlen és legfelsőbb szinten dönt az alkotmányossági kérdésekről.

A (2) bekezdés csak a belső, magyar jog szerinti jogorvoslatokat zárja (zárhatja) ki. Mivel az Emberi Jogok Európai Bírósága az Alkotmánybíróság döntését hatékony jogorvoslatnak tartja, nem kizárt, hogy a kérelmező az Alkotmánybíróság döntését követően, tartalmilag azzal szembeni jogorvoslatként forduljon a Bírósághoz.

4. A jogkövetkezmény megállapításának szabadsága

Az Abtv. 39. § (3) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg. Első ránézésre ez a rendelkezés felesleges: minden bírói, sőt minden közhatalmi szerv saját maga hozza meg a döntését, a jogszabályi keretek között. Természetes tehát, hogy a törvényi, alaptörvényi kereteket be kell tartani, mint ahogy az is, hogy e kereteken belül az Alkotmánybíróáságnak mérlegelési szabadsága van.

A (3) bekezdés jelentőségét nem a szabály normatív tartalma adja (a fennálló helyzet akkor sem változna, ha ez a bekezdés kimaradna), hanem az, hogy meghatározza az Alkotmánybíróság hozzáállását a jogkövetkezmény megállapításánál. Ez a bekezdés azt erősíti, hogy **a jogkövetkezmény megállapítása nem mechanikai művelet**, és az Alkotmánybíróáságnak megvan a szabadsága arra, hogy a – törvényben meghatározott szempontok és szabályok mellett – azt a jogkövetkezményt válassza ki, amelyik az Alaptörvény és az alkotmányosság védelmének leginkább megfelel.

40. § [Nem hirdethető ki]

- (1) Nem hirdethető ki a törvény, ha az Alkotmánybíróság a 23. §-ban meghatározott eljárásában megállapítja a vizsgált törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése alapján ismételt lefolytatott eljárásában is megállapítja a törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét, az Országgyűlést felhívja jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére.
- (3) Ha az Alkotmánybíróság a 23. §-ban meghatározott eljárásában a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét megállapítja, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.
- (4) Nem hirdethető ki az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása, ha az Alkotmánybíróság a 23/A. §-ban meghatározott eljárásában megállapítja, hogy a megalkotásra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt követelményeket nem tartották meg.

Az az Abtv. 40. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	456
2. Az előzetes normakontroll jogkövetkezménye	457
2.1. Az elfogadott törvény alaptörvény-ellenességének jogkövetkezménye	458
2.2. Nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatánál az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezménye	458
2.3. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes vizsgálatának jogkövetkezménye	459

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. a jogkövetkezményeket lényegében hasonlóan szabályozta, mint az Abtv. Az Abtv. ugyanakkor sokkal részletesebb, összetettebb szabályokat tartalmaz a jogkövetkezményeknél. Ez egyrészt az új hatáskörök következménye, másrészt a régi Abtv. néhány hiányosságának vagy értelmezési bizonytalanságnak a kiküszöbölése volt a

jogalkotó célja a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatra tekintettel. Az Alkotmánybíróóság gyakorlatában ugyanis már korán felmerült, hogyan kell értelmezni az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit, mit jelent a megsemmisítés, a hatályvesztés és a létrejött jogviszonyok fő szabály szerinti érintetlenül maradása.⁷

A régi Abtv. az egyes eljárásokat követően tartalmazta a jogkövetkezményeket, így a 34. § (2) bekezdése szólt az Országgyűlés ügyrendje aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének jogkövetkezményéről, a 35. § (2) bekezdése az elfogadott törvény aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének jogkövetkezményéről, a 36. § (2) bekezdése pedig a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének a jogkövetkezményéről. Ezzel szemben az Abtv. különálló cím alatt rendelkezik az Alkotmánybíróóság határozatainak jogkövetkezményeiről. Ezen a címen belül a 40. § szól az előzetes normakontroll-eljárásban alkalmazható jogkövetkezményekről.

A 40. § szövege egyszer módosult. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. § (8) bekezdése beiktatta a 40. § (4) bekezdést.⁸ Összhangban a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági joggyakorlattal – új hatáskörként megteremtette az Alaptörvény és annak módosítása előzetes, valamint – határidő megszabásával – utólagos alkotmánybíróági kontrolljának lehetőségét, a megalkotásra vonatkozó eljárási szabályok megtartása tekintetében. A 40. § (4) bekezdés ennek megfelelően kiegészítette az Abtv. 40. §-át az új eljárásra vonatkozó szabályokkal, meghatározva a jogkövetkezményeket is.

2. Az előzetes normakontroll jogkövetkezménye

Az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezménye normakontroll eljárásban általában ahhoz igazodik, hogy a vizsgált norma, ha kihírdették, hatályba lépett-e már, vagy hatályban van-e még. Ilyenkor az alaptörvény-ellenesség megállapítása mellé más jogkövetkezmények is társulnak. Egyrészt annak kimondása, hogy a norma nem lép hatályba, másrészt a norma megsemmisítése; az utóbbi a norma hatályvesztését eredményezi [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Korábban hatályba lépett és azóta hatályát veszített, de az alkotmánybíróági konkrét ügyben még alkalmazott jogszabálynál [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés] alkalmazási tilalmat lehet elrendelni az általános szabályok szerint a konkrét ügyre, vagy általánosan minden folyamatban lévő ügyre kiterjedő hatállyal [vö. Abtv. 45. § (2) és (5) bekezdés].

Az előzetes vizsgálatnál még nincs kihirdetett – és hatályba lépett, vagy arra váró – norma, ezért a **közvetlen jogkövetkezmény** fő szabály szerint, az alaptörvény-ellenességnél, ennek a megállapítása – vagy annak a megállapítása, hogy a törvény nem alaptörvény-ellenes. Az alaptörvény-ellenesség megállapítása fő szabály szerint azzal a **közvetett jogkövetkezménnyel** jár, hogy a törvényt nem írhatja alá a köztársasági elnök, és azt nem lehet emiatt kihirdetni sem. A nem alaptörvény-ellenes törvényt alá kell írni, ki kell hirdetni.

⁷ Előszőr: 31/1991. (VI. 5.) AB határozat. Később részletesen: 10/1992. (II. 25.) AB határozat.

⁸ Hatályos: 2013. VIII. 1-től.

2.1. Az elfogadott törvény alaptörvény-ellenességének jogkövetkezménye

Az Abtv. 40. § (1) bekezdése szerint nem hirdethető ki a törvény, ha az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll eljárásban megállapítja a vizsgált törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét. **Közvetlen jogkövetkezmény** az Alkotmánybíróság megállapítása arról, hogy a törvény rendelkezése **alaptörvény-ellenes**,⁹ vagy nem alaptörvény-ellenes.¹⁰ **Közvetett jogkövetkezmény**, hogy ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja, mert az Alaptörvénnyel ellentétes törvény **nem hirdethető ki**.

Az újra megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételtelen kérhető az Alkotmánybíróságtól [Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdés]. Ha a megismételt alkotmánybírósági eljárásban is alaptörvény-ellenességet állapít meg az Alkotmánybíróság, akkor az Abtv. 40. § (2) bekezdése alapján ezúttal másik jogkövetkezményt is alkalmaz: **felhívja az Országgyűlést jogalkotói feladata Alaptörvénnyel összhangban álló teljesítésére**. Ez a felhívás, noha az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításánál alkalmazandó egyik jogkövetkezményre, a (meghatározott tartalmú) jogalkotásra felhívásra [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés] emlékeztet, nem azonos azzal. Az Abtv. 40. §-ában szereplő felhívás nem valamely konkrét jogalkotási hiány pótlására, és ezzel kapcsolatban jogalkotásra hív fel, hanem arra, hogy a másodszor is elfogadott, de másodszor is alaptörvény-ellenes törvénynél az Országgyűlés most már az Alaptörvénnyel összhangban teljesítse jogalkotói feladatát. Vagyis nincs jogalkotási kényszer, de ha lesz újabb jogalkotás, akkor azt az Alaptörvénnyel összhangban kell teljesíteni, ami egyfajta nyomatékositását jelenti a megállapított alaptörvény-ellenességnek. Eddig ennek a szabálynak, a felhívásnak az alkalmazására még nem került sor.

Ha az Alkotmánybíróság döntése szerint az elfogadott törvény nem alaptörvény-ellenes, akkor az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezménye az, hogy a törvényt a köztársasági elnöknek alá kell írnia és ki kell hirdetnie.

2.2. Nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatánál az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezménye

Ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 23. §-ában meghatározott eljárásában a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét megállapítja, **a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg** a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.

⁹ Elfogadott törvénynél: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 1/2017. (I. 17.) AB határozat, 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

¹⁰ Elfogadott törvénynél: „nem alaptörvényellenes”: 7/2016. (IV. 6.) AB határozat.

Ebben a hatáskörben hozott döntése még nincs az Alkotmánybíróságnak, de az előzetes normakontroll hatáskör a gyakorlatban összefonódik az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörrel (vö. Abtv. 38. §). Több esetben nemzetközi szerződéssel kapcsolatban, előzetesen felmerült alkotmányjogi aggályok alaptörvény-értelmezésként kerültek a testület elé. Az egyik ügyben a Kormány azt kérdezte, hogy milyen ismervek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti európai uniós nemzetközi szerződésnek tekinteni [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Az indítványra „a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló szerződés előkészítésének folyamata adott okot. Egy másik ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek, a Q) cikk (3) bekezdésének, valamint a 25. cikkének értelmezéséről kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak azzal összefüggésben, hogy az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás kihirdethető-e [9/2018. (VII. 9.) AB határozat].

2.3. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes vizsgálatának jogkövetkezménye

Az Abtv. 40. § (4) bekezdése szerint **nem hirdethető ki** az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása, ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a megalkotásra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt követelményeket nem tartották meg.

Ha az Alkotmánybíróság előzetes vizsgálat körében mondja ki az eljárási követelmények megsértését, a módosítást az Országgyűlés újra köteles megtárgyalni [Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés a) pont]. Ezt követően a köztársasági elnök újból Alkotmánybírósághoz fordulhat. Utólagos vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság a vizsgált normát megsemmisíti, ha az a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó szabályok megsértésével keletkezett [Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pont].

Az előzetes és az utólagos formai vizsgálat (vagyis mindkét esetben az eljárási követelmények ellenőrzése) ilyen összefonódása felveti azt a kérdést, hogy milyen eljárást kell követni abban az esetben, ha az Alaptörvénynek a módosítása előbb lép hatályba, mint ahogyan az utólagos vizsgálatát kezdeményezték, vagy az indítványról az Alkotmánybíróság már csak a módosítás hatályba lépése után dönt. Mindkét esetben a módosítás beépült az Alaptörvénybe még az előtt, hogy arról az Alkotmánybíróság döntött volna. Az Abtv. nem tartalmazza kifejezetten, hogy a módosítás hatályba lépését az alkotmánybírósági vizsgálat végéig fel lehet függeszteni. Az utólagos vizsgálat kezdeményezésére és az eljárás lefolytatására előírt kétszer 30 napos határidő is értelmezési kérdéseket vethet fel, mert időközben a módosítás beépülhet az Alaptörvénybe. Ebben az esetben az Alaptörvény részét kellene megsemmisíteni, ami további kérdéseket vetne fel: példának okáért „feléled-e” az Alaptörvény módosítása előtti szövege, ha kiderül, hogy az eljárási követelményeket nem tartották be. Ugyanakkor ebben a hatáskörben még nem hozott döntést az Alkotmánybíróság, így a gyakorlatban nem merültek fel a fenti kérdések.

Álláspontunk szerint a módosítás hatálybalépését nem lehet felfüggeszteni, mert az Alaptörvény nem jogszabály az Alaptörvény T) cikk (2) és (3) bekezdése értelmében, és csak jogszabály hatályba lépését lehet felfüggeszteni [vö. Abtv. 61. § (2) bekezdés]. Ha pedig a módosítás beépül az Alaptörvénybe, akkor további vizsgálatnak nincs he-

lye. Ennek magyarázata a régi gyakorlathoz tapad: a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta felül és nem semmisíthette meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem; ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.¹¹

41. § [Jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása, megsemmisítés]¹²

- (1) Ha az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.
- (1a) Ha az Alkotmánybíróság a 24/A. § szerinti eljárásában megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt követelményeknek nem felel meg, az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását megsemmisíti.
- (2) Az (1) bekezdést az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt kivételekre és feltételekre tekintettel kell alkalmazni.
- (3) Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.
- (4) Az Alkotmánybíróság a 33. §-ban és a 33/A. §-ban meghatározott hatáskörében az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel.

Ügyrend

58. § (3) A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését, a határozat Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezést, a bírói döntés azonosító adatait, jogszabály vagy egyedi bírói döntés megsemmisítése esetén a megsemmisítésre, jogszabály megsemmisítése esetén a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogszabályi rendelkezés részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogszabályi rendelkezés szövegét.

¹¹ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, Indokolás [3].

¹² A szerzők között a munkamegosztás a következő volt: Csink Lóránt: 1.1.; 2–4. Kurunczi Gábor: 1.3.; 6., Zakariás Kinga: 1.2.; 5.

Tartalom

1. Szövegtörténet	461
1.1. A 41. § (1), (1a)–(2) bekezdés szövegtörténete	461
1.2. A 41. § (3) bekezdés szövegtörténete	462
1.3. A 41. § (4) bekezdés szövegtörténete	463
2. A jogszabály megsemmisítése	463
2.1. Az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezménye általában	463
2.2. A hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése	464
2.3. A megsemmisítés terjedelme	465
3. Alaptörvényi rendelkezés megsemmisítése	466
4. A pénzügyi tárgyú jogszabályok megsemmisítése	466
5. A hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása	467
6. A vizsgált országgyűlési határozat helybenhagyása vagy megsemmisítése	469

1. Szövegtörténet

1.1. A 41. § (1), (1a)–(2) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. 40. §-a – az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésével összhangban –¹³ rögzítette, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti”.

Az Alkotmánybíróság döntésének a jogkövetkezménye már az intézmény kialakulásakor központi kérdés volt: az Ellenzéki Kerekasztal hangsúlyos követelése volt, hogy az Alkotmánybíróság jogosult legyen az alkotmányellenes törvény megsemmisítésére. Ezzel vált az intézmény igazi alkotmánybíróssággá, szemben az 1983-ban alapított Alkotmányjogi Tanáccsal, amely csak javaslatot tehetett törvény megsemmisítésére.¹⁴ Az Alkotmánybíróság döntéseinek jogkövetkezménye tehát nem csupán járulékos kérdés volt, hanem az alkotmánybíráskodás egyik sarkalatos pontja.

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozásakor, 2010-ben, párhuzamosan az Alkotmány módosításával az Abtv. 40. §-a kiegészült a következő szövegrésszel: „[a] költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Ez a betoldás lényegében az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdésének a megismétlése.

¹³ „Alkotmány 32/A. § (2) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.”

¹⁴ Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 18. §.

Az Országgyűlés az **Alkotmánybíróság hatásköreit** – némileg következtelenül – **két helyen is korlátozta**: egyrészt – bizonyos kivételekkel – kivette az Alkotmánybíróság hatásköréből a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatát [Alkotmány 32/A. § (2) bekezdés], másrészt kizárta az ilyen tárgyú törvények megsemmisítésének lehetőségét [Alkotmány 32/A. § (3) bekezdés; régi Abtv. 40. §]. Könnyen belátható, hogy az előbbi szükségtelenné teszi az utóbbit: ha az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre vizsgálni a pénzügyi tárgyú törvényt, akkor nem is juthat arra a következtetésre, hogy alkotmányellenes, aminek folytán megsemmisítésre sincs lehetőség.

Még a régi Alkotmány hatálya alatt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi XCIX. (alkotmánymódosító) törvény korlátozta az Alkotmánybíróság hatáskörét; pénzügyi-gazdasági kérdésekben csak kivételesen adott lehetőséget a tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatra. Ez a hatáskörkorlátozás alapjaiban érintette az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság kapcsolatát, a fékek és ellensúlyok rendszerét. Azt ezt kimondó alkotmányi rendelkezést támadó indítvány kapcsán pedig felvetődött az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e lehetősége egy alkotmánymódosítás tartalmi vizsgálatára. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejezetten is kimondta, hogy az alkotmánymódosítások formai alapon felülvizsgálhatók: „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 [ABH 2011, 290, 317.]. A közjogi érvénytelenség vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által az elmúlt időszakban követett alkotmánymódosítási gyakorlatát illetően is több aggályt fogalmazott meg, azonban mivel a törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó eljárási szabályokat betartották, végül nem állapította meg a közjogi érvénytelenséget.¹⁵

1.2. A 41. § (3) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. nem rendelkezett a hatályon kívül helyezett jogszabályok vizsgálatáról, így az **alkotmánybírósági gyakorlat dolgozta ki** a nem hatályos jogszabály vizsgálatának lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálta [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. Az Alkotmánybíróság az adóügyi jogszabályok tekintetében azonban e főszabálytól eltérő gyakorlatot alakított ki. Több határozatában elvi érveléssel foglalkozott a hatályon kívül helyezett adóügyi jogszabályokkal kapcsolatos utólagos normakontroll kérdésével.¹⁶

Eszerint az adóügyi jogszabályok esetében kivételesen megvizsgálja a már hatályon kívül helyezett jogszabályokat is, figyelemmel arra, hogy az 5 éves elévülési időn belül végzendő adóellenőrzés során, az éves jövedelem megszerzésekor irányadó adójog-

¹⁵ ABH 2011, 290, 318–319.

¹⁶ 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 69.; 12/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994, 402, 403.

szabályt kell alkalmazni akkor is, ha azt időközben már hatályon kívül helyezték. E jogszabályok hatálya ugyanis tovább „él.”¹⁷

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az indítványban megjelölt jogszabály hatályát veszti, de a helyébe lépő új jogszabály a sérelmezett rendelkezést szó szerint, illetve azonos „rendelkezési környezetben” változatlanul, tartalmilag a korábbival azonos (vagy lényegében hasonló) módon tartalmazza, az Alkotmánybíróság a hatályos rendelkezés tekintetében lefolytatja a vizsgálatot (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 157/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1921, 1922.). Amennyiben a hatályban lévő jogszabály az indítványozó által támadott rendelkezést nem tartalmazta, az Alkotmánybíróság az eljárást az Ideiglenes Ügyrend 31. §-ának *a*) pontja¹⁸ alapján megszüntette.¹⁹

1.3. A 41. § (4) bekezdés szövegtörténete

Az Abtv. elfogadásakor a törvény szövege még csak az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló hatáskörben meghozott döntések (vö. Abtv. 33. §) tartalmára, illetve annak jogkövetkezményére utalt a 41. § (4) bekezdésében. A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény azonban 2013. augusztus 1-jei hatállyal beiktatta az Abtv.-be a 33/A. §-t, amely az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatára hatalmazta fel az Alkotmánybíróságot. Ezen hatáskörben meghozott döntésekre az Abtv. – az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény módosítása által – ugyancsak a 41. § (4) bekezdése szerinti hatáskört rendelte alkalmazni. Az Abtv. 33/A. §-át azonban az Országgyűlés a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi XXXVI. törvényben hatályon kívül helyezte. Ennek ellenére az Abtv. 41. § (4) bekezdésében ezt a módosítást nem vezette át.

2. A jogszabály megsemmisítése

2.1. Az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezménye általában

Az Abtv. 17. fejezete több jogkövetkezményről is említést tesz: (1) alaptörvény-ellenesség megállapítása, (2) jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, (3) hatályvesztés

¹⁷ 2/1993. (XII. 14.) Tü. állásfoglalás a hatályon kívül helyezett adójogszabályok alkotmányellenességének elbírálásáról.

¹⁸ „31. § Az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha *a*) az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált.” Az Ideiglenes Ügyrend (2001) és az Ideiglenes Ügyrend (2009) változatlanul tartalmazta ezt a rendelkezést.

¹⁹ 475/B/2004. AB végzés, ABH 2005, 1751.

időpontjának meghatározása, (4) alkalmazási tilalom megállapítása. Az Abtv. 41. §-a az első két jogkövetkezménnyel foglalkozik, az utóbbi kettőről az Abtv. 45. §-a rendelkezik.

Az Abtv. 41. §-ának negatív oldala, hogy **az Alkotmánybíróság döntéséhez más szankció nem kapcsolódhat**: az alkotmányellenesség jogkövetkezménye egyedül a jogszabály megsemmisítése lehet. Az Alkotmánybíróságnak nincs arra lehetősége, hogy kártérítést vagy bírságot állapítson meg az alkotmányellenesség miatt. Egyes esetekben az alkotmánybírói döntést követően az érintett bírói úton igényt tarthat kára megtérítésére, de az Alkotmánybíróságnak erről nincs hatásköre rendelkezni.

Az Abtv. 41. § (1) bekezdésének megfogalmazásából – a kijelentő mód használatából – látszik az is, hogy utólagos normakontroll eljárásban a megsemmisítés **szükségszerű következménye** az alaptörvény-ellenesség megállapításának; másképp megfogalmazva e hatáskörében az Alkotmánybíróság köteles megsemmisíteni az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályi rendelkezést.²⁰

A megsemmisítés jogkövetkezményét a Jat. 12. §-a határozza meg: a jogalkotási törvény értelmében a megsemmisítés hatályvesztési ok, épp úgy, mint például a jogszabály hatályon kívül helyezése vagy módosítása [vö. Abtv. 45. § (1) bekezdés]. Utólagos normakontroll eljárásban a megsemmisítés nem eredményezi a jogszabály alkalmazhatatlanságát: nincs akadálya annak, hogy később bíróság egy megsemmisített szabály alapján hozzon ítéletet [vö. Abtv. 45. § (3) bekezdés]. Ennek indoka a jogbiztonság: gyakran a jogrendszer kiszámíthatósága érdekében az sem túl nagy ár, hogy egy már alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályt alkalmaz a bíróság. Ha a jogbiztonság és alkotmányosság szempontjainak mérlegelésében az Alkotmánybíróság az utóbbit tartja fontosabbnak, van lehetősége eltérni a főszabálytól, de a 41. § értelmében utólagos normakontroll esetében az eltérést kell indokolni, nem a főszabálynak való megfelelést.

2.2. A hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése

Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 41. § (3) bekezdésben rögzített kivétellel – csak **hatályos normákat** vizsgál. Az alkotmánybírói gyakorlat ebben követi a Jat. időbeli hatályra vonatkozó fogalomrendszerét: a jogszabály akkor hatályos, ha a Jat-nak megfelelően hatályba lépett, és e hatály mindaddig tart, amíg valamilyen hatályvesztési ok fel nem lépett.

A korábbi Alkotmány hatálya alatt utólagos normakontroll eljárásban előfordult, hogy az Alkotmánybíróság formailag hatályban lévő, de már nem alkalmazható jogszabály esetében (tartalmi derogáció) elzárkózott az alkotmányossági vizsgálattól.²¹ Az Alaptörvény és az Abtv. hatálya alatt erre nem került sor.

²⁰ Hasonlóan a régi Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése tekintetében: VINCZE (2009a) i. m. 1150.

²¹ Az Alkotmánybíróság a Jat.-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Következtes gyakorlata szerint a szabály alkalmazására a jogszabály által előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, és így már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezések alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 785-786.; 332/B/2000. AB végzés, ABH 2002, 1742, 1743.; 544/B/2003. AB végzés, ABH 2005, 1738, 1739].

A 41. § jogszabály fogalma nem csak az Alaptörvény T) cikkében rögzített jogszabályokat jelöli; a 37. § (2) bekezdésének utaló szabálya folytán a közjogi szervezetszabályozó eszközökre és a jogegységi határozatokra is ugyanezt az eljárást kell alkalmazni. Alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet továbbá a korábbi Jat. felhatalmazása alapján kiadott törvényerejű rendelet vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze is.

2.3. A megsemmisítés terjedelme

Az Abtv. 41. § (1) bekezdése utolsó fordulata szerint az Alkotmánybíróság „a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.” A rendelkezés szöveghű értelmezéséből az következik, hogy alaptörvény-ellenesség esetén a megsemmisítés terjedelme eltérő: (1) jogszabály teljes megsemmisítése; (2) jogszabályi rendelkezés teljes megsemmisítése; valamint (3) jogszabályi rendelkezés részleges megsemmisítése.

A jogszabály teljes megsemmisítése a közjogi érvénytelenség eseteire jellemző; akkor, ha a jogszabály megalkotása nem felelt meg az Alaptörvényben rögzített (vagy a Jat-ban rögzített, de az Alaptörvényre visszavezethető) követelményeknek.

A jogszabályi rendelkezés megsemmisítése a tipikus jogkövetkezmény, ilyenkor az Alkotmánybíróság a jogszabály valamelyik szerkezeti egységét (szakasz, bekezdés, pont) semmisíti meg. A jogszabály többi, megsemmisítéssel nem érintett rendelkezése hatályban marad.

A jogszabályi rendelkezés részleges megsemmisítését a jogirodalom **mozaikos megsemmisítésnek** nevezi. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a jogszabály csak egyes szövegrészeket (szavakat, tagmondatokat) talál alaptörvény-ellenesnek és semmisít meg, a rendelkezésen belüli további szövegrészek hatályban maradnak. Ha az Alkotmánybíróság a mozaikos megsemmisítés mellett dönt, akkor a határozat rendelkező része tartalmazza azt is, hogy a megsemmisítéssel érintett rendelkezés milyen szöveggel marad hatályban.²²

A mozaikos megsemmisítés melletti érv a jogrendszer kímélete: ha az alkotmányosság minimális beavatkozással is helyreállítható, akkor nincs oka az egész rendelkezés megsemmisítésének. Még fontosabb, hogy egyes esetekben a teljes rendelkezés megsemmisítése „több kárt okozna, mint hasznot”, az alkotmányellenes helyzetet csak egyes tagmondatok kikerülése oldhatja fel.

A mozaikos megsemmisítéssel viszont az Alkotmánybíróság pozitív jogalkotóvá válik: a megsemmisítés következtében olyan (sokszor az eredetivel teljesen ellentétes) értelmű szövegrész marad hatályban, ami egyáltalán nem állt a jogalkotó szándékában.

²² Pl. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Rendelkező rész 4. pont; 18/2016. (X. 20.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Rendelkező rész 1. és 2. pontok; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat Rendelkező rész; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 8/2020. (V. 13.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Rendelkező rész; 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 13/2021. (IV. 14.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont.

3. Alaptörvényi rendelkezés megsemmisítése

Az Abtv. 41. § (1a) bekezdése visszautal a 24/A. §-ra, amely meghatározza, hogy Alaptörvényt, illetve alaptörvényi rendelkezést milyen esetekben vizsgálhat felül az Alkotmánybíróság. A jogkövetkezmény tekintetében az (1a) bekezdés annyiban tér el az utólagos normakontroll (1) bekezdésben rögzített főszabályától, hogy mozaikos megsemmisítésre nincs lehetőség.

4. A pénzügyi tárgyú jogszabályok megsemmisítése

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek a pénzügyi tárgyú törvények vonatkozásában való korlátozása az új Alaptörvény keretei között is megmaradt. Az **Alaptörvény** azonban immár nem az Alkotmánybíróság hatásköreit szabályozó 24. cikkben, hanem „A közpénzek” című fejezetben, a **37. cikk (4) bekezdésben** tartja fenn a korlátozást. Változás csupán abban érhető tetten, hogy a szöveg kifejezetten rögzíti azt a korábban is meglévő hatáskörét az Alkotmánybíróságnak, hogy közjogi érvénytelenség esetén korlátlanul jogosult megsemmisíteni a hatáskör korlátozás hatálya alá tartozó törvényeket is. Az Abtv. 41. § (2) bekezdése **ennek a korlátozásnak a következményét** intézményesíti a törvényben.

A pénzügyi tárgyú kérdésekben való döntéshozatalt arra figyelemmel kell értékelni, hogy az „alkotmánybíráskodás lelke [...] a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálata és az alkotmányértő normák megsemmisítése. Ha egy alkotmány külön alkotmánybírásgot intézményesít, akkor annak hatásköre magában foglalja az alkotmányértő törvények megsemmisítését”.²³ Éppen ezért érinti az alkotmánybíráskodás központi elemét a hatáskörök tárgykör szerinti korlátozása. „Hiszen éppen az a megsemmisítési jogkör célja, hogy az alkotmánynak ellentmondó valamennyi alacsonyabb szintű norma kikerüljön a jogrendszerből”.²⁴

Az Alkotmánybíróság az egyes elé kerülő ügyekben minden esetben tételesen vizsgálta, hogy az indítványban támadott rendelkezések a hatáskört korlátozó szabály hatálya alá esnek-e vagy sem. A hatáskör-korlátozást érintően az alkotmánybírásgai gyakorlat alapvetően két irányba fejlődött tovább, egyrészt annak meghatározása körében, hogy **mi számít pénzügyi tárgyú törvénynek**, másrészt, hogy **mi tekinthető a korlátozás alóli kivételes körbe**.

A **tárgyazonosság** kérdéskörében a támadott jogszabály elnevezése mellett az Alkotmánybíróság vizsgálta a támadott norma tartalmát is, valamint azt, hogy az adott rendelkezésnek milyen funkciót tulajdonított. Ennek következtében az olyan adójogi rendelkezéseket, amelyek nem az adókötelem tartalmát érintették, hanem valamilyen eljárási jellegű vagy adminisztratív kötelezettséget, az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta, bár nem állapított meg alkotmányellenességet.²⁵ A tárgyazonosság megállapítása tekintetében a kizárt népszavazási tárgykörök gyakorlatához hasonlóan szerepet játszott a költségvetési törvény bevételi és kiadási oldalának megkülönböztetése.

²³ Kovács K. i. m. 98.

²⁴ Uo.

²⁵ Pl.: 458/B/2010. AB határozat; ABH 2011, 2123.

Ennek következményeképpen az Alkotmánybíróság egyes döntéseiben csak azokat a pénzügyi tárgyú rendelkezéseket tekintette a korlátozás hatálya alá tartozónak, amelyek a központi költségvetés bevételi oldalát érintették. Azokban az esetekben, amikor a jogszabályi rendelkezés egyértelműen az adókötelem alapját támatta, vagy mind formai, mind tartalmi szempontból érintette a költségvetés bevételi oldalát, az indítványokat az Alkotmánybíróság visszautasította.²⁶

Az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése bizonyos **kivételeket** tartalmazott azokra az esetekre is, amikor a fentiek szerint egyébként az Alkotmánybíróság csak korlátozott hatáskörében járhatna el. Ezeket az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése fenntartotta. Mivel az ott meghatározott kivételekből egyedül az élethez és emberi méltósághoz való jog sérelme merült fel a gyakorlatban, az Alkotmánybíróság ennek értelmezés során kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog lényeges és elválaszthatatlan tartalmi összetevője az egyenlőség követelménye. Így, az alkotmánybírói gyakorlat azokban az esetekben is kivételt tett a hatáskör korlátozás alól, amikor az indítványozók a diszkrimináció tilalmára hivatkoztak.²⁷

Az Alkotmánybíróság 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalása azt is egyértelművé tette, hogy a testület a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a szűkítését „szűken” (megszorítóan), míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tévő alkotmányi rendelkezések körét „tágan” (kiterjesztően) értelmezi.

5. A hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása

Az Abtv. 41. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság hatásköre **fő szabály** szerint csak azoknak a jogszabályoknak az utólagos alkotmányossági vizsgálatára terjed ki, amelyek az indítvány elbírálásakor hatályosak. Az Alkotmánybíróság **hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabály alaptörvény-ellenességét és adott esetben nemzetközi szerződésbe ütközését**²⁸ csak kivételesen vizsgálja. Az

²⁶ Pl.: 368/D/2010. AB végzés; ABH, 2011, 2840.; 1624/B/2010. AB végzés; ABH, 2011, 2921.; 712/B/2010. AB végzés ABH, 2011, 2866.

²⁷ Még az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően megszületett az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó szűkített hatáskörébe tartozó ügyekben benyújtott indítványok elbírálásának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalás, amelynek 3. pontja kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme egyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő emberi méltóság alapjogát is sérti, erre tekintettel az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított indítvány vonatkozásában a tárgyazonosság esetén is fennáll.”

²⁸ Az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII. 15.) AB határozatban – a hatályon kívül helyezett jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett – **nemzetközi szerződésbe ütközést is** megállapított. A különvélemények az Abtv. 41. § (3) bekezdésére hivatkozással vitatták, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjedne a hatálytalan jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [77]; Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [96]; Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [118]; Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [138]. Álláspontunk szerint az Abtv. 41. § (3) bekezdése nem zárja ki a hatályon kívül helyezett jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát alkotmányjogi

Alkotmánybíróság már a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában kimondta, hogy a hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak akkor terjed ki a hatásköre, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.). A „csak kivételesen” kitétel ebben az esetben az Abtv. 41. § (3) bekezdésének „a konkrét esetben még alkalmazni kellene” szófordulatra vonatkozik, amely a következő esetekre terjed ki.

Az Alkotmánybíróság elsősorban azokban az esetekben vizsgálja a már hatályon kívül helyezett jogszabályt, ha azt **a folyamatban lévő egyedi ügyben alkalmazni kell**,²⁹ vagyis jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában [vö. Abtv. 25. § (1) bekezdése].

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően minden olyan esetben vizsgálja a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét, amikor azt **az egyedi ügyben alkalmazták** és – alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén – a bírósági eljárást újra kellene, vagy lehetne kezdeni, vagyis a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Utólagos absztrakt normakontroll eljárásban [vö. Abtv. 24. § (1) bekezdés] – egyedi ügy hiányában – a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezéseket már nem lehet alkalmazni, ezért azt – a vizsgált jogszabály hatályvesztésére hivatkozással – vissza kell utasítani [vö. Abtv. 64. § e) pont].³⁰ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés] tárgyában azt is megállapította, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárásfajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bírói) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (3) bekezdésére hivatkozással a sérelmezett rendelkezéseknek az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyekben alkalmazott, illetve akkor hatályban volt szövegét vizsgálja.³¹

panasz eljárásban, ha az alapul szolgáló egyedi ügyben a kifogásolt jogszabályt alkalmazták. Az „alaptörvény-ellenesség” fordulatot – az Alaptörvény Q cikkével összhangban – tágan kell értelmezni.

²⁹ 3298/2014. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [14]; 3103/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [21]; 3060/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [12]; 3331/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [23]; 3071/2019. (IV. 10) AB határozat, Indokolás [14].

³⁰ Pl. 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [56]. Ugyanakkor előfordul, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány okafogyottságára tekintettel megszünteti az eljárást a hatályon kívül helyezett jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában Pl. 10/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]; 36/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [54]–[55].

³¹ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [15]

Az Abtv. 41. § (3) bekezdése tehát a korábban keletkezett jogviszonyokra történő alkalmazhatóságra tekintettel teszi lehetővé a hatályon kívül helyezett jogszabály alap-törvény-ellenességének megállapítását. **A rendelkezés célja, hogy „alkalmazási tilalom kimondásával az Alkotmánybíróság akkor is kiküszöbölhesse a sérelmet, ha megsemmisítésre nincs mód** {23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [51]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság összekapcsolta a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés konkrét jogvitában való alkalmazására vonatkozó jogszabályi kötelezettség megkövetelését az alkalmazási tilalom kimondására vonatkozó lehetőséggel.³²

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően megerősítette azt a korábbi gyakorlatát, miszerint a jogszabályok módosítása esetén azok érdemi vizsgálatát az indítvány elbírálásának idején hatályos szabályozás tekintetében végezi. **A régi helyébe lépő új szabályozás** tekintetében azonban csak akkor folytatja le az alkotmányossági vizsgálatot, ha az tartalmilag a korábbival alkotmányjogi szempontból azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [41]; 3040/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [38]}.

6. A vizsgált országgyűlési határozat helybenhagyása vagy megsemmisítése

Az Abtv. vizsgált rendelkezése szerint az Alkotmánybíróság a **vizsgált országgyűlési határozatot vagy helybenhagyja vagy megsemmisíti** (és az Országgyűlést új eljárás lefolytatására utasítja). Azaz szemben az Alkotmánybíróság bármely más hatáskörével, ahol egy érdemi döntés esetén, az indítványnak helyt nem adó döntésében a testület az indítványt elutasítja, itt a klasszikus eljárási dogmatika fogalmai szerint az Alkotmánybíróság az indítvány helyben hagyásáról rendelkezik. Ennek oka pedig arra vezethető vissza, hogy az szerinti indítványt tulajdonképpen inkább tekinthetjük egy Alkotmánybíróság előtti felülvizsgálati kérelemnek³³, mintsem klasszikus indítványnak [vö. Abtv. 33. § (1) bekezdés].

Itt érdemes kiemelni azt is, hogy az Abtv. a 33. §-ához kapcsolt jogkövetkezmények tekintetében tartalmaz egy kodifikációs hibát is. Az Abtv. ugyanis már megalkotásától kezdve tartalmazza az Abtv. 65. § (2) bekezdésében is – szinte szövegszerű egyezés mellett – azt jogkövetkezményt, amelyet a jogalkotó a 41. § (4) bekezdésében is rögzített. Az Abtv. 41. §-ához tartozó alcím az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményeiről szól, az Abtv. 65. §-hoz tartozó alcím pedig az Alkotmánybíróság döntéseiről. A két érintett § tartalmában azonban inkább jogkövetkezménynek és nem egy döntéstípusnak tekinthető, ezért egy későbbi Abtv. módosítás esetén indokolt lenne a 65. § (2) bekezdésének hatályon kívül helyezése.

³² 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [14]; 3331/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [23].

³³ CSINK (2019) i. m. 149.

42. § [Nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása, megsemmisítés, felhívás az ellentét feloldására]

- (1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében - a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével - felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

Az Abtv. 42. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	470
2. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása és jogkövetkezményei	471
2.1. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása	471
2.2. Jogkövetkezmény a vizsgált jogszabály jogforrási hierarchiában elfoglalt helye szerint.....	473
2.3. Megsemmisítés	473
2.4. Felhívás az ellentét feloldására	474

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. „A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata cím alatt” szabályozta a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményeit. E korábbi szabályozás a nemzetközi szerződést kihirdető hazai norma jogforrási rendben elfoglalt szintje alapján állapította meg a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményét. Ennek megfelelően **a régi Abtv. két esetet különböztetett meg**: amikor a támadott norma a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos, vagy alacsonyabb szintű, illetve amikor a támadott norma a kihirdető jogszabálynál magasabb szintű.

A 45. § (1) úgy rendelkezett, hogy amennyiben a támadott jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz a vizsgálat mércéjét képező nemzetközi szerződést kihirdető hazai jogszabállyal azonos, vagy alacsonyabb szintű, és az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközést állapít meg, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközt a testület **teljesen vagy részben megsemmisíti**. A megsemmisítésről szóló határozat közzétételével, a megsemmisítés

jogkövetkezményeivel kapcsolatban a törvény a régi Abtv. 41–43. §-ában foglaltakra utalt tovább [rég. Abtv. 45. § (2) bekezdés].

A 46. § (1) bekezdése szerint amennyiben az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál magasabb jogforrási szintet képviselő jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, **az ellentét feloldására hívja fel a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetve jogalkotót.** Az eljárás során a taláros testület mérlegeli az eset körülményeit, és megfelelő esetben határidőt is tűz az ellentét feloldására hivatott szervek számára. A (2) bekezdés kötelezettséget állapított meg az ellentét feloldására felhívott szerv, személy számára, hogy a megjelölt határidőn belül tegyen eleget az Alkotmánybíróság felhívásának.

Végül, a 47. § (1) bekezdés úgy rendelkezett, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó szerv elmulasztotta nemzetközi szerződésből származó feladatát, a mulasztást elkövető szerv határidő megjelölésével felhívja feladatának teljesítésére. A (2) bekezdés is a felhívott szerv kötelezettségét rögzíti, miszerint a mulasztást elkövető szerv köteles jogalkotói feladatának eleget tenni.

A régi Abtv. szisztémája szerint tehát az Alkotmánybíróság által alkalmazható jogkövetkezményeket elsősorban a támadott jogszabály és az annak mércéjéül szolgáló nemzetközi szerződés jogforrási hierarchiában elfoglalt helye határozta meg, illetve kivételesen az is előfordulhatott, hogy a jogalkotó mulasztása révén sérült valamely nemzetközi szerződés, mert az elmulasztott megalkotni egy olyan jogszabályt, melyre köteles lett volna.

Az Abtv. eltérő szerkezetben és megfogalmazással ugyan, de hasonló tartalommal szabályozza a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményeit mint a régi Abtv. **A régi Abtv. a „Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata” cím alatt, az** Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokkal együtt tárgyalta a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásával kapcsolatos jogkövetkezményeket. Az Abtv. már az „Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei” cím alatt, valamennyi jogkövetkezménnyel együttesen szabályozza [vö. Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont]. Az Abtv. tehát már nem rendelkezik külön a nemzetközi szerződésből származó feladat elmulasztásáról, mint nemzetközi szerződésbe ütköző jogalkotói mulasztásról. Emellett a régi Abtv. külön előírta, hogy a címzettek kötelesek eleget tenni az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződést kötő szervhez, jogalkotóhoz, illetve a mulasztást elkövető szervhez intézett felhívásának. Ilyen rendelkezést az Abtv. már nem tartalmaz, de az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján, ha a törvény másképp nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkre kötelező [vö. Abtv. 39. § (1) bekezdés], ezért azt az arra felhívott szervek kötelesek végrehajtani.

2. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása és jogkövetkezményei

2.1. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása

Jogszabály [vö. Abtv. 32. § (1) bekezdés] nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, ha a vizsgált jogszabály **ellentétes valamely nemzetközi szerződéssel.**

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának mércéje a nemzetközi szerződés, nem az Alaptörvény, vagyis az Alkotmánybíróság eljárása a vizsgálat tárgyát képező jogszabály és a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség összevetésére irányul. A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megállapítása során az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés rendelkezéseit és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlatot veszi figyelembe: azaz a testület „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi” {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}. A joggyakorlat kapcsán az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződéssel kapcsolatos, autentikus jogértelmezés absztrakt tartalmát veszi alapul. Kivételesen azonban a kérdéses nemzetközi szerződéshez kapcsolódó, konkrét döntés is figyelembe vehető, amennyiben az ítélet kötelező Magyarországra és az alapján valamely magyar jogszabály a kérdéses nemzetközi szerződésbe ütközik.

Az Alkotmánybíróság **nemzetközi szerződésbe ütközést abban az esetben állapít meg**, ha a vizsgált jogszabály „egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint vállalt nemzetközi kötelezettség megsértés[ével]” jár {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16]}. Az Alkotmánybíróság tehát a „hatályos jog kíméletének elvéből” indul ki és csak akkor állapítja meg a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését, ha a jogszabálynak nincs olyan értelmezése, mely a nemzetközi szerződéssel összhangban áll.³⁴ Amennyiben a vizsgált jogszabálynak több értelmezése is lehet, és egyben van olyan értelmezése, mely a nemzetközi szerződéssel összeegyeztethető, az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményben állapítja meg a jogszabály Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása alapjául szolgáló értelmezését [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés].³⁵ Alkotmányos követelményt állapított meg az Alkotmánybíróság a 10/2020. (V. 28.) AB határozatában, kimondta, hogy ha az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrét egyedi ügyben, Magyarországra nézve kötelező jogerős döntésében állapította meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, mert a kérelmező számára valamely, egyébként biztosítási időt is keletkeztető ellátást, melyet folyósítani kellett volna, nem folyósítottak, akkor a nem folyósított ellátás által keletkező biztosítási időt is figyelembe kell venni.

Habár a vizsgálat mércéje a nemzetközi szerződés, az Alkotmánybíróság szerint a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése **egyben alaptörvényellenes** is, hiszen sérül az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdése, mely a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítását írja elő.³⁶ Emellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elve is sérül valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésével, hiszen a jogállamiság „jelenti egyrészt a jogalanyok belső jognak (az Alkot-

³⁴ 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [30].

³⁵ Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az alkotmányos követelmény az Alaptörvény rendelkezéseit juttatja érvényre, melyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során kimondott alkotmányos követelmény a nemzetközi szerződéssel vállalt nemzetközi kötelezettség Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő érvényesülését biztosítja {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [42]}.

³⁶ BLUTMAN (2013) i. m. 10.

mánynak és az alkotmányos jogszabályoknak) való alávetettségét, másrészt a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést” {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [30]}. Amíg azonban az Alaptörvény Q) cikke, illetőleg a B) cikk (1) bekezdése általában, *lex generalisként* írja elő a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtésére vonatkozó kötelezettséget, addig a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata mindig egyedi, *lex specialis* jellegű vizsgálatot feltételez. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság valamely konkrét jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését minden esetben az Abtv. 32. §-a szerinti hatáskörében eljárva állapítja meg, míg az alkotmányos követelmény, illetve a nemzetközi szerződésből származó jogalkotási feladat elmulasztása, mint általános jellegű jogkövetkezmény kimondásának alapja minden esetben az Alaptörvény Q) cikke.

2.2. Jogkövetkezmény a vizsgált jogszabály jogforrási hierarchiában elfoglalt helye szerint

Amennyiben az Alkotmánybíróság valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, az általa alkalmazott jogkövetkezmény attól függ, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, illetve a vizsgált jogszabály egymáshoz képest milyen jogforrási szintet képvisel. Az **egyik eset**, amikor olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, „amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”, azaz **a vizsgált jogszabály a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál alacsonyabb jogforrási szintet képvisel**.

A jogforrási hierarchiát az Alaptörvény határozza meg [T) cikk (3) bekezdés, 15. cikk (4) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 23. cikk (4) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés].³⁷ Az Alaptörvény alapján tehát nem lehet ellentétes például a Kormány rendelete egy törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéssel, hiszen utóbbi magasabb jogforrási szinten helyezkedik el. Megjegyzendő, hogy az Nksztv. alapján a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály csak törvény vagy kormányrendelet lehet.

2.3. Megsemmisítés

Az Abtv. 42. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, amennyiben olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt **teljesen vagy részben megsemmisíti**. Ebben az esetben gyakorlatilag egy olyan utólagos normakontrollról van szó, amelynél a viszonyítási alap a nemzetközi szerződés.³⁸ Ennek megfelelően a megsemmisítés jogkövetkezményeire az utólagos absztrakt normakontroll szabályai irányadók [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az alacsonyabb jogforrási szintű jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése esetén **szükségszerűen** a megsemmisítés jogkövetkezményével él.

³⁷ JAKAB (2020) i. m. 865–918.

³⁸ VINCZE (2009) i. m. 1150. Hivatkozással: PETRÉTEI (2001) i. m. 151.

A megsemmisítés terjedelmét illetően a nemzetközi szerződésbe ütközés esetétől függően a testület a teljes jogszabályt, de akár annak csupán egyes, nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezéseit,³⁹ esetleg mozaikos jelleggel, egyes szavait, fordulatait is megsemmisítheti.

2.4. Felhívás az ellentét feloldására

Az Alaptörvénybe foglalt jogforrási hierarchiára tekintettel más lesz a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezménye, amennyiben **a vizsgált jogszabály jogforrási rangja magasabb**, mint a nemzetközi szerződést kihirdető törvényé. Az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján ugyanis amennyiben az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, „amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”, az Alkotmánybíróság a Kormányt, illetve jogalkotót határidő tűzése mellett felhívja az ellentét feloldásához szükséges intézkedések megtételére.

Amennyiben a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály a vele ellentétes, vizsgált jogszabálynál alacsonyabb jogforrási szintet képvisel, az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály tekintetében nem alkalmazhatja a megsemmisítés jogkövetkezményét. Ilyen esetben a testület **határidő tűzésével a Kormányt vagy a jogalkotót felhívja a vizsgált jogszabály és a nemzetközi szerződés között feszülő ellentét feloldására.**

A rendelkezés „felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót” fordulata arra utal, hogy az **Alkotmánybíróságnak diszkrecionális jogkörébe tartozik eldönteni**, hogy a nemzetközi szerződést megkötő Kormányt vagy a vele ellentétes jogszabályt megalkotó Országgyűlést hívja fel határozatában.⁴⁰ **Több szerző is utal arra, hogy az Alkotmánybíróság mérlegelésének eredménye mindenképpen politikai jellegű döntés lesz.**⁴¹

Az ellentét feloldásához szükséges intézkedések magukba foglalják a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály, jogszabályi rendelkezés (annak szavai, fordulatai) módosítását, hatályon kívül helyezését, de akár a nemzetközi szerződés újratárgyalását, felmondását is.

Az Abtv. által nem szabályozott, külön problémakört tesz ki azoknak a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályoknak a sorsa, melyek **a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos jogforrási szintet képviselnek**. Az Alkotmánybíróság a 23/2015. (VII. 7.) AB határozatában kimondta, hogy ilyen esetben megvizsgálja a belső jog nemzetközi joggal való összhangja megteremtésének lehetőségeit, és „mérlegel-

³⁹ Pl. a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdését semmisítette meg.

⁴⁰ SZALBOT (2012) i. m. 9.

⁴¹ „Alkotmányossági szempontok a két megoldás közötti választásnál azért nem jönnek szóba, mivel mindkét megoldás egyaránt az alkotmányosság helyreállítására irányul, ennél fogva pedig mindegyik alkalmas alkotmányossági szempontból a cél elérésére. Az viszont korántsem szerencsés, hogy politikai, gazdasági stb. szempontok figyelembe vételét kívánó mérlegelési kérdésben az Alkotmánybíróság döntsön, mivel a testületnek sem politikai felelőssége, sem e szempontok megfelelő értékeléséhez szükséges szaktudása, ismeretanyaga nincs meg.” TILK (2008) i. m. 111. MOLNÁR i. m. [47].

heti, hogy az Abtv. által biztosított – és az Alaptörvény vagy az Abtv. szerint az adott esetre nézve ki nem zárt – jogkövetkezmények közül mely(ke)t alkalmazza” (Indokolás [43]), azaz a testület gyakorlata alapján ilyen esetben is a „körülmények mérlegelése alapján” jár el. Így például az Alkotmánybíróság a 23/2015. (VII. 7.) AB határozatban úgy rendelkezett, hogy tekintettel a vizsgált jogszabály sarkalatos törvényi jellegére, valamint arra, hogy a vizsgált rendelkezések módosításával azok a nemzetközi szerződéssel összhangba hozhatók, megsemmisítésük helyett felhívja a jogalkotót az ellentét feloldásához szükséges intézkedések megtételére (Indokolás [48]).

A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, valamint a vizsgált jogszabály azonos jogforrási szintje esetén a testület úgy is dönthet: a vizsgált jogszabályt nemzetközi szerződésbe ütközés okán, az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján megsemmisíti.⁴² Az Alkotmánybíróságnak ugyanis a megsemmisítéshez „bármely olyan esetben joga van, amelyben az Abtv. ezt kifejezetten nem zárja ki. Az Alkotmánybíróság ebből következően akkor is alkalmazhatja a megsemmisítés jogkövetkezményét, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály azonos jogforrási szinten van; mindazonáltal – az Abtv. 42. § (1) bekezdésébe foglalt esettől eltérően – ez nem kötelezettség, hanem csak lehetőség” {23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [43]}.

A megsemmisítésen túl a **nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály alkalmazásának tilalmát** is kimondhatja az Alkotmánybíróság [vö. Abtv. 45. § (2) bekezdés]. A 6/2014. (II. 26.) AB határozat alapjául szolgáló eljárásban az indítványozó bírók egyike kérte a támadott jogszabályi rendelkezés⁴³ alkalmazásának kizárását az előtte folyó ügyben, tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *R. Sz. kontra Magyarország, N. K. M. kontra Magyarország*, és *Gáll kontra Magyarország*-ügyekben hozott határozataira. Az Alkotmánybíróság kimondta: „[a]z Abtv. 42. § (1) bekezdésének a kötelező megsemmisítést előíró és az Abtv. 45. § (4) bekezdésének az alkalmazási tilalomra vonatkozó szabályai együttes értelmezése akkor nincs ellentétben a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására vonatkozó kötelezettséggel, ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabály alkalmazási tilalmát rendeli el a folyamatban lévő bírósági eljárásokban. Ennek hiányában Magyarország bíróságai arra kényszerülnének, hogy nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabályt alkalmazzanak” {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [40]}.

Hasonlóképpen, a 3137/2016. (VI. 29.) AB határozat alapjául szolgáló eljárásban az indítványozó bíró az Ehtv. bizonyos rendelkezései alkalmazásának kizárását kérte a testülettől. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy az Alkotmánybíróság már 23/2015. (VII.7.) AB határozatában megállapította a hivatkozott rendelkezések Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközését az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország* ügyben hozott ítétele alapján.

⁴² Ld. kötetünkben: SZABÓ Marcel: Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata.

⁴³ Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2011. évi XLVI. törvény 10. §-a.

Végül, az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata során **mulasztással előidézett alaptörvényellenességet**⁴⁴ is észlelhet valamely nemzetközi szerződés által megkívánt jogalkotói feladat elmulasztása alapján, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelme megállapításának következményével [vö. Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont].⁴⁵ Példaként a 21/2018. (XI. 14.) AB határozat említhető, melyben az Alkotmánybíróság az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatának elmulasztását állapította meg, tekintettel arra, hogy az Mmtv. egyes rendelkezéseit olyan esetekben rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkével ellentétesen nem alkotott olyan szabályokat, melyek kizárták volna, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének indokolt átalakítása során az egyes ellátásra jogosult egyének túlzott terhet viseljenek. Az Alkotmánybíróság megállapította: a jogalkotói mulasztás „oly módon vezet az Egyezménnyel mint nemzetközi szerződésekkel ellentétes eredményre az egyes rokkantsági ellátásra jogosult személyek ellátása összegének megállapítása során, hogy ettől az eredménytől sem az eljáró hatóságok, sem pedig az eljáró bíróságok a jogszabály szövegéből következően nem térhetnek el” {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}. Tekintettel azonban arra, hogy az Abtv. rendszerében a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség nem hatáskör, hanem jogkövetkezmény, ezt az Alkotmánybíróság bármely eljárása során (és nem kizárólag a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során) hivatalból alkalmazhatja.

⁴⁴ Pl. 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH ABH 2004, 690, 762–763., 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 105., 30/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 325, 327. TILK (2008) i. m. 110. Sulyok Gábor emlékeztet arra, hogy a régi Abtv. 47. §-ának (1) bekezdése, mely kifejezetten azt az esetet szabályozta, amikor valamely jogalkotó szerv elmulasztotta nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatának teljesítését, „nem minősítette kifejezetten alkotmányellenesnek a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását”. Idézi Bihari Mihály 54/2004. (XII. 13.) AB határozathoz csatolt különvéleményét is, mely utal arra, hogy az „Alkotmánybíróság mulasztások megállapításával az alkotmányos jogvédelem szintjét el nem érő kodifikációs problémákat nem emelhet fel alkotmányossági szintre, nem állapíthat meg ezekre nézve alkotmányellenes mulasztást. (...) A nemzetközi jogba ütköző mulasztás (kodifikációs hiányosság) megállapítására álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, és az ilyen alkotmányossági problémát fel nem vető kodifikációs problémák alkotmányellenes mulasztás megállapítását nem eredményezhetik. A belső jog és a nemzetközi jog összhangját biztosító belső kodifikáció a jogalkotó feladata, ezt a feladatot nem veheti át a jogalkotó szervektől az Alkotmánybíróság mulasztások megállapításával, mert erre nincs hatásköre” (ABH 2004, 690, 775). Sulyok Gábor szerint az Abtv. új szabályozása a nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotási feladat elmulasztásával kapcsolatos rendelkezés hiányában „előre és hátra is tesz egy lépést: egyfelől pontosabb rendelkezéseket tartalmaz, másfelől a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség vizsgálatát feloldja a többi eljárásban.” Sulyok G. i. m. 39.

⁴⁵ Uo.

43. § [Bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása, megsemmisítés, eljárási jogkövetkezmények]⁴⁶

- (1) Ha az Alkotmánybíróság a 27. § alapján folytatott eljárásában alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti.
- (2) A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni.
- (3) A bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.
- (4) Az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is.

Tartalom

1. Szövegtörténet	478
2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz jogkövetkezménye	479
2.1. A bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása	479
2.2. A bírói döntés megsemmisítése	482
2.3. A megsemmisítés hatása	483
3. A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezménye	484
3.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben	484
3.2. Közigazgatási ügyekben	486
3.3. Polgári ügyekben	487
4. A megismételt eljárásra vonatkozó követelmények	488
4.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben	488
4.2. Közigazgatási ügyekben	491
4.3. Polgári ügyekben	491
5. Hivatalból alkalmazható jogkövetkezmény	494
5.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben	494
5.2. Közigazgatási ügyekben	495
5.3. Polgári ügyekben	496

⁴⁶ A szerzők között a munkamegosztás a következő volt: Berkes Lilla: 3.2., 4.2., 5.2.; Szívós Mária – Wiedemann János: 2.2., 2.3., 3.1., 4.1., 5.1.; Zakariás Kinga: 1., 2.1., 3.3., 4.3., 5.3.

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem tartalmazta a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés], ennek megfelelően nem biztosította az Alkotmánybíróság számára a bírói döntések megsemmisítésének a lehetőségét sem.

Az Alkotmánybíróság azonban már a régi Abtv. hatálya alatt megállapította – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tekintetében [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] –, hogy az alkotmányjogi panasz funkciója a jogorvoslat, az indítványozó konkrét jogsérelmének az orvosolhatóvá válása az Alkotmánybíróság eljárása folytán.⁴⁷ Bár a régi Abtv. nagyon szűk lehetőséget adott az egyéni jogsérelem orvoslására és az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciójának, a szubjektív jogvédelemnek az érvényesítésére, az Alkotmánybíróság – élve a jogszabály *ex nunc* hatályú megsemmisítése főszabályától való eltérés lehetőségével [rég. Abtv. 43. § (4) bekezdés] – megkísérelte az elmozdulást az elvont, hierarchikus alkotmányvédelemtől az egyéni jogsérelmek orvoslása felé. Mivel a konkrét, egyedi alapjogsérelem felülvizsgálata nem léphetett át az adott ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságán, először a jogkövetkezményekben differenciált az alkotmányjogi panasz előterjesztője javára azzal, hogy a csakis rá vonatkozó visszamenőleges hatályon kívül helyezéssel alkalmat adott jogsérelme orvoslására.⁴⁸

Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójának gyengesége még egyértelműbben megmutatkozott akkor, amikor a törvény betűje nem, hanem csak az ahhoz kapcsolódó bírói jogértelmezés volt alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának a magyar jogrendből hiányzó intézménye helyett dolgozta ki az „élő jog” doktrínáját, amelyet az elvi alapokat lefektető 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban az egyébként alkotmányosan is értelmezhető, de a bírói gyakorlatban következetesen alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének igazolására használt. Megállapította, hogy a jogalkalmazás erre irányuló hatáskör hiányában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának, de „az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos értékekkel összevetnie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabály értelmezett és alkalmazott tartalmával együtt kell érteni.”⁴⁹ Ha tehát valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódott, akkor ez a normatartalom képezte az alkotmányossági felülvizsgálat alapját. Az alkotmányellenes joggyakorlatot azonban csak a jogszabály megsemmisítésével lehetett megszüntetni. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése és a panaszos ügyében való alkalmazhatatlanságnak kimondása mellett – ekkor először és utoljára a régi hatáskörök mellett – mégis megsemmisítette a megtámadott bírósági íté-

⁴⁷ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.

⁴⁸ Elsőként: 32/1990. AB határozat, amely megsemmisítette az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát egyes esetekre korlátozó jogszabályokat. Az indítványozó azért nyújtott be panaszt, mert a bíróság elutasította a lakáskiutalás felülvizsgálatát. SÓLYOM (1991) i. m. 368.

⁴⁹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276.

leteket is arra hivatkozva, hogy az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett a konkrét ügyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója.

Már a határozathoz fűzött különvélemény rávilágított arra, hogy a jogalkalmazó szerveket kell megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a jogszabályok alkotmányos értelmezésére és nem a jogalkotót „megbüntetni” az alkotmányellenes jogértelmezés miatt, ezért az Alkotmánybíróság más megoldást keresett az individuális alapjogsértések orvoslására. A testület – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz hiányában – csupán olyan preventív eszközöket dolgozhatott ki, mint például az alkotmányos követelmények, amelyek betartásuk esetén megakadályozhatták az alkotmányellenes ítélkezési gyakorlat megszilárdulását [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés].⁵⁰ Az alkotmánykonform értelmezés utólagos számonkérésére azonban kizárólag a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban van lehetőség. Ezért mindaddig, amíg az Alaptörvény be nem vezette a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt és alaptörvény-ellenesség esetén a bírói döntés megsemmisítésének a kötelezettségét, az alapjogok szubjektív védelme eshetőleges maradt.

2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz jogkövetkezménye

2.1. A bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása

Az Abtv. 43. § (1) bekezdése arra az esetre írja elő a bírói döntés megsemmisítését, ha az Alkotmánybíróság a 27. § alapján folytatott eljárásában **megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét**. Ennek következtében az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része az alkotmányjogi panasz megalapozottsága esetén két megállapítást tartalmaz. Egyrészt a testület kimondja, hogy a kifogásolt döntés alaptörvény-ellenes, másrészt dönt a bírói döntés megsemmisítéséről. A két megállapítás különálló feltüntetését az alkotmányjogi panasz eljárás és az alapjául szolgáló bírósági eljárás egyértelmű szétválasztása indokolja. Az alaptörvény-ellenesség megállapítása az anyagi jogi jogsértést (Alaptörvényben biztosított jog sérelme) rögzíti, a megsemmisítés pedig ezt a megállapítást juttatja érvényre.

Az Alaptörvényben biztosított jog anyagi jogi fogalma azonban önmagában nem elegendő annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy **miért minősítette a testület alaptörvény-ellenesnek a kifogásolt bírói döntést**, mert az anyagi jogok és az Alaptörvényben biztosított jogok sok esetben átfedésben vannak. Ez a kérdés szoros összefüggésben van a **bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata terjedelmének** kérdésével. A felülvizsgálat terjedelme arra ad választ, hogy mi a felülvizsgálat tárgya, és azt milyen mélységben vizsgálja az Alkotmánybíróság.

⁵⁰ Hasonlóképpen „egy speciális alkotmányos prevenciót” biztosított az Alkotmánybíróság azzal, hogy a normakontroll hatáskörét – a valamennyi normára kiterjedő alkotmányossági vizsgálat lehetőségére hivatkozva – kiterjesztette a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára, mivel ezzel megakadályozta, hogy alkotmányellenes jogegységi határozatok nyomán alkotmányosértő ítéletek szülessenek. ZAKARIÁS–POTJE i. m. 492.

A bírói döntések felülvizsgálatának alapját az alkotmánykonform értelmezés kötelezettsége képezi. Az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét az Alaptörvény maga mondja ki. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.⁵¹ Az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének célja az Alaptörvényben foglalt jogok érvényre juttatása, amelyet az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás keretében vizsgál.⁵² Az Alkotmánybíróság szerint a jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban való értelmezésének kötelezettségéből következik, hogy „a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgáster keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}.

A bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata a gyakorlatban annak vizsgálatát jelenti, hogy a bíróságok felismerték-e az ügy alapjogi vonatkozásait, és azokra figyelemmel, **az érintett alapjog alkotmányos tartalmát érvényre juttatva értelmezték-e az alkalmazandó jogszabályokat.** Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással – elsősorban az alapjogok védelmi körének figyelembe vételét kérte számon a bíróságokon.⁵³ Ez a vizsgálat magában foglalja a bírói mérlegelés felülvizsgálatát azokban az esetekben, amikor az alapjog gyakorlása valamelyik korlátozhatatlan alapjog védelmi körébe tartozik (jellemzően az emberi méltósághoz való jog védelmi körébe), és ezért az eleve nem tartozhat egy másik alapjog (például a véleménynyilvánítás szabadsága) védelmi körébe.⁵⁴ A testület a bíróságok mérlegelését azonban nem csupán az alapjogok védelmi körének figyelembe vétele körében értékelte, hanem kiterjesztette a mérlegelés felülvizsgálatát az alapjo-

⁵¹ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2019. január 1-től kiegészítette az Alaptörvény 28. cikkét. Az Alaptörvény 28. cikkének hatályos szövege a következő: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

⁵² Az alkotmánykonform értelmezés kötelezettsége előfeltételezi, hogy a rendes bíróságok, különösen a Kúria is értelmezi az alkotmányt. Az Alkotmánybíróság és a Kúria alkotmányértelmezése között az a feladatmegosztásból következő különbség, hogy csak az Alkotmánybíróság használhat alkotmányos normaigazolást (az alkotmány kötelező erejének igazolása) az alkotmányossági felülvizsgálat során, a Kúriának a jogrendszer mögötti igazoló indokokat adottnak kell venni, azaz nem kérdőjelezheti meg egy rendelkezés kötelező erejét. FRÖHLICH (2019) i. m. 374.

⁵³ Az Alkotmánybíróság szinonimaként használja az alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalma és a védelmi köre fogalmakat. Az alapjogi dogmatika különbséget tesz a két fogalom között. Az alapjogok tárgyi védelmi köre az alapjog gyakorlását megvalósító magatartások potenciális védelmét foglalja magában, amely a törvényben foglalt korlátozási lehetőségekre tekintettel csökkenhet. Az alapjogok normatív tartalma pedig a korlátozás eredményeként kapott végleges tartalom.

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság a 3001/2018. (I. 10.) AB határozatban megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntésben foglalt jogértelmezés összhangban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel, mivel ezen alapjog védelmi körét nem terjesztette ki a IX. cikk (4) bekezdésével ellentétes módon a közügyek szabad, nyilvános vitatása körén kívül eső, az emberi méltóság korlátozhatatlan magját megsértő közlésekre (Indokolás [41]).

gok ütközése esetén az arányossági teszt alkalmazásának felülvizsgálatára is.⁵⁵ Tehát a felülvizsgálat terjedelmének kérdése szorosan összekapcsolódik a bírói döntések érdemi felülvizsgálata körében alkalmazott anyagi jogi tesztekkel. Ennek megfelelően a felülvizsgálat terjedelme és az érdemi vizsgálat során figyelembe vett anyagi jogi szempontok együtt adnak választ arra a kérdésre, hogy melyik az az alkotmányjogi kérdés, amelyik a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése esetén a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban irányadó [vö. Abtv. 43. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság **kivételesen felülvizsgálja a jogalkalmazás helyességét is.** Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban kidolgozta az ún. önkényességi formulát: „[a] vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével {Indokolás [23]}. Az önkényes jogalkalmazás mércéje tehát az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog arra hivatkozással, hogy a hatályos jog figyelmen kívül hagyása fogalmilag nem lehet tisztességes.⁵⁶ Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban megerősítette a fenti határozatát azzal az indokolással, hogy az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak és a jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek (Indokolás [26]). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta ugyan, hogy nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, de azt az Alaptörvény 28. cikke egy újabb elemének, a jogszabályi célhoz kötött jogértelmezési alapelv vizsgálatára is kiterjesztette.⁵⁷ A felülvizsgálat terjedelmét tehát tovább tágította, ugyanakkor az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségével szemben a jogszabályi célhoz kötött jogértelmezést szűken értelmezte. Az a bírói mérlegelés minősül minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenesnek, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja (Indokolás [30]).

⁵⁵ Az arányossági teszt a jogalkalmazásban kérdéshez ld. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2016) i. m. 97–107.

⁵⁶ A különvélemények vitatták, hogy megállapítható lenne az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme, mivel egyrészt a tisztességes eljáráshoz való jog kizárólag processzuális kérdésekre vonatkozik. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [48]. Másrészt nem az objektíve helyes eredményt védi a peres eljárás során, hanem arra hivatott, hogy a jogérvényesítésre megfelelő eljárásban, az eljárási garanciákra tekintettel döntsön a bíróság. Hörchneré Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [44]. A normatív alapját veszített, „önkényes” bírói döntés kapcsán – a korábbi gyakorlatra hivatkozással – a B) cikk (1) bekezdésének sérelmét vetik fel.

⁵⁷ A különvélemények vitatják a felülvizsgálatnak az Alaptörvény 28. cikkének „jogértelmezési klauzulára” alapozását. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye szerint a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és ez a jogkör nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel nem orvosolható (Indokolás [65]). Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye szerint amennyiben az Alkotmánybíróság maga vizsgálja az ágazati törvények célját, az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben meghatározott funkcióján és feladatkörén kívülre kerül (Indokolás [107]).

Az önkényes bírói jogalkalmazás vizsgálata – az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének számonkérésével szemben – alapvetően közvetett alapjogsérelmen alapul. **Közvetlen az Alaptörvényben biztosított jog sérelme**, ha a bíróság az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének figyelmen kívül hagyásával sérti meg az érintett Alaptörvényben foglalt jogot. **Közvetett** a jogsérelem akkor, ha a bíró a törvényhez kötöttségének figyelmen kívül hagyásával valósítja meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Álláspontunk szerint a közvetett alapjogsérelem számonkérése túlságosan szélesre nyitja a bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálatának terjedelmét, ami ellentétes az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslat jellegével.⁵⁸

2.2. A bírói döntés megsemmisítése

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszeljáráásban [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés] – a vizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén – az Alkotmánybíróság által alkalmazandó jogkövetkezmény **a bírói döntés megsemmisítése**.

A rendelkezés nyelvtani értelmezése alapján egyértelmű, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja a vizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességét, **szükségszerűen alkalmaznia kell** a megsemmisítés jogkövetkezményét. **Kivételesen** előfordulhat azonban, hogy – bár az alaptörvény-ellenesség egyértelműen megállapítható – a megsemmisítés jogkövetkezménye mégsem orvosolná azt. Ez az eset áll fenn, ha az alaptörvény-ellenességet éppen az okozza, hogy a bírósági eljárás indokolatlanul elhúzódott, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált észszerű határidő követelményének sérelmét okozva ezzel. Ilyen ügyekben a bírói döntés megsemmisítése – az eljárás megismétlésére figyelemmel – még fokozná is az alaptörvény-ellenesség mértékét is, ezért az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében **nem rendelkezik a vizsgált bírói döntés megsemmisítéséről** (így az eljárás megismétlésére sem kerül sor), hanem kizárólag a határozat indokolásában állapítja meg az alaptörvény-ellenesség fennállását.⁵⁹

Az Abtv. nem ad eligazítást arra vonatkozóan, hogy **a megsemmisítés hatálya** kizárólag a teljes bírói döntést érintheti, vagy lehetőség van csupán a döntés egy részének a megsemmisítésére is. Az alkotmánybíróági gyakorlat utóbbi értelmezést erősíti, így lehetőség van a vizsgált döntés **részbeni** – a konkrét ügyben csak az indítványozóra (az ügyben szereplő egyik terheltre) kiterjedő – **megsemmisítésére** is, mivel „[...] az alkotmányjogi panasz eljárás csak az indítványozó és a bíróság közötti közjogi jogviszonyt érintette, a többi vádlott nem részese az Alkotmánybíróság eljárásának, ezért az Alkotmánybíróság **csak az indítványozó vonatkozásában** semmisítette meg a támadott ítéletet, így határozata a többi terheltre nem terjed ki, így a meghozott döntés az ítélet hatályát az ő vonatkozásukban nem érinti {3354/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [13]}.”

⁵⁸ ZAKARIÁS (2019b) i. m. 35. Egyes szakirodalmi álláspontok szerint viszont elképzelhetők olyan esetek, amikor megállapítható a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme, ez azonban nem jelentheti a rendes bírósági döntés törvényességi felülvizsgálatát. Ilyen eset lehet a logikus és módszertanilag helytelen indokolás hiánya. CHRONOWSKI–VINCZE i. m. 10. Ide tartozhat a hatályos jog figyelmen kívül hagyása. KOVÁCS Á. i. m. 114.

⁵⁹ Ld. pl. 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [20].

Az Abtv. hallgat a bírói döntés **megsemmisítésének időpontjáról** is, eltérően a jogszabály(i rendelkezés) megsemmisítésének jogkövetkezményétől, ahol ezt konkrétan megjelöli [vö. Abtv. 45. § (1) bekezdés]. Álláspontunk szerint – a büntetőügyekben hozott bírói döntések kivételével – a bírói döntések megsemmisítése esetén is az alkotmánybírói döntés közzétételét követő napot kell a megsemmisítés időpontjának tekinteni.

2.3. A megsemmisítés hatása

E jogkövetkezmény intenzívebben érinti az alapul fekvő bírói döntést, összehasonlítva az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasszal, ugyanis az utóbb említett esetben alaptörvény-ellenesség Alkotmánybíróság általi megállapítása esetén a jogszabály(i rendelkezés) megsemmisítésére kerülhet sor [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés],⁶⁰ de e jogkövetkezmény nem érinti közvetlenül magának a bírói döntésnek a hatályát.⁶¹ Így tehát míg az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz esetén megállapított alaptörvény-ellenesség a bírói döntés hatályát – a Kúria közreműködése révén – közvetve érintheti, a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén egy **közvetlen jogkövetkezményről** van szó, hiszen a megsemmisített **bírói döntés minden további** – a rendes bíróságok részéről teendő – **intézkedés nélkül hatályát veszti**.

Ugyanakkor **az Alkotmánybíróság döntése önmagában** – a büntető ügyek kivételével – **nem biztosít szubjektív jogvédelmet** az indítványozó számára, ez csak az Alkotmánybíróság és a bíróságok együttműködésén keresztül – a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései alapján [vö. Abtv. 43. § (2) bekezdés]–érhető el.⁶²

Fentebb utaltunk rá, hogy a bírói döntés hatályvesztése – büntető ügyekben – közvetlenül az Alkotmánybíróság határozata folytán áll be, ezért – álláspontunk szerint – garanciális okokból szükséges lenne az Abtv.-ben *expressis verbis* meghatározni a bírói döntés megsemmisítésének időpontját. E körben elegendő csupán arra utalni, hogy a büntető ügyekben hozott bírói döntésekben kiszabott leg súlyosabb szankció, a végrehajtandó szabadságvesztés a személyi szabadsághoz való jog súlyos korlátozását jelenti. Amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisít egy szabadságvesztés büntetését töltő elítéltet érintő – a szóban forgó büntetést kiszabó – jogerős bírósági döntést, azzal az egyéb következmények mellett a fogvatartás jogalapja is megszűnik, így tehát a

⁶⁰ Amennyiben az alaptörvény-ellenes jogszabály(i rendelkezés) már nincs hatályban, de egyébként az ügyben alkalmazni kellene, az Alkotmánybíróság alkalmazási tilalmat rendel el [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés, 45. § (2) bekezdés].

⁶¹ Az Abtv. szerint a jogszabály megsemmisítése – **főszabályként** – nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat [vö. Abtv. 45. § (3) bekezdés], így tehát az addig jogerőssé vált bírósági döntéseket sem. E szabálytól eltérő, **kivételszabály** éppen büntetőügyekben (és szabálysértési ügyekben) érvényesülhet [vö. Abtv. 45. § (6) bekezdés], de az ott meghatározott feltételek fennállása esetén is a rendes bíróságok (büntetőügyekben kifejezetten a Kúria) jogosult meghatározni azt, hogy az Alkotmánybíróság jogszabály(i rendelkezés) alaptörvény-ellenességét kimondó döntése érinti-e egyáltalán, ha igen, milyen módon az alapul fekvő ügyben hozott bírósági döntés hatályát [vö. Abtv. 45. § (7) bekezdés].

⁶² TÓTH J.–TÉREY i. m. 15.

fogvatartást foganatosító büntetés-végrehajtási intézetnek intézkednie kell az indítványozó azonnali szabadon bocsátásáról, ellenkező esetben a személyi szabadságtól való megfosztás jogellenessé válik. Nem közömbös tehát, hogy mit kell a bírói döntés megsemmisítése időpontjának tekinteni és – ezzel szoros összefüggésben – milyen módon szükséges az érintettek tudomására hozni az alkotmánybírósági döntést. Álláspontunk szerint – a szükséges jogszabály-módosítás megtörténteig – e jogkövetkezmény kapcsán a helyes gyakorlatnak az tekinthető, ha az **alkotmánybírósági döntés közzétételének a napját** tekintjük a megsemmisítés időpontjának azzal, hogy az indítványozón és a panaszt megküldő bíróságon kívül az érintettek⁶³ részére a közzététel napján rövid úton is intézkedni kell a határozat kézbesítése iránt.

A szabálysértési eljárásban hozott bírósági döntés Alkotmánybíróság általi **megsemmisítése** kapcsán – az azonosság okán – visszautalunk a büntetőügyek vonatkozásában írtakra. Ennek megfelelően a megsemmisített bírósági döntés szabálysértési ügyekben is minden további – a rendes bíróságok részéről teendő – intézkedés nélkül hatályát veszti. Bár a gyakorlatban még nem került rá sor, de szabálysértési ügyekben is irányadónak tekintjük az észszerű határidő sérelmével, a megsemmisítés hatályával, illetve időpontjával kapcsolatban írtakat is.

3. A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezménye

3.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszeljárásban vizsgált bírói döntésnek a megsemmisítése hatását tekintve megegyezik a büntetőeljárás hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás jogkövetkezményével, ezért büntető ügyekben a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítésének eljárási jogkövetkezményét a **Be. az eljárás megismétlésében** jelöli meg [Be. 632. § (1) bekezdés]. Fontos hangsúlyozni, hogy büntető ügyekben – szemben a polgári vagy közigazgatási ügyekben követendő eljárással – a Be. nem tartalmaz olyan köztes eljárást, amely a Kúria hatáskörébe utalja az új eljárásra utalás jogkövetkezményének meghatározását.⁶⁴ Mindezek alapján megállapítható, hogy – az Abtv. javaslatához fűzött indokolástól eltérően –⁶⁵ **büntető-ügyekben** a bírósági döntés alkotmánybírósági megsemmisítése **minden esetben és automatikusan** az eljárás megismétlését vonja maga után.

A megismételt eljárás részletes szabályait a Be. 632–636. §-ai tartalmazzák, amelyek értelmében – az Alkotmánybíróság döntésétől függően – az eljárás megismétlése jelentheti kizárólag a Kúria által lefolytatandó felülvizsgálati eljárás [Be. 636. § (1) bekezdés],⁶⁶ illetve a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat [Be. 636. § (2)

⁶³ E körbe sorolva például fogvatartás esetén a büntetés-végrehajtási intézetet is.

⁶⁴ Ld. Pp. 427. § (1) bekezdés *b)* pont és (2) bekezdés *c)* és *d)* pont.

⁶⁵ Az Abtv. javaslat 39–46. §-aihoz fűzött részletes indokolás a következőképpen szól: „Kérdéses, mely eljárási szakasztól kellhet megismételni a bírói eljárást, **ha egyáltalán kell** [kiemelés tőlünk].”

⁶⁶ Az Alkotmánybíróság a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatával megsemmisítette a Kúria Bfv.I.588/2015/5. számú ítéletét. A megismételt felülvizsgálati eljárásban a Kúria Bfv.I.1799/2016/30. számon hozott újabb ítéletet. Ld. TÓTH J.–TÉREY i.m. 54.

bekezdés] vagy kizárólag a harmadfokú eljárás [Be. 635. § (2) bekezdés],⁶⁷ illetve (harmadfokú eljárás kizártsága esetén) kizárólag a másodfokú eljárás megismétlését [Be. 635. § (1) bekezdés],⁶⁸ de adott esetben az eljárás megismétlése a büntetőeljárás teljes bírósági szakaszának – így az elsőfokú eljárásnak [Be. 633-634. §§] – az ismételt lefolytatásával is járhat akkor, ha az Alkotmánybíróság az ügyben született minden bírósági döntést megsemmisít [vö. Abtv. 43. § (4) bekezdés]. Az említett esetkörökkel tehát kifejezetten számol a Be, ugyanakkor nem tér ki jó néhány olyan esetre, ahol szintén helye lehet bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszeljárásnak, így a bírósági döntés megsemmisítésének jogkövetkezménye – ennél fogva az eljárás megismétlésének szükségessége – szintén felmerülhet.

A Be. a megismételt eljárásról szóló rendelkezései között nem tesz külön említést a perújítási eljárás megismétléséről, holott az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a perújítási eljárás megengedhetősége kérdésében lefolytatott eljárás során hozott, a perújítási indítványt elutasító jogerős bírósági döntés [Be. 644. § (6) bekezdés], illetve az elrendelt perújítási eljárás során hozott, a perújítást elutasító jogerős bírósági döntés [Be. 647. § (2) bekezdés] is a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgya lehet.⁶⁹ A Be. a szóban forgó részében szintén nem nevesíti az egyszerűsített felülvizsgálat megismétlését, holott bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasszal támadható az említett eljárás során hozott bírói döntés is⁷⁰ és ugyanez a helyzet a különleges eljárás megismétlésével is {lásd például: 3135/2020. (V. 15.) AB határozat}.

Álláspontunk szerint a Be. „hallgatása” az ismertetett ügytípusokban sem gördít akadályt az eljárás – Alkotmánybíróság döntése folytán szükséges – megismétlése elé, hiszen az említett eljárásokkal kapcsolatos rendelkezések nem zárják ki az eljárás megismétlését, valamint az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése folytán elbírálatlan indítvány, illetve jogorvoslati nyilatkozat marad hátra, amelynek szükségszerű az ismételt elbírálása.

Megjegyzést érdemel, hogy az utóbb tárgyalt csoportba tartozó eljárások közös jellemzője, hogy a jogerős bírósági döntést követően lefolytatott (járulékos, kiegészítő jellegű) eljárások, így az eljárás alkotmánybírósági határozat következményeként történő megismétlése kizárólag e járulékos eljárások újra lefolytatását jelenti.⁷¹

Az Alkotmánybíróság határozata alapján megismételt eljárás során a Be. a **súlyosítási tilalom** feltétlen érvényesülését írja elő, azaz a megismételt eljárás eredményeként hozott bírósági döntésben nem lehet a korábban felmentett vádlott bűnösségét megállá-

⁶⁷ Az Alkotmánybíróság a 11/2017. (V. 26.) AB határozatában megsemmisítette a Pécsi Ítéltábla Bhar.I.15/2015/3. számú végzését. A megismételt harmadfokú eljárásban a Pécsi Ítéltábla Bhar.I.38/2017/5. számon hozott újabb végzést. Vsd össze: TÓTH J.–TÉREY i. m. 121.

⁶⁸ Az Alkotmánybíróság a 14/2015. (V. 26.) AB határozatában megsemmisítette a Fővárosi Törvényszék 28.Bpkf.II.10.537/2014/2. számú végzését. A megismételt másodfokú eljárásban a Fővárosi Törvényszék 27.Beüf.II.8514/2015/5. számon hozott újabb végzést. Ld. TÓTH J.–TÉREY i. m. 107.

⁶⁹ Ld. pl. 3014/2020. (II. 4.) AB végzés, illetve 3244/2013. (XII. 21.) AB végzés.

⁷⁰ Ld. 3119/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [10]; 3314/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [10]}. Ezekben az ügyekben a régi Be. 578. §-a szerinti különleges eljárás – azaz a bűnügyi költségre vonatkozó utólagos rendelkezés – során hozott határozatok képezték az ügy tárgyát. Ezek az eljárások a jelenleg hatályos Be.-ben – azonos tartalommal – az egyszerűsített felülvizsgálat szabályai között helyezkednek el [ld. Be. 671. § 15. pont].

⁷¹ Ld. 3014/2020. (II. 4.) AB végzés, Indokolás [12].

pítani, illetve a megsemmisített ítéletben kiszabott büntetésnél hátrányosabb büntetést kiszabni, vagy büntetés alkalmazott intézkedésnél hátrányosabb intézkedést alkalmazni [Be. 634. § (2) bekezdés].

Ha az Alkotmánybíróság eljárása során szabálysértési ügyben semmisít meg egy bírói döntést, a megsemmisített határozatot hozó bíróságnak – a Szabs.tv. rendelkezései szerint – új eljárást szükséges lefolytatnia az ügyben [Szabs.tv. 133. § (4) bekezdés]. A Szabs.tv. az új eljárásra a perújítási eljárás szabályait rendeli alkalmazni, értelemszerű eltérésekkel, így az alkotmánybíróági döntés alapján hivatalból meg kell indítani az eljárást, a bíróságnak mindenképpen új döntést kell hoznia, amelynek során figyelemmel kell lennie a súlyosítási tilalom szabályára is [Szabs.tv. 133. § (6) bekezdés *a)* és *c)* pont]. A nagyfokú hasonlóság okán e körben is visszautalunk a büntetőügyek kapcsán írtakra.

A szabálysértési ügyekben – a szabálysértések jellegétől függően – a bírósági eljárásnak kétféle típusa létezik. A szabálysértési hatóság határozata elleni jogorvoslatként (kifogás) egy egyfokú bírósági eljárást,⁷² míg a szabálysértési elzárással is büntethető, valamint a bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó szabálysértések tekintetében egy kétfokú bírósági eljárást tesz lehetővé a Szabs. tv.⁷³ Utóbbi esetben – hasonlóan a büntető ügyekhez – az Alkotmánybíróság döntése folytán sor kerülhet új eljárásra csupán a másodfokú eljárás tekintetében, de – az első- és másodfokú bírósági döntések egyidejű megsemmisítése esetén – a teljes bírósági eljárás vonatkozásában is. Tekintettel arra, hogy a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgya lehet a perújítási kérelem elutasításáról rendelkező jogerős bírósági döntés [Szabs.tv. 130. § (2) bekezdés] és a perújítás elutasításáról rendelkező jogerős bírósági döntés is [Szabs.tv. 132. § (1) bekezdés II. fordulat],⁷⁴ sor kerülhet a perújítási eljárás újra lefolytatására is.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti megállapítások csak arra az esetre vonatkoznak, ha az Alkotmánybíróság kizárólag bírósági döntéseket semmisít meg a vizsgált szabálysértési ügyben. Ha az Alkotmánybíróság a szabálysértési hatóság bíróság által felülvizsgált határozatát is megsemmisítette, a Szabs. tv. 133. § (7) bekezdése értelmében újabb szabálysértési eljárás nem indítható a megsemmisített határozatokkal elbírált cselekmény miatt [vö. Abtv. 45. § (1) bekezdés].

3.2. Közigazgatási ügyekben

Az alkotmányjogi panasz alapján meghozott alkotmánybíróági döntés több következménnyel bírhat a bíróságokra nézve, gyakorlatilag a döntés tartalmától függ az, hogy azt a bíróság hogyan hajtja végre. Mivel az alkotmányjogi panaszt jogerős döntéssel szemben lehet benyújtani, annak megsemmisítése áttöri a jogerőt és feléleszti az eljárás alapjául szolgáló jogviszonyt. Az esetek túlnyomó többségében ezért ismételtlen megnyílik a bírósági szakasz és a bíróságnak meg kell ismételnie az eljárást.

A Kp. a rendkívüli perorvoslatokkal összefüggésben szabályozza az Alkotmánybíróóság eljárását követő eljárást (XX. fejezet). Alapvetően a Pp. szabályait rendeli alkal-

⁷² Ld. Szabs. tv. 107–116. §.

⁷³ Ld. Szabs. tv. 118–123. §.

⁷⁴ Ld. pl. 3119/2018. (IV. 9.) AB végzés.

mazni [123. § (1) bekezdés] és csak az eltéréseket szabályozza. Bírói döntés megsemmisítése esetén a Kúria hivatalból eljárva dönt arról, hogy milyen módon hajtható végre az Alkotmánybíróság döntése: annak függvényében, hogy az Alkotmánybíróság mely bírósági döntést semmisítette meg, új eljárásra utasíthatja az elsőfokon eljárt bíróságot, vagy új határozat hozatalát rendelheti el a felülvizsgálati kérelem tárgyában, illetve – ha a jogsérelem utólagos orvoslására nincs lehetőség – az új eljárásra utasítást mellőzi [123. § (2) bekezdés]. Utóbbi esetben gyakorlatilag az Alkotmánybíróság határozata dönti el, hogy az ügyben mely döntés a végleges. Ilyen tartalmú döntést hozott a Kúria abban az ügyben, ahol a kérelmező visszavonta a felülvizsgálati kérelmét, így az alkotmánybírósági határozatot követő felülvizsgálati döntés érdemi meghozatalára és azzal az állított jogsérelem orvoslására már nem volt lehetőség (Kúria Kpkf.IV.37.772/2019/2.).

A jogsérelem utólagos orvoslásának lehetetlensége különösen közigazgatási ügyekben fordulhat elő, többek között akkor, amikor a hatóság döntésének időbelisége kiemelkedő jelentőségű (pl. gyülekezés megtiltása), vagy ha az eredeti állapot helyreállítása, az okozott jogsérelem meg nem történtté tétele fizikailag lehetetlen (pl. kényszerítőeszköz-alkalmazás). Figyelembe veendő ugyanakkor az is, hogy milyen típusú közigazgatási per volt folyamatban, a Kp. ugyanis számos pertípust nevesít, melyekben eltérő módon értelmezhető a jogsérelem orvoslásának fogalma.

A közigazgatási ügyek egyik további sajátossága, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak a bírósági ítéletet semmisítheti meg, hanem a per alapjául szolgáló hatósági döntést is [43. § (4) bekezdés]. Az Abtv. megfogalmazásában még a régi Pp.-t követi, így a hatósági döntést felülvizsgáló közigazgatási per logikáját követi, a Kp. ugyanakkor már a közigazgatási cselekmény – a hatósági döntéshez képest jóval tágabb – fogalmát használja [123. § (3) bekezdés]. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság nemcsak a bírósági határozatot semmisíti meg, hanem az azzal elbírált közigazgatási cselekményt is, ezért nem a Kúria dönti el a további jogkövetkezményeket, hanem pusztán értesíti a megsemmisített döntést hozó közigazgatási szervet a szükséges intézkedések megtétele érdekében, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja. Ezekben az esetekben el nem bírált jogorvoslati kérelem a közigazgatási cselekmény megsemmisítésére tekintettel nem marad folyamatban, így a bíróságnak érdemi eljárási lehetősége nincs. Ezekben az esetekben is felmerülhet ugyanakkor a közigazgatási eljárás megismétlésének oka fogottsága. A Kp. hatályba lépése előtt a Kúria néhány – gyülekezési – ügyben ezen okból (a rendezvény tervezett időpontjához képest eltelt idő) miatt mellőzte az új eljárása és új határozat meghozatalára utasítást (Kúria Kpkf. IV. 37.725/2016/2., Kpkf.37.731/2015/2., Kpkf.37.163/2013/2. számú határozatok), a Kp. hatálya alatt ilyen döntés azonban nem található. Álláspontunk szerint alapvetően az eljáró közigazgatási szerv hatáskörébe tartozó döntés az Alkotmánybíróság döntését követő helyzet orvoslása, ugyanakkor a Kp. „szükséges intézkedések megtétele érdekében” fordulat hagyhat némi mozgásteret a bíróságnak.

3.3. Polgári ügyekben

Az Alkotmánybíróság határozata bizonyos esetekben önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje, más esetek-

ben a jogsérelem orvoslására bírósági eljárás útján kerül sor a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései alapján.⁷⁵

Ha az Alkotmánybíróság polgári jogi ügyben állapítja meg a bírói döntés alaptörvény-ellenességét és a bírósági határozatot megsemmisíti, **az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét** – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – **a Kúria állapítja meg.**⁷⁶ A Kúria az Alkotmánybíróság határozatából következően – a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntés megsemmisítésének kivételével [vö. Abtv. 43. § (4) bekezdés] – az első- vagy a másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el.⁷⁷

A Kúria új eljárásra és új határozat hozatalára utasította az elsőfokú bíróságot abban az ügyben,⁷⁸ amelyben az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg az első és másodfokú bíróság ítéletét, mert azok sértették a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot azáltal, hogy az indítványozó kártérítés iránti igénye tartalmi, a kárfelelősség egyéb feltételeire is kiterjedő elbírálását mellőzték {3081/2015. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [60]}. A Kúria az ügyben másodfokon eljáró bíróságot utasította új eljárásra és új határozat hozatalára abban az esetben,⁷⁹ amikor az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a jogerős döntést és a Kúria felülvizsgálati ítéletét, mert a Kúria a jogorvoslathoz való joggal ellentétesen értelmezte a Pp. 275. § (3) bekezdését, és nem helyezte hatályon kívül a jogorvoslathoz való alapjogot sértő jogerős bírói döntést, amely nem vizsgálta érdemben a szerződés érvényességének megállapítására irányuló kérelmet annak ellenére, hogy az indítványozó fellebbezési jogosultsággal rendelkezett {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [20]}. A Kúria egy másik ügyben szintén a másodfokú bíróságot utasította, hogy folytassa le a hatályában nem érintett elsőfokú döntés elleni fellebbezés folytán szükségessé vált másodfokú eljárást és az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogerős ítélet helyett hozzon új ítéletet,⁸⁰ mivel az a sajtószabadság védelmi körét figyelmen kívül hagyta {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [48]}.

4. A megismételt eljárásra vonatkozó követelmények

4.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben

Az Abtv. szóban forgó rendelkezése értelmében, amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisít egy bírósági döntést, a megismételt eljárás során a rendes bíróság(ok)nak **az alkotmányjogi kérdésben** az alkotmánybírósági határozat szerint kell eljárnia. A

⁷⁵ 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [46]; 15/2015. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [41].

⁷⁶ Pp. 427. § (1) bekezdés b) pont.

⁷⁷ Pp. 427. § (2) bekezdés c) pont.

⁷⁸ Kpfk.IV.37.610/2015/3. számú végzés. A 3081/2015. (V. 8.) AB határozat utóéletét részletesen ld. Tóth J. – Térey i. m. 36–37.

⁷⁹ Kúria Kpkf.IV.37.548/2014/5. számú végzés. A 3064/2014. (III. 26.) AB határozat utóéletét részletesen ld. Tóth J. – Térey i. m. 96–97.

⁸⁰ Kúria Kpkf.IV.38.031/2012/4. számú végzés. A Kúria azt is megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően meghozott felülvizsgálati ítélet a felek közötti jogvita tekintetében joghatás kiváltására nem alkalmas. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat utóéletét részletesen lásd Tóth J. – Térey i. m. 153–155.

Be. ezzel párhuzamosan úgy rendelkezik, hogy a megismételt eljárásban a bíróság az ügyet az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata **okainak és indokainak figyelembevételével** bírálja el [Be. 632. § (2) bekezdés]. Hasonlóan a Szabs tv. 133. § (6) bekezdés *b)* pontja értelmében az alkotmánybírósági döntés eredményeként megindult új eljárásban a bíróságnak az Alkotmánybíróság határozata **okainak és indokainak figyelembevételével** kell eljárnia.

Az „**alkotmányjogi kérdésben**” fogalom értelmezésekor az Alkotmánybíróság bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszeljáráásban érvényesülő hatásköréből kell kiindulni [vö. Abtv. 27. §]. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság a konkrét büntetőbírói döntés és a döntést támadó alkotmányjogi panaszban előadott kifogások értékelése során figyelembe veszi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontjában biztosított vizsgálati jogkörének határait is {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}, azaz a bírósági döntést kizárólag abból a szempontból vizsgálja felül, hogy az összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Mindez azt jelenti, hogy bár az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok jogalkalmazását, jogértelmezését vizsgálja felül, nem törvényességi felülvizsgálatot végez. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság 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: 14/2015. (V. 26.) AB határozat [51]}.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben jelzett keretek között – mindig jogkérdésben foglal állást, ténykérdések vizsgálata kívül esik a hatáskörén, ezért nem vizsgálja azt, hogy a jogalkalmazó az adott, konkrét ügyben helytállóan értékelte-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e, így tehát tartózkodik attól, hogy az alapügyhöz kapcsolódó bizonyíték- és tényértékelési kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33]}.

Az Alkotmánybíróság abban az esetben állapítja meg a bírósági döntés alaptörvényellenességét, ha arra a következtetésre jut, hogy az eljáró bíróság – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt kötelezettség ellenére – nem az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az általa alkalmazott jogszabály(i) rendelkezé(s)t. Az Alkotmánybíróság részletesen megindokolt határozata megjelöli az alaptörvény-ellenesség okát [vö. Abtv. 63. § (2) bekezdés]. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság döntése – az indokolásában kibontott elvi jelentőségű alkotmányos mércét is beleértve {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [54]} – mindenre nézve kötelező [vö. Abtv. 39. §], a megismételt eljárás során eljáró bíróságnak – az alkotmánybírósági határozat indokolásában foglalt **alkotmányjogi okok és indokok alapján** – arra kell figyelemmel lennie, hogy eljárása során az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezést fejtsen ki az ügyben. Az Alkotmánybíróság az okok és indokok rögzítésén túl **iránymutatást** is ad arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó jogszabály(i) rendelkezés) mely értelmezése áll összhangban az Alaptörvénnyel {18/2019. (VI. 12.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az ügy tárgya, a jogvita természete alapján eltérő mélységű és jellegű indokolás szükséges az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezés kifejtéséhez, így sok esetben önmagában az alaptörvény-ellenesség okának a megjelöléséből egyértelművé válik az alkotmányos iránymutatás, míg más esetben a határozat indokolásában egyértelműen

elkülönül az alaptörvény-ellenesség okának kifejtése és a megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatás.

Egy ügyben például az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség **okaként** azt állapította meg, hogy „a bíróságok a rágalmazás bűncselekményének törvényi tényállásában szereplő »tényt állít« fogalmat olyan kiterjesztően értelmezték, ami nincs összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménysszabadságból fakadó követelményekkel” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [52]}. Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság szerint: „[a] bíróságok az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogértelmezésükkel tehát a pótmagánvádló számára biztosított jogorvoslat jogalkotó által szándékolt terjedelmét oly mértékben leszűkítették, hogy ennek következtében megsértették az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslati jog hatékony érvényesülésének alkotmányos követelményét” {3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [37]}. Egy harmadik ügyben pedig az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a bíróságok „nem folytatták le a Btk. 2. §-a értelmében annak a vizsgálatát, hogy a bűncselekményt az elkövetése vagy az elbírálása idején hatályban lévő büntetőtörvény szerint kell elbírálni, holott az indítványozó által elkövetett és az alapítételek alapjául szolgáló valamennyi bűncselekmény elkövetési ideje 2013. július 1. előtti. Ezzel szemben az eljáró bíróságok tartalmilag a Btkátm. megsemmisített 3. §-ának megfelelő vizsgálatot folytattak, és annak eredményeként jutottak arra a következtetésre, hogy az indítványozó esetében nincs helye a régi Btk. összbüntetési szabályai alkalmazásának.” {3136/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [50]}

Azokban az ügyekben, amelyekben kifejezett **iránymutatás** is szerepel a határozatban, az Alkotmánybíróság például a következőket emelte ki: a megismételt eljárásban az „érdemben el nem bírált fellebbezéseket” a bíróságnak el kell bírálnia {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [56]}. Egy másik ügyben: a megismételt eljárás során a bíróságoknak „a releváns tényekre vonatkozó indokolási kötelezettségüknek eleget kell tenniük” {3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [46]}. Egy harmadik ügyben pedig: „[a] megismételt eljárásban a bíróságoknak vizsgálniuk kell, hogy a vitatott közlések valamennyi releváns körülmény mérlegelésével a közügyek vitájának körébe sorolandók-e, és így korlátozzák-e az érintettek személyiségvédelmét. [...] Mindezek során figyelembe kell venni az érintettek múlt- vagy jelenbeli szerepének, feladatának és személyes közreműködésének a közügyek vitájával meglévő kapcsolatát, és azt, hogy a vitatott közlések észszerűen e kapcsolat keretein belül maradvá fogalmazódtak-e meg. A közügyek vitája számára relevanciával bíró munkavégzésre vonatkozó negatív vélemény önmagában még akkor sem adhat alapot büntetőjogi elmarasztalásra, ha az érintett nem hivatásszerűen közéleti szereplést vállaló vagy közvetlenül közhatalmat gyakorló személy. [...]” {3236/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [37]}.

Az Alkotmánybíróság tehát az alaptörvény-ellenesség okainak megállapításával és iránymutatásainak megfogalmazásával a bírói jogértelmezés alkotmányos kereteit jelöli ki, nem a konkrét ügyet dönti el. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezése minden jogalkalmazó szervet köt, arra nem csupán a megismételt eljárást első- vagy másodfokon lefolytató bíróságot köti, hanem a megismételt eljárásban hozott döntést másod- vagy harmadfokon felülbíráló bíróságot is, szemben az eljárás rendes bíróságok által történt elrendelése során érvényesülő szabállyal [Be. 632. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság megteheti, hogy a bírósági döntést megsemmisítő határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményt is meghatároz [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés], amely kétség kívül megkönnyíti a megismételt eljárást lefolytató bíróság helyzetét, hiszen az Alkotmánybíróság e jogkövetkezsménnyel *expressis verbis* megfogalmazott iránymutatást ad a határozatában kifejtett indokoláson túl.

4.2. Közigazgatási ügyekben

Amennyiben a Kúria az Alkotmánybíróság döntését követően azt állapítja meg, hogy meg kell ismételni az eljárást, az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja, vagy elrendeli a kúriai eljárás megismétlését.

Közigazgatási ügyekben jelenleg a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek járnak el elsőfokon és minden jogorvoslati eljárást, sőt, egyes esetekben az elsőfokú eljárásokat is a Kúria folytatja le. Az ezt megelőző időszakkal ellentétben ezért most már nagyobb számban kerül sor a kúriai eljárások megismétlésére. A Kp. nem tartalmaz a Pp.-hez képest eltérő rendelkezéseket e körben és egyik említett eljárási törvény sem tartalmaz a Be.-hez hasonló iránymutatást arról, hogyan köti az Alkotmánybíróság döntése az eljáró bíróságot. Magának az eljárásnak a lefolytatása pedig az általános szabályok szerint zajlik.

A megismételt eljárásban a bíró kötve van ahhoz az alaptörvény-értelmezéshez, amit az Alkotmánybíróság kifejtett, de nincs kötve abban, hogy milyen jogszabályt kell alkalmaznia, milyen tényállást kell megállapítania, és hogy ezek alapján milyen döntést kell hoznia. Ahogyan arról fentebb már szó esett, az Alkotmánybíróság alapvetően nem az egyes szakjogi kérdéseket értelmezi és bírálja el, így e körben a megismételt eljárást lefolytató bíróságnak továbbra is adott a jogértelmezési mozgáster. Minden jogszabályi rendelkezésnek van egy értelmezési tartománya, a bíró ebben a térben mozog. Ugyanakkor az alkotmánybírósági döntés a korábbi értelmezési lehetőségek közül a döntés alaptörvény-ellenessé nyilvánításával kizár ebből az értelmezési tartományból részeket és iránymutatást ad abban, hogy a lehetséges további értelmezések közül mi az, ami alkotmánykonform. Ez az iránymutatás köti az ügyben eljáró bírót. Hangsúlyozandó, hogy a bíróságnak nem ugyanolyan tartalmú döntést kell hoznia, hanem az alaptörvényi rendelkezésnek kell ugyanolyan értelmet tulajdonítania, mint amit az Alkotmánybíróság tulajdonított. Elsőként tehát a döntés mögött meghúzódó elvi megfontolást, a *ratio decidendi*-t kell feltárni, és ennek segítségével, felhasználásával kell eldönteni az egyedi ügyet. Abban az esetben, ha a megismételt eljárásban a bíróság az Alkotmánybíróság döntését nem megfelelő módon veszi figyelembe, döntése alkotmányjogi panasszal támadható {3/2017. (II. 25.) AB határozat Indokolás [22]–[28]}.

4.3. Polgári ügyekben

Az Abtv. 43. § (3) bekezdés szerinti „**alkotmányjogi kérdés**” meghatározása, amely a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében – az Alkotmánybíróság döntéseinek *erga omnes* hatálya folytán [vö. Abtv. 39. §] – irányadó a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban, különösen nehéz a polgárjogi ügyekben, mivel az Alaptörvény érvényesülése eltérő a közjogban és a magánjogban. „Míg

a közjogban az Alaptörvény általában közvetlenül érvényesül, addig a magánjogban közvetetten, az Alaptörvényben szereplő alapvető jogok és alkotmányos értékek [...] átsugárzása folytán, a magánjogi normák értelmezése útján {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [55]}.”

Az alapjogok érvényesülésének kérdése a magánjogi viszonyokban az alkotmányjogi diskurzus egyik legjelentősebb kérdése mind a mai napig. Alapvetően két nézet állt szemben egymással: a közvetlen horizontális hatály tana és a közvetett horizontális hatály tana.⁸¹ Az Alkotmánybíróság a fenti határozatával – az Alaptörvény R. cikk (1) és (2) bekezdéséből kiindulva – a közvetett horizontális hatály mellett tette le a voksát. Az „átsugárzás” jelentőségét a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz adja, egyrészt azzal, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenessége esetén annak a megsemmisítését írja elő, másrészt azzal, hogy a megismételt eljárásban az „alkotmányjogi kérdésben” az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.

Az alkotmányjogi kérdés fogalma szoros összefüggésben van a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításával és a bírói döntés felülvizsgálata terjedelmének kérdésével. Fontos hangsúlyozni, hogy az Abtv. 43. § (3) bekezdése szerinti „**alkotmányjogi kérdés**” nem azonos az Abtv. 29. § szerinti „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssel.” Bár az egyedi ügyben konkretizált alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés képezi az érdemi alkotmánybírói felülvizsgálat alapját, az alkotmányjogi kérdés sokkal összetettebb, mivel az a **vizsgálat eredményét rögzíti**.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője, ezért az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának értelmezése során a bíróságok számára az alkotmánybírói felülvizsgálat esszenciáját rögzítő alkotmányjogi kérdés a kiindulópont. Amennyiben a bíróság jogerős ítéletében nem tartja tiszteletben az Alaptörvény autentikus értelmezését, az Alkotmánybíróság azt – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, illetve az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján – felülvizsgálja, és szükség esetén megsemmisíti.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a 28/2014. (IX. 29.) AB határozat (Abh.) következtében megismételt eljárásban hozott jogerős ítéletet, mivel az nem áll összhangban az Alaptörvény IX. cikk Abh.-ban lefektetett értelmezési követelményeivel.⁸² Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt vizsgálta, hogy a határozat egyensúlyt

⁸¹ Az alapjogok magánjogi viszonyokban való érvényesülésének problémája szorosan kapcsolódik a német jogtudományhoz, ezért a „*Drittwirkung*” kifejezés meghonosodott a magyar jogi szaknyelvben is. GÁRDOS-OROSZ a terminológia egységesítésének céljával bevezette a horizontális hatály fogalmát. GÁRDOS-OROSZ (2011) i. m. 15–16. A közvetlen hatály tana értelmében a magánszemélyek az alapjogok kötelezettjeinek minősülnek és az alapjogok a bíróság előtt közvetlenül érvényesíthetők. A közvetett hatály tana szerint az alkotmányban biztosított alapvető jogok elsősorban a törvények generálklauzuláinak közvetítésével kerülnek alkalmazásra a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban. Ennek megfelelően a törvényhozó, valamint a bírói hatalom az alapjogok kötelezettje, a magánszemélyek nem. A magyar szakirodalomban a közvetlen hatály tanát képviseli Lábadý Tamás, a közvetett hatály tanát Vékás Lajos. LÁBADÝ (1998) i. m. 161.; VÉKÁS i. m. 156.

⁸² 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]–[26]; Hasonlóan: 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2017. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [27]. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint az Alkotmánybíróság autentikus alaptörvény-értelmezésének figyelmen kívül hagyása önmagában okot adhat a rendes bírósági döntés alkotmánybírói megsemmisítésére {3/2017. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [53]}.

teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között. Az Alkotmánybíróság a képmáshoz való jog terjedelmét – a közhatalmat gyakorló személyek (és a közszereplő politikusok) személyiségvédelmének a korábbi gyakorlatban kidolgozott korlátozottságából kiindulva – szűkre szabta: azt az emberi méltóság sérelmére korlátozta. Ezzel szemben az Abh.-ban kifogásolt bírói döntés kizárta a sajtószabadság védelmi köréből a tüntetés biztosításában közreműködő rendőrök képmásának az illusztrációként való közzétételét annak ellenére, hogy a bíróság az emberi méltóság sérelmére utaló körülményt nem állapított meg. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően arra alapozta a jogerős döntés megsemmisítését, hogy az a sajtószabadság védelmi körét figyelmen kívül hagyta: nem tulajdonított jelentőséget a képfelvétel elkészítése körülményeinek és a nyilvánosságra hozataluk céljának, hanem annak az egyetlen szempontnak tulajdonított jelentőséget, hogy a rendőr a szolgálati feladatai ellátása során általában közszereplőnek minősül. A konkrét ügyben az alkotmányjogi kérdés tehát összetett volt, magában foglalta egyrészt a két alapjog védelmi körébe tartozó magatartások megítélését, másrészt az alapjogok közötti kollízió feloldásának a lehetőségét.

A Kúria az alkotmányjogi kérdés összetettségét felismerve előírta a másodfokú bíróság számára, hogy az ismételt fellebbviteli eljárás során vizsgálja meg a tudósítás alapjául szolgáló jelenkori esemény jellegét, a közhatalom gyakorlása megnyilvánulásának módját, a felvételek jellegét és felhasználásuk módját. A Kúria kimondta, hogy ha az ábrázolás nem volt öncélú, megalázó, sértő, akkor a rendőrök képmása nem tartható ki, sőt azt is, hogy az ezzel ellentétes jogi álláspont figyelmen kívül hagyja a közhatalmat gyakorlók státuszát és az ebből fakadó fokozott türeli kötelezettségüket.⁸³ Ennek ellenére a Kúria a 3/2017. (II. 21.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az Abh. folytán elrendelt új eljárásban eleve elutasította a közszereplők korlátozott személyiségvédelmére vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot, ezért az Alkotmánybíróság az újabb ítéletet is megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az egyszerű törvények alkotmánykonform értelmezésének és alkalmazásának felülvizsgálata során kifejezetten kizárta annak megítélését, hogy a bíróság döntése az ügyben meghozható egyedüli helytálló döntés-e, vagy, hogy a bírói törvényértelmezés, a bizonyítékok mérlegelése, valamint az azokból levont következtetések helyesek-e.⁸⁴ Alkotmányjogi kérdésnek minősült azonban a gyermekelhelyezési perekben a gyermek érdekeinek a lehető legszélesebb körben való figyelembevétele érdekében a felek által felajánlott bizonyítási eszközök igénybevétele {3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [70]}, illetve ezeknek a bizonyítási eszközöknek a nem csak formális, hanem tartalmi figyelembe vétele {3068/2020. (III. 9.) AB határozat, Indokolás [49]}.

Az Alkotmánybíróság a bíróságok számára irányadó alkotmányjogi kérdés összetettségére tekintettel – a büntetőügyekhez hasonlóan – a polgári jogi ügyekben is **iránymutatást ad**. Több ügyben – a közszereplők közeli hozzátartozói személyiségvédelmére vonatkozó alkotmányjogi kérdések összefoglalását követően – kifejezetten

⁸³ Kúria Kpkf.IV.38.031/2012/4. számú végzés. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat útóéletét részletesen ld. Tóth J.–Térey i. m. 153–155.

⁸⁴ 3013/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [18]; 3221/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [14]–[15].

rögzítette, hogy „[e]zeknek a feltételeknek a fennállását a bíróságoknak eljárásuk során minden esetben vizsgálniuk kell ahhoz, hogy döntéseik az alkotmányosság kritériumának megfeleljenek {3211/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [64]; 3212/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [64]; 3209/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [62]}.”

Az iránymutatás igazodik a felülvizsgálat terjedelméhez. Azokban az ügyekben, amelyben az Alkotmánybíróság csak az alapjogok védelmi körének figyelmen kívül hagyását kifogásolja, az iránymutatás is arra vonatkozik, hogy annak milyen személyi körre vagy milyen magatartásokra kell kiterjednie. Így nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a törvény által létrehozott jogalanyokat is megilleti a jó hírnévhez való alapjog védelme, bár a jellegüknél fogva azt eltérően is kell értelmezni {3165/2021. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [74]}. Azokban az ügyekben, amelyekben az alkotmánybírósági felülvizsgálat kiterjed a bíróságok mérlegelésének a felülvizsgálatára is, az iránymutatás – horizontális és vertikális viszonyok közötti eltérésre tekintettel –⁸⁵ a mérlegelés kereteire vonatkozik. Ennek megfelelően a testület a szülő-gyermek kapcsolattartást különleges jogrendben rendező bírói döntések felülvizsgálata során kimondta, hogy a bíróság nem tett eleget az alapjogi pozíciók arányosság elvén alapuló, kíméletes kiegyenlítésére és méltányos egyensúlyba kerülésére vonatkozó követelményeknek, és a bírói döntések ezzel kiüresítették a kapcsolattartáshoz való jogot {3067/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [41]}.

5. Hivatalból alkalmazható jogkövetkezmény

5.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben

Az Abtv. 43. § (4) bekezdése lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára arra, hogy ne csak a kifogásolt bírósági döntést semmisítse meg, hanem – hivatalból – a szóban forgó döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is. Már most utalunk rá, hogy büntető ügyekben kizárólag a **„más bírósági döntés”** megsemmisítése jöhet szóba, hatósági döntés nem, a büntetőeljárás természetéből adódóan.

Az ismertetett szabály abban az esetben jut szerephez, ha az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alaptörvény-ellenesség nem orvosolható csupán a jogerős vagy rendkívüli jogorvoslati eljárás során született bírói döntés megsemmisítésével, hanem kizárólag az alsóbb fokú bírói döntés egyidejű megsemmisítésével és az adott fokon az eljárás megismétlésével.

Mindazonáltal büntetőügyekben adott esetben előfordulhat, hogy az alaptörvény-ellenesség többféle módon – de azonos hatásfokkal – orvosolható: akár az ügyben utolsóként meghozott bírói döntés egyedüli, akár az általa felülvizsgált döntés egyidejű megsemmisítésével is. Ez az eset áll fenn, ha a tulajdonképpeni alaptörvény-ellenesség egy alsóbb fokú bíróság döntését érinti, de az ügyben eljáró, azt felülvizsgáló felsőbb bíróságnak – felülbírálati jogkörére figyelemmel – lehetősége lett volna orvosolni az alaptörvény-ellenességet (is). Az utolsóként meghozott döntés alaptörvény-ellenessége tehát abban áll, hogy – bár észlelnie és orvosolnia kellett volna – nem szüntette meg a felülvizsgált, alsóbb fokú döntés alaptörvény-ellenességét. Ilyen esetben az Al-

⁸⁵ Ld. ZAKARIÁS (2019b) i. m. 28–29.

kormánybírósnak gondosan mérlegelnie kell, hogy a fentiekben jelzett lehetőségek valóban azonos eredményre (azaz az alaptörvény-ellenesség hatékony felszámolására) vezetnek-e. Amennyiben a válasz igenlő (azaz a felsőbb bíróság felülbírálati jogkörére figyelemmel, az alsóbb fokú bíróság döntésében testet öltő alaptörvény-ellenesség hatékony módon orvosolható csupán a felsőbb bíróság döntésének a megsemmisítésével), az Alkotmánybíróság figyelemmel lehet további szempontokra is, jellemzően a büntetőeljárás észszerű határidőn belül történő befejezésének a követelményére is. Így például reformatórius felülbírálati jogkör esetén elegendő lehet a felülbírálati bíróság döntését megsemmisíteni, amennyiben az alaptörvény-ellenesség orvoslására lehetőség van az alsóbb fokú bíróság döntésének – a megismételt eljárás során történő – megváltoztatásával is, így nincs szükség az alsóbb fokú bíróság eljárásának a megismétlésére is.

A fentiek irányadók a szabálysértési ügyekben is azzal a lényeges eltéréssel, hogy szabálysértési ügyekben lehetősége van az Alkotmánybírósnak arra, hogy ne csak a bírósági döntést, hanem az azzal **felülvizsgált szabálysértési hatósági határozatot** is megsemmisítse. Utóbbi esetben – ahogy korábban jeleztük – az eljárás az Alkotmánybírósnak döntésével be is fejeződik, hiszen nincs lehetőség a szabálysértési eljárás megismétlésére [Szabs. tv. 133. § (7) bekezdése].

5.2. Közigazgatási ügyekben

Az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés közigazgatási ügyekben két területet fog át: egyrészt magában foglalja az elsőfokú bíróság döntésének megsemmisítését, másrészt lehetőséget biztosít a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó döntések megsemmisítésére is. Előbbi esetében – ahogyan arról már volt szó – alapvetően a törvényszékek hatáskörébe tartozó döntésekre terjed ki a megsemmisítés, amennyiben az alaptörvény-ellenesség kiterjed az elsőfokú döntésre is, különösen, ha az indítvány maga is erre irányul. E jogkövetkezmény alkalmazása hivatalból történik, vagyis az Alkotmánybírósnak nincs kötve az indítványhoz és szabadon dönti el, hogy alkalmazza-e a jogkövetkezményt, vagy pedig az alapügyben eljáró bíróság által gyakorolt jogorvoslatra bízza a helyzet orvoslását.

A döntéssel felülvizsgált hatósági döntés szűk értelemben véve csak a hatósági eljárásban hozott döntéseket jelenti, vagyis amikor a közigazgatási szerv hatósági jogkör birtokában jár el, ez azonban túl szűkítő értelmezés lenne. A közigazgatás számos más tevékenységet is magában foglal, melyet a Kp. közigazgatási tevékenység fogalma már átfog. Álláspontunk szerint helytállóbb, az alkotmányos jogvédelem funkciójával összhangban álló megoldás lenne, ha az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltak értelmezését ezekre a tevékenységekre is kiterjesztené az Alkotmánybírósnak.

Nyitott kérdés végezetül az is, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerinti jogkövetkezmény alkalmazható-e azokra a közjogi jogvitákra és az ott meghozott döntésekre, amelyek nem tartoznak a közigazgatási tevékenység fogalma alá, de a Kp. megnyitotta bennük a közigazgatási bírói utat [Kp. 5. § (2) bekezdés].

5.3. Polgári ügyekben

Az Abtv. 43. § (4) bekezdésében az Alkotmánybíróság számára biztosított lehetőség, miszerint a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is, **kivételt képez az indítványhoz kötöttség főszabálya alól** [vö. Abtv. 51. § (1) bekezdés]. A kivétel révén az Abtv. polgári ügyekben – büntető ügyekhez hasonlóan – az alsóbb fokú bíróságok döntésének a megsemmisítésére biztosít lehetőséget azokban az esetekben, amikor az indítványozók azok megsemmisítését kifejezetten nem kérték.

Míg az indítványban kifogásolt bírói döntés megsemmisítése annak alaptörvényellenessége esetén nem mérlegelhető jogkövetkezmény, az indítványban nem sérelmezett más bírói döntés alaptörvényellenessége esetén az Alkotmánybíróság **mérlegelési jogkörében dönt** a megsemmisítésről. A felsőbb fokú bíróságoknak ugyanis lehetőségük van arra, hogy az alsóbb fokú bírói döntések alaptörvényellenességet a megismélt rendes vagy rendkívüli jogorvoslati eljárásban maguk orvosolják.

44. § [Határozatok közzététele]

- (1) Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény, az Alaptörvény módosítása és a jogszabály megsemmisítéséről, a jogszabály hatálybalépésének ideiglenes felfüggesztéséről, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatáról, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról, valamint az Alaptörvény értelmezéséről szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Az Alkotmánybíróság elrendelheti más határozatának vagy végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét is.
- (2) Az Alkotmánybíróság határozatait az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek. A határozatok közzétételére a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Ügyrend

58. § (3) A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését, a határozat Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezést, a bírói döntés azonosító adatait, jogszabály vagy egyedi bírói döntés megsemmisítése esetén a megsemmisítésre, jogszabály megsemmisítése esetén a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogszabályi

rendelkezés részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogszabályi rendelkezés szövegét.

60. § (3) A határozatot az alkotmánybírók betűrendben írják alá; „előadó alkotmánybíró”-ként kell megjelölni a határozat tervezetét előkészítő alkotmánybíró. Teljes ülésen hozott határozat esetén meg kell jelölni az elnök, illetőleg az elnökhelyettes személyét, a tanácsülésen meghozott határozat esetén a tanácsvezető alkotmánybíró személyét. A döntés tartalmát nem érintő szövegellenőrzést követő helyesírási, illetve elírási hiba javítására a határozat közzététele előtt az aláírást követően sor kerülhet.
61. § (4) A különvéleményt és a párhuzamos indokolást a határozattal együtt kell kihirdetni, illetve közzétenni.
- (5) Az Alkotmánybíróság határozatait az Abtv.-ben meghatározottak szerint, továbbá az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban közzéteszi.
- (6) Az Alkotmánybíróság határozatai az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján az Abtv. szabályai szerint hozzáférhetők.
- (7) A közzététel további kérdéseiről az Alkotmánybíróság közzétételi szabályzata rendelkezik.

Tartalom

1. Szövegtörténet	497
2. A közzététel fogalma és szabályozási szintjei	498
3. Közzététel a Magyar Közlönyben	500
3.1. A Magyar Közlönyben történő közzététel kötelező esetei	500
3.2. A Magyar Közlönyben történő közzététel fakultatív esetei	501
3.3. A Magyar Közlönyben való közzététel formája	502
4. Közzététel az Alkotmánybíróság Hivatalos Lapjában	503
5. Hozzáférhetővé tétel az Alkotmánybíróság honlapján	503

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. rendelkezett arról, hogy az utólagos normakontroll hatáskörben, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata hatáskörben [rég. Abtv. 45. § (2)], valamint az alkotmányjogi panasz eljárásban hozott megsemmisítő határozatot az Alkotmánybíróság közzéteszi a Magyar Közlönyben, illetőleg amennyiben állami irányítás egyéb jogi eszközét (jogszabálynál alacsonyabb szintű jogforrást)⁸⁶ semmisített meg az Al-

⁸⁶ Az állami irányítás egyéb jogi eszközeit (pl. határozat, utasítás, szabvány, jegybanki rendelkezés, stb.) a régi Jat. III. fejezete tartalmazta (46. §–56. §). „[Az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó] szabályok megalkotásának indoka az volt, hogy a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek

kormánybíróság, akkor abban a hivatalos lapban kellett közzétenni, amelyben az állami irányítás egyéb jogi eszközét közzétették [régi Abtv. 41. §].⁸⁷ A régi Abtv. azt is előírta, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezéséről szóló határozatot is közzé kell tenni [régi Abtv. 51. § (2) bekezdés].

A közzététel abból a szempontból is jelentős, hogy a régi Abtv. jogkövetkezményként írta elő, hogy a határozat közzétételének napján veszti hatályát a jogszabály vagy annak rendelkezése, és minősül visszavontnak az állami irányítás egyéb jogi eszköze vagy annak rendelkezése [régi Abtv. 42. § (1) bekezdés].

A régi Abtv.-hez képest az Abtv. megtartotta azt a szabályt, hogy a megsemmisítő határozatot közzé kell tenni a Magyar Közlönyben. Azonban a közjogi szervezetszabályozó eszközök (tehát a jogszabályoknál alacsonyabb jogforrási szint)⁸⁸ megsemmisítése esetére nem differenciál: ezek esetében is a Magyar Közlönyben történő közzétételt írja elő. Az új Abtv. a Magyar Közlönyben közzéteendő határozatok között a régi Abtv.-hez képest újabb hatásköröket is megjelöl: az Alaptörvény, az Alaptörvény módosítása megsemmisítéséről,⁸⁹ a jogszabály hatálybalépésének ideiglenes felfüggesztéséről, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatáról, és a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról szóló határozatainak Magyar Közlönyben történő kötelező közzétételét írja elő.

A régi Abtv. elfogadásakor a Magyar Közlöny, a Magyar Köztársaság hivatalos lapjaként még papír alapon jelent meg. Az Abtv. meghozatalakor a Magyar Közlöny, Magyarország hivatalos lapja már elektronikus kiadvány.⁹⁰ Hasonlóan, az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, az Alkotmánybíróság Határozatai a kezdetekkor papír alapú kiadvánnyként jelent meg. Az Abtv. hatálya alatt azonban a hivatalos lap már digitális formában érhető el.

2. A közzététel fogalma és szabályozási szintjei

A közzététel – a jogszabályok kihirdetéséhez hasonlóan – a határozatok **hivatalos közreadását** jelenti, hivatalos, vagy egyéb lapban, amely által megismerhető lesz az adott határozat elfogadott és aláírt szövege és amely által a benne foglalt, mindenkre kötelező erejű rendelkezések érvényesek lesznek.⁹¹ Közzétételről (a jogszabályok kihirdetésével szemben, amely a jogszabályok első hivatalos közreadást jelenti, amely megismerhetővé teszi a jogszabály elfogadott és aláírt szövegét) – általános értelemben –

kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt.” 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, idézi CSINK (2011) i. m. 2.

⁸⁷ Jakab András szerint (a régi Abtv.-re utalva) az alkotmánybírósági határozatok érvényessége (egyben létezési kritériuma) annak függvénye, hogy milyen típusú eljárásban keletkezett a vizsgált alkotmánybírósági határozat. Utólagos normakontroll esetén a létezési kritérium a közzététel. JAKAB (2007) i. m. 73.

⁸⁸ A Jat. 23–24. §-a szabályozza a közjogi szervezetszabályozó eszközöket, azaz a normatív utasítást és a normatív határozatot. Bővebben ld. JAKAB (2020) i. m. 909–910.

⁸⁹ Ez utóbbi két hatáskörre történő utalás az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő 2013. évi CXXXI. törvény 12. § f) pontja alapján került az Abtv. szövegébe.

⁹⁰ Jakab András szerint a Magyar Közlöny nyomtatott változata „ma már csak tradicionális kiegészítő”. JAKAB (2020) i. m. 870.

⁹¹ A definícióhoz ld. JAKAB (2020) i. m. 909–910.

akkor beszélhetünk, ha a szűkebb értelemben vett kihirdetés valamelyik fogalmi eleme hiányzik, vagyis nem jogszabályról, és nem első, vagy nem hivatalos publikálásról van szó.⁹² A közzététel által jut el, válik nyilvánossá hivatalos úton a határozat a **címzetekhez**.

Az Alkotmánybíróság döntéseinek **közzétételére vonatkozó szabályok alapját** az Abtv. 44. § (1) és (2) bekezdése **fekteti le**. Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történő közzététel egyes szabályairól a Jat. egyes rendelkezései is szólnak.⁹³ Az Ügyrend 61. §-a is megállapít egyes szabályokat. Az Alkotmánybíróság a döntései megjelölésének és közzétételének egyes részletszabályait pedig a Közzétételi szabályzatban rendezi, amelyet az Abtv. 44. §-a alapján teljes ülési határozatban állapított meg.⁹⁴

A **Közzétételi szabályzat** rendezi az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása során hozott határozatok és végzések megjelölését és közzétételét. Külön szabályok vonatkoznak a Magyar Közlönyben közzétett határozatokra és az eljárást lezáró végzésekre. A szabályzat rendezi a határozatoknak és végzéseknek az Alkotmánybíróság honlapján történő hozzáférhetővé tételét is. Rendelkezéseket tartalmaz az eljárás során hozott végzésekről, a folyamatban lévő ügyekről történő tájékoztatásról és az indítványok hozzáférhetővé tételéről az Alkotmánybíróság honlapján. Végül az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásainak, a normatív határozatainak, valamint az egyéb szervezeti, működési és személyi ügyekben hozott határozatainak megjelölését és közzétételét is szabályozza. A Közzétételi szabályzat lefekteti az Alkotmánybíróság Határozatait hivatalos lapjának szabályait is.

Az Alkotmánybíróság döntéseinek közzététele három szinten történik. A legfontosabb döntéseket Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben teszik közzé. Azon határozatokat és végzéseket, amelyek a Magyar Közlönyben nem jelennek meg, az Alkotmánybíróság a digitálisan megjelenő Hivatalos Lapjában teszi közzé. A határozatok és végzések a hivatalos lapokon túl az Alkotmánybíróság honlapján, az ügyek adatlapján is elérhetőek, illetve a hivatalos közzétételt megelőzően a honlapon ideiglenes közzététel formájában is letölthetők.

A Közzétételi Szabályzat 12. §-a alapján az Alkotmánybíróság döntéseinek közzétételével és hozzáférhetővé tételével kapcsolatos feladatokat az Alkotmánybíróság **főtitkára** látja el.

⁹² Ennek megfelelően közzétételnek minősül a közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyéb dokumentumok nyilvánosságra hozatala, továbbá a közzététel fogalma alá tartozik a jogszabályok és egyéb normák minden további tájékoztató (pl. oktatási) célú közreadása is.

⁹³ A Jat. 28/A. § szerint: „A Magyar Közlöny a 26. § (1) bekezdésében foglaltak mellett tartalmazza a) az Alkotmánybíróság azon határozatait és végzéseit, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte, valamint az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait, [...]”

⁹⁴ Az Alkotmánybíróság teljes ülésének 1002/2012. (III. 7.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság döntéseinek megjelöléséről és közzétételéről.

3. Közzététel a Magyar Közlönyben

A Magyar Közlöny – a Jat. 25. § (1) bekezdése alapján – **Magyarország hivatalos lapja**. A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni. Az Abtv. 44. § (1) bekezdése, a Jat., az Ügyrend 61. §-a, valamint a Közzétételi szabályzat alapján egyes alkotmánybírósági döntéseket kötelezően közzé kell tenni (kötelező esetek), míg más döntések Magyar Közlönyben közzétételét az Alkotmánybíróság elrendelheti (fakultatív esetek).

3.1. A Magyar Közlönyben történő közzététel kötelező esetei

A Magyar Közlönyben történő közzétételnek vannak az Abtv. alapján kötelező esetei, amelyeket az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata sorol fel. A közzététel kötelező volta a hatáskortól és a döntés tartalmától függ. A Magyar Közlönyben kötelezően teszi közzé az Alkotmánybíróság azon **határozatait**, amelyeket az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata elrendel: az Alaptörvény, az Alaptörvény módosítása és a jogszabály megsemmisítéséről [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés, 41. § (1a) bekezdés], a jogszabály hatálybalépésének ideiglenes felfüggesztéséről [vö. Abtv. 61. § (2) bekezdés], az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatáról (vö. Abtv. 33. §), a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról (vö. Abtv. 35. §), valamint az Alaptörvény értelmezéséről (vö. Abtv. 38. §) szóló határozatát.

Az Alkotmánybíróságnak a Magyar Közlönyben kötelezően közzéteendő esetei mind határozatok, azaz érdemi döntések (szemben az eljárás során hozott, vagy eljárást lezáró végzésekkel) [vö. Abtv. 63. § (1) bekezdés]. A határozatok a Jat. értelmében nem jogszabályok, azonban jogforrásnak tekinthetjük azokat.⁹⁵

Azon eseteknél, melyeknél az Abtv. a Magyar Közlönyben történő közzétételt kötelezően rendeli el, az alkotmánybírósági határozatnak a Magyar Közlönyben megjelenése az alkotmánybírósági határozat érvényességi feltétele.⁹⁶

Az **Ügyrend 58. § (3) bekezdése alapján a határozat rendelkező része** tartalmazza – az Alkotmánybíróság érdemi döntésén túl – a határozat Magyar Közlönyben való

⁹⁵ Jakab András az alkotmánybírósági határozatokat a jogforrási hierarchiába sorolja. „Az AB határozat az Alkotmánybíróság által kiadott extern normatív aktus. Az AB határozat azért normatív aktus, mert normatív rendelkezés megsemmisítése maga is normatív rendelkezés, normatív rendelkezést pedig csak normatív aktusban lehet tenni. A normatív aktust (például törvényt) megsemmisítő AB határozat negatív normatív aktusnak nevezhető, hiszen lényegében a megsemmisített aktus inverze (negatív jogalkotás).” JAKAB (2020) i. m. 895. „Extern az a normatív aktus, amely az államszervezetten kívülre irányul”, de „extern és intern rendelkezéseket is tartalmazhat”. JAKAB (2007) i. m. 116. „A közzététel szükségessége épp ebből a jellegéből, azaz a címzettekhez való eljuttatás szükségességéből fakad. A jogszabályokat megsemmisítő AB határozatok, azaz a normatív rendelkezés megsemmisítése maga is normatív rendelkezés. A normatív aktust megsemmisítő AB határozat „negatív normatív aktusnak nevezhető”. JAKAB (2007) i. m. 133–134.

⁹⁶ Jakab András szerint: „A magyar jogi terminológiában egy normatív aktus érvényességén annak »bizonyos súlyos hibáktól mentes létezését« értjük. Az érvényességnek nincs mértéke vagy kiterjedése: egy normatív aktus vagy érvényes (azaz létezik bizonyos súlyos hibák nélkül), vagy nem [...] Az érvényességhez két konjunktív feltételnek kell fennállnia: (a) a létezésnek és (b) a »bizonyos súlyos hibáktól« való mentességnek.” JAKAB (2020) i. m. 870–871.

közzétételére vonatkozó rendelkezést is. Az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata által meghatározott esetekben az Alkotmánybíróságnak közzé kell tennie a döntést, tehát ilyenkor nem elrendeli, hanem a rendelkező részben csak utal a közzétételi kötelezettségre, az alábbi fordulattal: „Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

3.2. A Magyar Közlönyben történő közzététel fakultatív esetei

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján **elrendelheti** a hatáskörei gyakorlása során hozott **határozatainak** vagy a hatáskörei gyakorlása során lefolytatott **eljárást lezáró végzéseinek** a Magyar Közlönyben való közzétételét akkor is, ha a közzététel az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján nem kötelező.

Az Alkotmánybíróságnak az előzőleg ismertetett, kötelezően közzéteendő határozatain túl dönthet úgy, hogy **elrendeli** más határozatának közzétételét. A nem kötelező esetek felölelik az Abtv. 44. § (1) bekezdés által felsorolt kötelező esetek között nem szereplő hatáskörben meghozott döntéseket: alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény (vö. Abtv. 34. §), a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény (vö. Abtv. 34/A. §), a hatásköri összeütközés feloldása (vö. Abtv. 36. §), a bírói döntéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz eljárásban hozott döntések (vö. Abtv. 27. §), [vö. Abtv. 43. § (1) bekezdés,] illetve a normakontrollra irányuló hatáskörökben {utólagos normakontroll (vö. Abtv. 24. §), jogszabály vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés], és [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés], bírói kezdeményezés (vö. Abtv. 25. §)} a megsemmisítésen kívüli jogkövetkezményeket megállapító döntéseket {elutasítás, alkotmányos követelmény megállapítása [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés], alaptörvény-ellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés], mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés]}.

Az Alkotmánybíróság a gyakorlatban általában akkor rendeli el a döntésének közzétételét a Magyar Közlönyben, ha arra **valamilyen ok** mutatkozik: például az érintettek nagy száma, az alkotmányjogi kérdés jelentősége,⁹⁷ a határozat nagy társadalmi jelentősége,⁹⁸ vagy az ügy elvi jelentősége.⁹⁹

Míg a jogszabályok megsemmisítésére az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata kötelezően írja elő a Magyar Közlönyben közzétételt, a **bírói döntések megsemmisí-**

⁹⁷ Pl. rongálási ügyben a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozó alkotmányjogi panasz elutasítása esetén. Ld. 17/2020. (VII. 17.) AB határozat.

⁹⁸ Pl. deviza alapú kölcsönszerződések semmisségével kapcsolatos ügyben [Ld. 6/2019. (III. 20.) AB határozat], és a médiatartalom-szolgáltatók összefonódását elrendelő Korm. rendelet elleni utólagos normakontroll indítvány elutasítása esetén. Ld. 16/2020. (VII. 8.) AB határozat.

⁹⁹ Pl. parkolási pótdíj tárgyában indult ügyben az Alkotmánybíróság az előzetes döntéshozatali eljárás kérelmezésének polgári perrendtartásban lévő szabályaival kapcsolatosan állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet [26/2015. (VII. 21.) AB határozat] és a rémhírterjesztés tényállásának alkotmányossági vizsgálata, melynek során alkotmányos követelményt állapított meg az Alkotmánybíróság Ld. 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

tése esetén – nem jogszabályokról lévén szó – nem teszi ezt kötelezővé, akkor sem, ha a testület a Kúria döntését semmisíti meg. A gyakorlatban azonban előfordul, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendeli a közzétételt a bírói döntések megsemmisítésekor is, többek közt, amennyiben jelentős alkotmányjogi kérdésről szól az adott ügy,¹⁰⁰ vagy a határozatban foglalt elvi megállapításokra tekintettel.¹⁰¹

Kivételesen az Alkotmánybíróság nem csak a határozatát, hanem az eljárást lezáró, teljes ülés által, vagy öttagú tanácsban hozott **végzés** közzétételét is elrendelheti a Magyar Közlönyben.¹⁰² Megjegyzendő, hogy az egyesbírói végzés [vö. Abtv. 55. § (5) bekezdés] közzétételére nincs törvényi lehetőség, sem a Magyar Közlönyben, sem az Alkotmánybíróság Határozataiban.

A közzétételi szabályzat előírja, hogy amennyiben az Abtv. alapján nem kötelező a közzététel, a Magyar Közlönyben történő közzététel elrendeléséről a határozat, illetve a végzés **rendelkező részében** kell rendelkezni. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság az alábbi fordulatot használja: „Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.”

3.3. A Magyar Közlönyben való közzététel formája

A Magyar Közlönyben közzétett határozat tartalmazza a határozat rendelkező részét (külön sorban a Magyar Közlönyben való közzétételre utalást is), az indokolást, az Ügyrend alapján a különvéleményeket és a párhuzamos indokolásokat, a határozat aláírásának dátumát, valamint az alkotmánybírósági (belső) ügyszámot is.

A közzététel során az Alkotmánybíróság döntései a belső ügyszámtól¹⁰³ különböző **számot** kapnak. A Közzétételi szabályzat úgy rendelkezik, hogy a Magyar Közlönyben megjelenő alkotmánybírósági döntések évente 1-gyel kezdődő arab sorszámmal, perjellel és a közzététel évének számával, zárójelben a közzététel napjával, valamint AB határozat vagy AB végzés megjelöléssel és a határozat címével történik. A Magyar Közlönyben megjelent döntéseket a közzétételi szabályzat alapján az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban is közzé kell tenni, és ennek során a Magyar Közlönyben való közzététel szerinti megjelöléssel kell megjelölni.

¹⁰⁰ Pl. közösségi oldalon történő rágalmozás esetén [29/2019. (XI. 4.) AB határozat], képmáshoz való jog megsértése esetén. Ld. 23/2019. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁰¹ Pl. sajtócikk személyiség jogot sértő címével kapcsolatos ügyben. Ld. 8/2018. (VII. 5.) AB határozat.

¹⁰² Pl. 11/2016. (VI. 15.) AB végzés, amelyben az alkotmányjogi panasz alapján megindult ügyben az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárása rendezésének kérdése merült fel.

¹⁰³ A belső ügyszám (iktatószám) képzéséről az Iratkezelési szabályzat [az Alkotmánybíróság elnökének 8/2016. (XII. 10.) elnöki utasítása] 1. számú melléklete rendelkezik. Az ügyszám képzése egységes módszerrel történik, a hatáskört jelző római főtételszámból (pl. I. előzetes normakontroll, II. utólagos normakontroll, III. bírói kezdeményezés, IV. alkotmányjogi panasz, stb.), arab altételszámból és az évszámból áll. Az altételszám egy ötjegyű sorszám, mely minden év január 1-jén kezdődik 00001-es sorszámmal, és december 31-én ér véget. Ez utóbbit év közben folyamatos, emelkedő sorrendben kell kiadni. A belső ügyszám végén található négyjegyű évszám az ügyirat keletkezésének (iktatásának) naptári évét jelöli. Az iktatószám végére pontot kell tenni. A belső ügyszámtól megkülönböztetendő a döntés sorszáma, amelyet az ügy befejezését követően a közzététel során kap a határozat. Az Alkotmánybíróság honlapja lehetővé teszi mind a belső ügyszám, mind a döntés sorszáma szerinti keresést.

4. Közzététel az Alkotmánybíróság Hivatalos Lapjában

Az **Alkotmánybíróság Határozatait** az Alkotmánybíróság **hivatalos lapja**, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai az Alkotmánybíróság honlapján **bárki** számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetők.¹⁰⁴

A hivatalos lapban az Alkotmánybíróság közzéteszi mind a Magyar Közlönyben közzétett döntéseit [érdemi határozatokat, normatív határozatokat (pl. Ügyrend és annak módosításai), illetve az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait a Jat. 28/A. § alapján], mind pedig azon határozatokat, végzéseket, egyéb szervezeti, működési és személyi ügyekben hozott határozatait (például az Alkotmánybíróság állandó bizottságainak összetételéről és a bizottságok elnökeinek személyéről szóló tü. határozatok), valamint az elnöki utasításokat,¹⁰⁵ illetve egyéb dokumentumokat és közleményeket, amelyek a Magyar Közlönyben nem lettek közzétéve.

Az Alkotmánybíróság az egyesbíróként eljárva hozott végzéseit nem teszi közzé a hivatalos lapban sem, azokat a végzés címzettjeinek postai úton küldi meg.

A Magyar Közlönyben közzé nem tett határozatokra és az eljárást lezáró végzésekre a közzétételi szabályzat évenként háromezer-egyedtől kezdődő sorszámozást ír elő, egyekben a „/” jellel, a közzététel évének számával, zárójelben a közzététel hónapjával és napjával, valamint az AB határozat vagy AB végzés megjelölést kapják a döntések.

A döntéseket az aláírást követően, a közzététel előtt a Főtitkárságon anonimizálják és bekezdésszámmal látják el, illetve a döntés tartalmát nem érintő szövegellenőrzést követő helyesírási, illetve elírási hiba javítására is sor kerülhet [Ügyrend 60. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság Határozatait című hivatalos lap szerkesztéséért is a főtitkár felel.

5. Hozzáférhetővé tétel az Alkotmánybíróság honlapján

Az Alkotmánybíróság határozatait hozzáférhetővé teszi a hivatalos lapon túl a honlapján keresztül is. Az Abtv. 44. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozatait az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján¹⁰⁶ digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetők. A határozatok közzétételére a Bszi. bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit¹⁰⁷ kell megfelelően alkalmazni.

A személyes adatok védelme a határozatok közzétételekor is alapelv. A Bszi. utalt, a határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezései alapján a határozatok közzétételénél a közzétett határozatban szereplő személyek azonosítsát lehetővé tevő adatokat

¹⁰⁴ A hivatalos lap egyes számai a következő linken érhetők el: <https://www.alkotmanybirosag.hu/az-alkotmanybirosag-hatarozatai-ab-kozlony>.

¹⁰⁵ Pl. 8/2015. (XII. 10.) elnöki utasítás az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzatáról.

¹⁰⁶ Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapja: www.alkotmanybirosag.hu.

¹⁰⁷ A Bszi. XII. fejezete szól a bíróságok feladatairól a bírósági határozatok nyilvánosságának biztosítása érdekében. A 163. §–165. § a közzéteendő határozatok körét és a közzététel eljárási szabályait határozza meg, a 166. § pedig a bírósági határozatok közzététele során történő adatvédelmről rendelkezik.

törölni kell, de úgy, hogy ne járjon a tényállás sérelmével. Az Alkotmánybíróság a döntések közzététele során – amennyiben az érintett nem járult hozzá kifejezetten az adatai nyilvánosságra hozatalához – a személyes adatokat eltávolítja a döntés nyilvánosságra hozatalakor. Az anonimizálás során azonban egyes adatokat a főszabálytól eltérően nem kell törölni. Például az állami, vagy önkormányzati feladatot, vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv, vagy személy nevét és besztását, illetve a közérdekből nyilvános adatokat a döntések szövegéből nem törlik.

Az Alkotmánybíróság Határozatait hivatalos lapon túl a honlapon elérhetőek az ügyek adatlapjainál, html és pdf formátumban is.

45. § [A megsemmisítés hatálya, alkalmazási tilalom, felülvizsgálat elrendelése]¹⁰⁶

- (1) A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba.
- (1a) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja szerinti esetben az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal semmisíti meg.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.
- (3) A jogszabály megsemmisítése – a (6) bekezdésben foglalt eset kivételével – nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.
- (4) Az Alkotmánybíróság az (1), (2) és (3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.
- (5) A jogszabály megsemmisítése nem érinti a megsemmisített jogszabályon alapuló, Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem

¹⁰⁶ A szerzők közötti munkamegosztás a következő volt: Berkes Lilla: 1.2.; 4.; 6.3.; Csink Lóránt: 1.1.; 2–3.; 5.; 6.1.; 6.2.; 6.4.; Wiedemann János: 1.3.; 7–8.

felülvizsgálható, vagy felül nem vizsgált bírói döntéseket, kivéve, ha az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatában ettől eltérően rendelkezik.

- (6) Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján a bíróság jogerős ügydöntő határozatával vagy véglegessé vált nem ügydöntő végzésével vagy az ügyészség vagy a nyomozó hatóság további jogorvoslattal nem támadható eljárást megszüntető határozatával befejezett büntetőeljárás és a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.
- (7) A (6) bekezdésben meghatározott felülvizsgálat során a büntetőeljárásról, illetve a szabálysértésekről szóló törvény szabályait kell alkalmazni.

Az Abtv. 45. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	506
1.1. A 45. § (1), (1a) és (3)–(4) bekezdés szövegtörténete.....	506
1.2. A 45. § (2) és (5) bekezdés szövegtörténete.....	506
1.3. A 45. § (6)–(7) bekezdés szövegtörténete	507
2. A megsemmisített jogszabály hatályvesztése és következménye.....	508
2.1. A hatályvesztés fogalma	508
2.2. A hatályvesztés ideje	509
2.3. Az alkalmazhatóság fogalma és ideje	509
2.4. A hatályba nem lépett jogszabály megsemmisítésének következménye.....	510
3. Alaptörvény és módosításának hatályvesztése.....	510
4. Az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítésének következménye	511
5. A megsemmisített jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága.....	511
6. A hatályvesztés és alkalmazhatóság különleges esetei.....	512
6.1. A hatályvesztés időpontjának eltérő meghatározása.....	512
6.2. Generális alkalmazási tilalom	513
6.3. Alkalmazási tilalom egyedi ügyben.....	513
6.4. A hatályvesztés és alkalmazhatóság főszabálytól eltérő megállapításának indokai.....	514
7. A felülvizsgálat elrendelése büntetőjogi és szabálysértési ügyekben	514
7.1. Néhány általános megállapítás	514
7.2. A jogkövetkezmény alkalmazásának feltételei	515
8. A felülvizsgálat lefolytatásának szabályai.....	517

8.1. Néhány általános megállapítás.....	517
8.2. Büntető ügyek.....	517
8.3. Szabálysértési ügyek.....	518

1. Szövegtörténet

1.1. A 45. § (1), (1a) és (3)–(4) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. 40. § rögzítette, hogy ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A 42. § (1) bekezdése hozzátette, hogy a jogszabály vagy annak rendelkezése a határozat közzétételének napján veszti hatályát, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze vagy annak rendelkezése akkortól minősül visszavontnak.

A főszabály tehát az *ex nunc* hatályon kívül helyezés volt; ezt a 43. § (2) bekezdése azzal erősítette meg, hogy külön is kimondta: a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. E szabály alóli kivételként a régi Abtv. 43. § (4) bekezdése lehetővé tette, hogy az alkotmánybíróság *ex tunc* vagy akár egy jövőbeli időponttól helyezze hatályon kívül a jogszabályt, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Az Alkotmánybíróság a 10/1992. (II. 25.) AB határozatban elutasította a régi Abtv. 43. §-a megsemmisítésére irányuló indítványt, amely szerint a megsemmisítés fogalmilag kizárólag visszamenőleges hatályú lehet. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[a] megsemmisítés, amely a jogi szaknyelvben mindig jogalakító (konstitutív) döntést jelent, lehet mind *ex nunc*, mind *ex tunc* hatályú, sőt szólhat a határozat közzététele utáni időpontra is. A semmisség viszont eleve fennálló minőség, amellyel kapcsolatban értelmetlen valamely joghatás beállításának idejére vonatkozó kérdést felvetni.” Azt is rögzítette, hogy „[a] lezárt jogviszonyokba való beavatkozást a törvény csak akkor írja elő, ha azt más, a jogbiztonsággal konkuráló jogállami elv megköveteli.”

A régi Abtv. nem ismerte az Abtv. 45. § (4) bekezdésében szabályozott általános alkalmazási tilalom intézményét, azt az alkotmánybírósági gyakorlat dolgozta ki. A 7/1994. (II. 18.) AB határozat a rendelkező részében mondta ki: „[h]a az Alkotmánybíróság nem egy konkrét ügyre szorítkozó érvennyel, hanem általános érvennyel tiltja meg egy formálisan hatályon kívül helyezett, de a korábbi jogviszonyokra továbbra is irányadó rendelkezés alkalmazását az ilyen tilalom mind a folyamatban lévő, mind a később induló ügyekben – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ának (2) bekezdéséből következően – a jogalkalmazó szervekre és az ügyfelekre egyaránt kiterjed.”

1.2. A 45. § (2) és (5) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. kevésbé volt cizellált a jogszabály megsemmisítése esetén az egyedi ügyekben, bírósági eljárásokban való alkalmazhatóság kizárásával kapcsolatban mint

a jelenleg hatályos, ezért annak tartalmát részletesen az alkotmánybíróági gyakorlat bontotta ki.

A régi Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint a főszabálytól eltérően is meghatározhatja az Alkotmánybíróság a megsemmisített jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, azonban az általános alkalmazási tilalmat a legtöbb esetben e rendelkezéstől függetlenül alkalmazta a testület. **Az alkotmánybíróági gyakorlat** ebből a szempontból **két időszakra** volt osztható. 1995-ig több olyan határozat is született bírói kezdeményezések, illetve alkotmányjogi panaszok esetében, amely a vizsgált és alkotmányellenesnek minősített jogszabály alkalmazását általános jelleggel tilalmazta [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 70., 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, ABH 1992, 355.]. A 68/1995. (XII. 7.) AB végzés szerint a megsemmisítés a kihirdetésig teljesített kötelezettségeket, gyakorolt jogokat nem érintheti főszabály szerint, és kivételes az az eset, amikor a hatályvesztésre, illetve alkalmazási tilalom kimondására a régi Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint kerül sor. Az alkotmánybíróági döntések *erga omnes* hatálya azt jelenti, hogy a hatályvesztés és a konkrét normakontroll eljárásokban az alkalmazási tilalom a konkrét normakontrollal nem érintett személyek esetében az általános szabályok szerint alakul (*ex nunc* jelleggel), a kivételes jogkövetkezmények pedig csak a konkrét ügy által érintett személy(ek)re vonatkozhatnak (ABH 1995, 431.). Végül a 2000-es években született egy döntés, ami irányadó szempontként határozta meg az alkotmányellenes jogszabállyal okozott jogsérelem jellegének, anyagi vonzatának és a kérelmező jogaira gyakorolt hatásának figyelembe vételét {33/2003. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2003, 394, 399–400.; összefoglalva: 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205, 209–211.}.

Az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítésének jogkövetkezményeit részletesen az Abtv. 45. § (2) és (5) bekezdése határozta meg, előbbi az Alkotmánybíróság előtt folyamatban volt ügygel, míg utóbbi az Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem felülvizsgálható, vagy felül nem vizsgált bírói döntésekkel összefüggésben.

1.3. A 45. § (6)–(7) bekezdés szövegtörténete

Az Abtv. 45. § (6) bekezdésében szabályozott jogkövetkezmény **nem előzmények nélküli**. Már a régi Abtv. 43. § (3) bekezdése kimondta, hogy az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy **köteles levonni a jogszabály alkotmányellenessége következményeit** a jogszabály alapján jogerősen lezárt büntetőeljárások vonatkozásában: **el kell rendelnie felülvizsgálatukat, ha** az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés csökkentése, vagy mellőzése, vagy a felelősség alóli mentesülés következne. Az Alkotmánybíróság szerint a lezárt jogviszonyokba való beavatkozást a törvény csak akkor írja elő, ha azt más, a jogbiztonsággal konkuráló

jogállami elv megköveteli. Így az alkotmányos büntetőjog alapelveivel összhangban teszi az Abtv. 43. § (3) bekezdése kötelezővé jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát az elítélt javára. Ez elvileg a jogbiztonság ellen hat. Az ellentmondást az Abtv. úgy oldja fel, hogy a 43. §-nak ez a rendelkezése csak arra az esetre vonatkozik, ha a büntetés hátrányos következményei még fennállnak [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 75].

Ugyanakkor a régi Abtv. kizárólag a büntetőeljárás vonatkozásában biztosította a felülvizsgálat elrendelését. Az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban megállapított alkotmányellenes mulasztás következtében a régi Szabs. tv. 103. § (3) bekezdése azonban kimondta, hogy perújításnak van helye, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panasznak.

A régi Abtv. nem utalt kifejezetten arra, hogy a felülvizsgálat során a büntetőeljárásról szóló törvény szabályait kell alkalmazni és értelemszerűen arra sem, hogy a szabálysértésekről szóló törvény szabályait kell alkalmazni.

2. A megsemmisített jogszabály hatályvesztése és következménye

2.1. A hatályvesztés fogalma

Az Abtv. 45. §-a a megsemmisítés jogkövetkezményét rögzíti, azaz azt, hogy az alkotmánybírósági döntést követően mi lesz a megsemmisített jogszabályi rendelkezés sorsa. Az indítványozó (és a jogkereső közönség) szempontjából ez az alkotmánybírósági eljárás kulcskérdése. Ezt a kérdést viszont nem egyedül az Abtv. határozza meg, hanem a Jat. és az eljárási törvények (Pp., Be., Kp.) is befolyásolják; e törvények együttes értelmezéséből lehet meghatározni, hogy „mi történik az alkotmánybírósági döntés után”.

Az Abtv. 41. §-a rögzíti, hogy utólagos normakontroll, bírói kezdeményezés, valamint jogszabályt támadó alkotmányjogi panasz esetén a pozitív tartalmú alkotmánybírósági döntés a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, amelynek egyenes következménye, hogy a jogszabály – előbb vagy utóbb – hatályát veszti.

A hatály a jogforrástan egyik meghatározó fogalma. Azt jelöli, hogy a jogszabály joghatás kiváltására alkalmas, azaz jogokat, kötelezettségeket keletkeztethet, alakítani tudja a társadalmi viszonyokat. Hatályon értjük azt is, hogy egy jogszabály milyen földrajzi területen fejt ki a hatályát (területi hatály), kikre vonatkozik (személyi hatály), milyen jogviszonyokra vonatkozik (tárgyi hatály) stb. A jogszabály megsemmisítése kapcsán az időbeli hatály játszik szerepet, azaz, hogy mi az az időintervallum, amely alatt a jogszabály kifejti hatását, azaz amely alatt magatartási szabályokat állapít meg.

A magyar jogban nincs tartalmi derogáció; egy jogszabály csak akkor veszti hatályát, ha ennek normatív alapja van, azaz a Jat-ban rögzített valamelyik hatályvesztési ok fennáll. A Jat. hatályvesztési okként rögzíti a jogszabály alkotmánybírósági megsemmisítését [10. § (1) bekezdés d) pont]. **Ha az Abtv. 45. §-a nem is rögzítené, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés hatályát veszti, az akkor is bekövetkezne, a Jat. rendelkezése folytán.** Az Abtv. e rendelkezésének nem az a jelentősége, hogy kimondja a hatályvesztést, hanem hogy a hatályvesztés időpontját állapítsa meg.

2.2. A hatályvesztés ideje

Az Abtv. 45. § (1) bekezdés a hatályvesztés főszabályát rögzíti: a megsemmisített rendelkezés az alkotmánybíróági határozat **hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát**. A jogalkotási törvény egyértelműsíti, hogy a hatálybalépés és a hatályvesztés az adott naptári nap 0 óráját jelenti [Jat. 10. § (8) bekezdés]. Ebből a gyakorlatban az következik, hogy ha egy jogszabályi rendelkezés megsemmisítéséről szóló határozat a 2020. szeptember 15-ei hivatalos lapban jelenik meg, akkor erre a rendelkezésre szeptember 15-én még alapíthatóak jogok és kötelezettségek, szeptember 16-án viszont már nem.

Megjegyzendő, hogy a Jat. előtti alkotmánybíróági gyakorlat – a részletes szabályozás hiánya miatt – nem volt ennyire egyértelmű; többször az Alkotmánybíróság december 31-ei hatállyal semmisített meg jogszabályokat, logikusan azzal a szándékkal, hogy az óévben még a régi szabály legyen hatályban, de az új évben már ne. Ironikus módon ilyen volt a régi jogalkotási törvényt megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozat is.

A megsemmisített rendelkezés hatályvesztésének itt említett főszabályát a jogirodalom **ex nunc megsemmisítésnek** nevezi.

2.3. Az alkalmazhatóság fogalma és ideje

A jogirodalom különbséget tesz a jogszabály hatálya és alkalmazhatósága között. A hatály a jogszabálynak az az állapota, amely alatt a társadalmi viszonyok rendezésére képes, azaz amely időtartamban általában joghatás kiváltására képes. Ezzel szemben az alkalmazhatóság azt jelenti, hogy egy konkrét jogviszonyt az adott jogszabályi rendelkezés alapján kell-e megítélni. A hatály és az alkalmazhatóság az esetek döntő többségében egybeesik (a hatályos jogszabály alkalmazható és az alkalmazható jogszabály hatályos), de nem feltétlenül.

A hatály és az alkalmazhatóság közti különbségre álljon itt egy egyszerű példa. Tegyük fel, hogy december 1-jén módosítják a KRESZ-t, amelynek értelmében az autópályán a megengedett maximális sebességet 150 km/h-ra emelik fel. Ez a módosítás a következő év január 1-jén lép hatályba. Tegyük fel továbbá, hogy egy autós Karácsonykor 145 km/h sebességgel halad az autópályán; ez a korábbi (hatályos) jogszabály alapján gyorsajtás, az új (még nem hatályos) jogszabály alapján nem az. A következő márciusban közigazgatási eljárás keretében foglalkoznak a gyorsajtásos ügygel. Szankcionálható-e az autós? Természetesen igen; annak ellenére, hogy az elbíráláskor hatályos jogszabály alapján magatartása nem jogellenes, mégis, a hatóságnak nem a hatályos jogszabályt, hanem a már nem hatályos jogszabályt kell alkalmaznia. Azt láthatjuk tehát, hogy a hatályos jogszabály nem alkalmazható, és a nem hatályos jogszabály alkalmazható.

Az Abtv. – a korábbi Abtv.-vel azonos módon – rögzíti, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés a hatályvesztéstől kezdve nem alkalmazható. Ez azonban nem pontos, legalábbis nem felel meg az alkalmazhatóság jogirodalomban kimunkált (és a Jat-ban is használt) fogalmának. Az Abtv. 45. § (1) bekezdésének főszabálya nem jelenti ugyanis azt, hogy a jogalkalmazó ne dönthetne el ügyet a későbbiekben a megsemmisített

misített rendelkezés alapján; ezt jelenti ugyanis az alkalmazhatóság. A (3) bekezdésből egyértelműen kiderül, hogy a megsemmisítés nem jár generális alkalmazási tilalommal; általában nincs olyan hatása, hogy a jogalkalmazó nem használhatja a megsemmisített rendelkezést a döntéseiben.

Az Abtv. 45. §-a egészének figyelembe vételével, a logikai értelmezés segítségével az **„e naptól kezdve nem alkalmazható”** fordulatot úgy kell értelmezni, hogy a hatályvesztést kimondó határozat közzétételét követő nap 0 órától – főszabály alapján – **a megsemmisített rendelkezés alapján új jogviszony nem jöhet létre.**

2.4. A hatályba nem lépett jogszabály megsemmisítésének következménye

Az Abtv. lehetővé teszi azt is, hogy az Alkotmánybíróság a *vacatio legis* időtartama alatt vizsgálja meg egy jogszabály alkotmányosságát, azaz egy már létező, kihirdetett, de még nem hatályos rendelkezésről hozzon döntést. Erre kizárólag utólagos normakontroll eljárásban kerülhet sor [vö. Abtv. 24. § (1) bekezdés]. Előzetes normakontroll eljárásban azért nem, mert ott a jogszabály még nem került kihirdetésre [vö. Abtv. 23. § (1) bekezdés], bírói kezdeményezés [vö. Abtv. 25. § (1) bekezdés] és alkotmányjogi panasz hatáskörben (vö. 26. §) pedig azért nem, mert fogalmilag kizárt, hogy a nem hatályos jogszabályt alkalmazni kelljen.

Az Abtv.-nek ez a fordulata utólagos normakontroll eljárásban is csak akkor alkalmazható, ha a jogszabály még nem lépett hatályba; akár azért, mert a hatálybalépés időpontját a jogalkotó eleve későbbi napban határozta meg, akár azért, mert az Alkotmánybíróság a jogszabály hatálybalépését az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján felfüggesztette.

Ha az Alkotmánybíróság még nem hatályos jogszabály alaptörvény-ellenességét állapítja meg, akkor ez a rendelkezés nem veszíti hatályát, hiszen nem is volt soha hatályos (nincs mit elveszteni), azonban az Abtv. rendelkezése alapján az ilyen rendelkezés nem is lép hatályba.

A régi Abtv. hatálya alatt előfordult, hogy a hatálybalépés előtti alkotmánybírósági döntés további jogalkotói lépéseket vont maga után. Az 51/2010. (IV. 28.) AB határozat még annak hatályba lépése előtt megsemmisítette azt a törvényt (Ptké.), amely a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvényt hatályba léptette volna, aminek következtében a Ptké. nem lépett hatályba, és így nem léphetett hatályba a 2009-es Ptk. sem. Később a jogalkotó mégis úgy rendelkezett, hogy törvényben kimondta: a 2009-es Ptk. nem lép hatályba (2010. évi LXXIII. törvény). Jogforrástani szempontból ez a törvény hozott tartalmi változást: az alkotmánybírósági döntés indirekt következménye egyébként is az volt, hogy a 2009-es Ptk. nem lépett hatályba.

3. Alaptörvény és módosításának hatályvesztése

Az Abtv. 24/A. §-a külön eljárásrendet rögzít az Alaptörvény, illetve módosításainak alkotmányossági vizsgálatára. Ha az alaptörvény-módosítás közjogi érvénytelenségben szenved, akkor ennek joghatása csak **viSSzaható hatályú (*ex tunc*) megsemmisítés** lehet.

Ennek megfelelően az Abtv. 45. § (1a) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal semmisíti meg. Ha az alaptörvény-módosítást – az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdésében meghatározott vizsgálati keretek között – alaptörvény-ellenesnek találja, akkor a megsemmisítés következtében úgy kell tekinteni, mintha a módosítás nem is jött volna létre érvényesen. Ez összhangban van azzal az alkotmánybírósági gyakorlattal, amely közjogi érvénytelenség esetén általában visszaható hatályú megsemmisítést rögzít.

4. Az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítésének következménye

A bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján meghozott alkotmánybírósági döntést több következménnyel bírhat a bíróságokra nézve. Bírói kezdeményezés esetében a helyzet egyértelmű, a bíró folytatja az eljárását, **alkotmányjogi panasz esetén viszont a döntés tartalmától függ az, hogy azt a bíróság hogyan hajtja végre.** A Pp. sikeres alkotmányjogi panasz esetén a perújítás szabályainak alkalmazását rendeli el (396. §). A végrehajtás mikéntjéről a Kúria dönt, annak tükrében, hogy az Alkotmánybíróság anyagi vagy eljárási jogszabályt semmisített-e meg. A Pp. mindezek tükrében lehetőséget biztosít perújításra (majd annak eredményeként az eljárás megismétlésére), az eljárás érintett szakaszának megismétlésére, illetve ha sor került a bírói döntés megsemmisítésére is – és az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége esetében általában az a bevett eljárás, mivel az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása jellemzően magát a döntést is alaptörvény-ellenessé teszi –, az eljárás megismétlésére, közigazgatási ügyekben pedig, ha az Alkotmánybíróság a hatóság döntését is megsemmisítette, a hatóság értesítésére is [Pp. 427. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság tehát az eljárására okot adó ügyben kizárja a megsemmisített jogszabály alkalmazását, a hatásköre azonban nem terjed ezen túl, azt már a bíróság dönti el, hogy mindez milyen kihatással van az egyedi ügyre. A Be. felülvizsgálati lehetőséget biztosít [648. § c) pont].

A megismételt eljárásban a bíró kötve van ahhoz az alaptörvény-értelmezéshez, amit az Alkotmánybíróság kifejtett, de nincs kötve abban, hogy milyen jogszabályt kell alkalmaznia, milyen tényállást kell megállapítania, és hogy ezek alapján milyen döntést kell hoznia. A bíróságnak nem ugyanolyan tartalmú döntést kell hoznia, hanem az alaptörvényi rendelkezésnek kell ugyanolyan értelmet tulajdonítania, mint amit az Alkotmánybíróság tulajdonított. Elsőként tehát a döntés mögött meghúzódó elvi megfontolást, a *ratio decidendi*-t kell feltárni, és ennek segítségével, felhasználásával kell eldönteni az egyedi ügyet. Abban az esetben, ha a megismételt eljárásban a bíróság az Alkotmánybíróság döntését nem megfelelő módon veszi figyelembe, döntése alkotmányjogi panasszal támadható {3/2017. (II. 25.) AB határozat Indokolás [22]–[28]}.

5. A megsemmisített jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága

Az Abtv. 45. § (1) bekezdése főszabályként azt rögzíti, hogy **a megsemmisített rendelkezés a közzétételt követő naptól nem alkalmazható**, azonban ez nem jelenti azt,

hogy a jogalkalmazó a megsemmisített rendelkezést ne vehetné figyelembe (ne alkalmazhatná) a döntéshozatalban. Ennek részleteiről szól a (3) bekezdés.

Az Abtv. 45. § (3) bekezdése értelmében a megsemmisítés nem érinti a hatályvesztésig létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ez összecseng a Jat. 15. § (2) bekezdésével, amely szerint a jogszabályi rendelkezést a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre akkor is alkalmazni kell, ha a jogszabály időközben hatályát veszítette.

Mindebből az következik, hogy a **jogszabály megsemmisítésének ugyanaz a joghatása, mint a jogszabály módosításának vagy hatályon kívül helyezésének**: a jövőre vonatkozóan változik a szabályozási környezet, de a már bekövetkezett jogi tények, létrejött jogviszonyok már nem változnak.

Ennek másik oldala, hogy alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alapján is érvényesen létrejöhet jogviszony (hiszen csak a megsemmisítést követően nem jöhet létre jogviszony, a már létrejött érvényes). E látszólag meghökkenítő tény magyarázata a jogbiztonság: a jogrendszer kiszámíthatósága, a jogi környezetben való bizakodás rendszerint elég erős érdek ahhoz, hogy a fennálló jogviszonyokat akkor se bolygassuk meg, ha azok alaptörvény-ellenes szabályon alapultak.

6. A hatályvesztés és alkalmazhatóság különleges esetei

6.1. A hatályvesztés időpontjának eltérő meghatározása

Az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak lehetősége van arra, hogy a **főszabálytól eltérően** állapítsa meg a megsemmisített jogszabály időbeli hatályának megszűnését: a hatályvesztés a határozat közzétételét követő napnál korábbi vagy későbbi is lehet.

Visszaható hatályú (a jogirodalomban bevett kifejezéssel: *ex tunc*) a megsemmisítés, ha az Alkotmánybíróság a határozat közzétételénél korábbi napot határoz meg. A gyakorlatban ilyenkor az Alkotmánybíróság a jogszabály kihirdetésére (korábban egyes esetekben: a jogszabály hatályba lépésének időpontjára) visszaható hatállyal semmisíti meg a jogszabályt. Mindkét esetben a gyakorlati következménye az, hogy úgy kell tekinteni, mintha a jogszabály nem is lépett volna soha hatályba, amiből pedig az következik, hogy a jogszabály alapján létrejött jogi tények, jogviszonyok is jogalap nélküliek (hiszen nem volt hatályos jogszabály, ami alapján létrejött volna), így semmisek.

Elképzelhető továbbá az is, hogy az Alkotmánybíróság a **határozat közzétételét követő későbbi időpontban határozza meg a hatályvesztés időpontját (pro futuro megsemmisítés)**. Ilyen esetben a megsemmisített jogszabály az alkotmánybíróági döntésben meghatározott ideig „tovább él”, azaz a megsemmisítés ellenére nemcsak hogy alkalmazható a korábbi ügyekre, hanem még bizonyos ideig új jogviszonyok, jogi tények is létrejöhetnek a jogszabály alapján.

Az Abtv. az Alkotmánybíróság mérlegelés alapján meghozott döntésévé teszi, hogy alkalmazza-e a visszaható hatályú vagy a *pro futuro* hatályvesztés következményeit. Mindkettő ugyanakkor a főszabálytól való eltérés; az Alkotmánybíróságnak azt kell indokolnia a határozatában, hogy miért rendelkezett másképp, mint amit az (1) bekezdés előírt.

6.2. Generális alkalmazási tilalom

Az Abtv. 45. § (4) bekezdése a jogkövetkezmények kapcsán az alkalmazási tilalom előírását is lehetővé teszi. Generális alkalmazási tilalomról beszélünk, ha a megsemmisített jogszabályt egyetlen bírói vagy hatósági döntésben sem lehet alkalmazni, azaz **a megsemmisített rendelkezés alapján nem dönthető el jogvita.**

Az alkalmazási tilalom kapcsán lényeges különbség van a normakontroll és az alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott eljárások között. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott (egyedi ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét állító) panasz esetén az Alkotmánybíróság az egyedi ügyre (is) összpontosít, az indítványozó alapjogi sérelmét kívánja rendezni. Ehhez képest a normakontroll hatáskörben eljárva a vizsgálat tárgya a jogszabály, elviekben minden egyedi üggyől függetlenül. Ezzel magyarázható, hogy utólagos normakontroll hatáskörében eljárva az Alkotmánybíróság csak kivételes esetekben állapít meg általános alkalmazási tilalmat, alkotmányjogi panasz esetében viszont a konkrét alkalmazási tilalom kimondása a tipikus eset.

Az alkalmazási tilalom nem csupán jogszabály megsemmisítésével egyidejűleg mondható ki, így nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság olyan jogszabály alkalmazásának tilalmát mondja ki, amely már hatályát veszítette [vö. 41. § (3) bekezdés].

6.3. Alkalmazási tilalom egyedi ügyben

Az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint a támadott jogszabály megsemmisítése esetén az adott rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Más ügyekre azonban csak akkor terjed ki az alkalmazás kizárása, ha ezt az Alkotmánybíróság kifejezetten elrendeli, amely megoldással egyébként az Alkotmánybíróság meglehetősen gyakran él. Az alkalmazási tilalom elrendelését a **jogerős döntéssel még el nem bírált ügyekben** alkalmazza [jogerősen lezárt döntések felülvizsgálatára a (6) bekezdés alapján büntetőügyekben és szabálysértési ügyekben kerülhet csak sor] az Alkotmánybíróság, vagyis nem törli át vele a jogerőt, és a döntését rendszerint röviden indokolja (bár ebben nem következetes a gyakorlat). Az egyedi ügyekben való alkalmazási tilalom elrendelésének célja ezekben az ügyekben az, hogy a bíróság az előtte folyamatban lévő ügyet az Alaptörvénnyel összhangban álló jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén dönthesse el, ezért az indokolás általában valamely alapjog érvényesülésére hivatkozik {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [47]}. Mivel a főszabályhoz képest kivételt képeznek az (5) bekezdésben meghatározottak, ezért e lehetőség alkalmazásának elvetéséről nem kell külön döntést hozni és azt indokolni.

Az egyedi ügyekben való alkalmazási tilalom kimondásának elmaradása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy más, folyamatban lévő ügyekben a bíróságok ne vehetnék figyelembe az Alkotmánybíróság által elfogadott értelmezést. Abban az esetben viszont, ha *ex tunc*, vagyis visszamenőleges hatállyal kerül sor a jogszabály megsemmisítésére, a jogkövetkezményeket az eljáró bíró állapítja meg {1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [70]}.

Ha nem rendelt el az Alkotmánybíróság általános alkalmazási tilalmat, és a bírónak az előtte folyamatban lévő ügyben emiatt olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amelynek az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság korábban

már megállapította, az Abtv. 25. § (1) bekezdés második fordulata szerinti indítványt kell előterjesztenie, melyben az alkalmazás kizárását kell indítványoznia. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján újabb alkalmazási tilalmat akkor lehet elrendelni, ha ez szolgálja a jogbiztonságot és a törvény előtti egyenlőséget, vagyis hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszony hasonló elbírálását a bíróság előtt {3067/2017. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [17]}.

6.4. A hatályvesztés és alkalmazhatóság főszabálytól eltérő megállapításának indokai

Az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a megsemmisítés hatályának megállapítása, valamint az alkalmazási tilalom elrendelése esetén **három szempontot** mérlegel: az Alaptörvény védelmét, a jogbiztonságot és az eljárást kezdeményező érdekét.

Leegyszerűsítve a kérdés úgy merül fel, hogy az alkotmányossághoz vagy a jogbiztonsághoz fűződik-e nagyobb érdek. Az „alkotmányosság” ebben az összefüggésben azt kívánja meg, hogy alkotmányellenes szabályt senkivel szemben ne alkalmazzanak, az alkotmányosságot (pontosabban: az alkotmányellenesség-mentességet) feltétlenül állítsák helyre. Ennek érvényesítése az alaptörvény-ellenes szabály visszaható megsemmisítését és generális alkalmazási tilalom elrendelését vonja maga után, hiszen így olyan eredményt érünk el, mintha nem is jött volna létre az alkotmányellenes szabály, azt senkivel szemben nem kell alkalmazni.

Ezzel szemben a jogbiztonság, a jogviszonyok kiszámíthatósága azt indokolja, hogy még az alkotmányellenes szabály is maradjon hatályban egy ideig, illetve legyen alkalmazható, hiszen a jogalanyok, akik bíztak a szabály alkotmányosságában, magatartásukat ahhoz igazították. Ez tehát a *pro futuro* megsemmisítés mellett szóló érv.

Az Alkotmánybíróságnak mérlegelnie kell, hogy az adott esetben melyik a fontosabb. Megfigyelhető, hogy magánjogi szabályok megsemmisítésénél az Alkotmánybíróság tartózkodik a visszaható hatályú megsemmisítéstől, hiszen ott ez szükségszerűen érint más, ellenérdekű felet is. Ha viszont közjogi jogviszonyról van szó, ahol az egyik szereplő az állam, ott az Alkotmánybíróság „hajlamosabb” élni a visszaható hatályú megsemmisítés eszközével.

7. A felülvizsgálat elrendelése büntetőjogi és szabálysértési ügyekben

7.1. Néhány általános megállapítás

Az Abtv. 45. § (6) bekezdésében szabályozott **felülvizsgálat elrendelése** egy olyan jogkövetkezmény, amelyet az Alkotmánybíróság a jogszabály alaptörvény-ellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása mellett, azt kiegészítve alkalmaz. Lényege abban áll, hogy nem csupán a vizsgált jogszabály(i) rendelkezés) alaptörvény-ellenességének (nemzetközi szerződésbe ütközésének) a megállapítására és megsemmisítésére kerül sor, hanem – azzal egyidejűleg – a főszabálytól [vö. Abtv. 45. § (3) bekezdés] eltérően, az Alkotmánybíróság számára lehetőséget teremt a lezárt jogviszonyokba történő beavatkozásra is.

Az Abtv. kizárólag **büntető és szabálysértési ügyekben** engedi meg, hogy az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érvényesülését szolgáló, fentebb ismertetett felülvizsgálati korlátot áttörhesse. A lezárt jogviszonyokba történő beavatkozást ebben az esetben az indokolja, hogy a büntetőjog (és bár enyhébb fokban, de a szabálysértési jog is) *ultima ratio*-ként a jogrendszer legsúlyosabb szankcióit foglalja magában. Amennyiben a legsúlyosabb következményekkel járó jogágak szabályainak értelmezésére és alkalmazására alaptörvény-ellenesen került sor – a lentebb ismertetett feltételek fennállása esetén – indokolt lehet, hogy az alaptörvény-ellenesség a lezárt jogviszonyokban is reparálást nyerjen, akár a jogbiztonság követelményével szemben is.

A szóban forgó jogkövetkezmény további különlegessége, hogy **alkalmazása megoszlik az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között**. Mindez azt jelenti, hogy a felülvizsgálatot az Alkotmánybíróság rendeli el a határozatával, de azt érdemben a rendes bíróság (büntetőügyekben a Kúria, szabálysértési ügyekben a korábban eljáró bíróság) végzi el [vö. Abtv. 45. § (7) bekezdés]. Ennek megfelelően az alkotmánybíróági határozat a szóban forgó eljárások befejezéséről rendelkező döntések hatályát önmagában nem érinti, arról kizárólag a rendes bíróság dönthet érdemi eljárásának lefolytatását követően.

7.2. A jogkövetkezmény alkalmazásának feltételei

Az Abtv. 45. § (6) bekezdése szerint abban az esetben rendel el felülvizsgálatot az Alkotmánybíróság, ha az általa vizsgált **jogszabály(i rendelkezés) semmiségéből** a büntetőügy terheltje vagy a szabálysértési ügy eljárás alá vont személye vonatkozásában valamely – lentebb részletezett – **kedvezőbb helyzet következne**.

Mindenekelőtt a semmiség fogalma igényel értelmezést. Az Abtv. rendelkezései értelmében, amennyiben az Alkotmánybíróság megállapította egy jogszabály(i rendelkezés) alaptörvény-ellenességét vagy nemzetközi szerződésbe ütközését és ennek okán azt megsemmisítette [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés, 42. § (1) bekezdés], magától értetődően a jogszabály(i rendelkezés) semmiségéről van szó. Itt szükséges leszögezni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi (régi Abtv-en alapuló) és a jelenlegi gyakorlata nem csupán az *ex tunc* hatályú, hanem az *ex nunc* hatályú megsemmisítés esetén is elrendelhetőnek tartja a felülvizsgálat jogkövetkezményét {ld. pl. 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, 20/2006. (V. 31.) AB határozat; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat [a 39/2012. XII. 6.) AB határozatban történt kiegészítéssel], 6/2020. (III. 3.) AB határozat}.¹⁰⁷ Az alkotmánybíróági gyakorlat a felülvizsgálat jogkövetkezményét ezen kívül abban az esetben is alkalmazhatónak tartja, ha az Alkotmánybíróság egy, a határozata meghozatalának időpontjában már nem hatályos jogszabály(i rendelkezés) alaptörvény-ellenességét állapítja meg¹⁰⁸, annak ellenére, hogy utóbbi esetben értelemszerűen nem lehet rendelkezni a jogszabály megsemmisítéséről {ld. pl.

¹⁰⁷ Az alkotmánybíróóság *pro futuro* hatályú megsemmisítés esetén értelemszerűen nem alkalmazza a felülvizsgálat elrendelését {ld. 4/2013. (II. 21.) AB határozat}, így az indítványozó ilyen esetben nem részesül az említett jogkövetkezmény „jutalmában”. SÁNDOR i. m. 104.

¹⁰⁸ Erre akkor kerülhet sor, ha a szóban forgó jogszabály(i rendelkezést) a konkrét ügyben alkalmazni kellene [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés].

23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Rendelkező Rész 1. és 3. pont}. Megállapítható tehát, hogy **semmisség fogalma** az Abtv. 45. § (6) bekezdése vonatkozásában – elszakadva a fogalom nyelvtani értelmezés alapján következő jelentésétől –¹⁰⁹ az Alkotmánybíróság értelmezése alapján tulajdonképpen alaptörvény-ellenességet illetve nemzetközi szerződésbe ütközést, azaz **alaptörvény-ellenességet jelent**.

Tekintettel arra, hogy az Abtv. a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó jogkövetkezményeket a jogegységi határozatokra is kiterjeszti [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés], a szóban forgó jogkövetkezmény nem csupán jogszabály(i rendelkezés) hanem **jogegységi határozat** alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén is alkalmazandó {ld. pl. 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont}.

A felülvizsgálatot a fentiekén túl értelemszerűen abban az esetben kell elrendelni, ha van olyan, **egyedi ügy, amelyben alkalmazták**¹¹⁰ az alaptörvény-ellenes jogszabály(i rendelkezés)t. E feltétel meglétét – a jogkövetkezmény tekintetében az Alkotmánybíróság és rendes bíróságok között fennálló, már említett munkamegosztásra figyelemmel – az Alkotmánybíróságnak elvi síkon szükséges vizsgálnia, nem kell egyedileg beazonosítania és megneveznie ezeket az ügyeket.

A **felülvizsgálat hatálya** – álláspontom szerint – a további feltételeknek egyébként megfelelő **minden ügyre kiterjed, amelyben alkalmazták az alaptörvény-ellenes jogszabály(i rendelkezés)t** annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság egyik határozatában a jogkövetkezmény alkalmazását kifejezetten és kizárólag az – egyébként alkotmányjogi panasz alapján indult – eljárása tárgyát képező ügyre szűkítette le {6/2020. (III. 3.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont}. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogkövetkezmény elrendelésére nem kizárólag az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban, hanem minden olyan eljárásban lehetőség van, amelyben az Alkotmánybíróság egy jogszabály(i rendelkezés), illetve jogegységi határozat [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés] Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, így tehát az utólagos normakontroll eljárásban [vö. Abtv. 24. §], bírói kezdeményezés esetén [vö. Abtv. 25. §], illetve nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén [vö. Abtv. 32. §].

Az Abtv. 45. § (6) bekezdése alapján büntető ügyekben az Alkotmánybíróságnak nem kizárólag a **bíróság jogerős ügydöntő határozatával befejezett büntetőeljárás** felülvizsgálatát van lehetősége elrendelni, hanem a bíróság véglegessé vált nem ügydöntő végzésével, illetve az ügyészség vagy nyomozó hatóság további jogorvoslattal nem támadható eljárást megszüntető határozatával befejezett büntetőeljárást is. Megjegyzést érdemel ugyanakkor, hogy a jogalkotó kizárólag a bíróság jogerős ügydöntő határozatával befejezett büntetőeljárás tekintetében alkotta meg a részletes eljárási szabályokat [vö. Abtv. 45. § (7) bekezdés], így az utóbb említett esetkörben hiányoznak azok a szabályok, amelyek alapján – az Alkotmánybíróság ilyen tartalmú döntése esetén – lehetőség lenne érdemben lefolytatni az eljárást.

¹⁰⁹ Ld. a 39/2012. (XII. 6.) AB határozathoz fűzött különvéleményt, amely éppen az „elfogadott jogi nyelv”-re történő hivatkozással vitatja az alkotmánybírósági gyakorlatot (Indokolás [6]).

¹¹⁰ Érdekes kérdésként merült fel, hogy egy (a későbbiek során alaptörvény-ellenesnek talált) jogszabályi rendelkezésnek a bíróság általi, az időbeli hatályt (Btk. 2. §-át) érintő körben elvégzett előzetes értékelése az alkalmazás fogalmi körébe tartozik-e. Az Alkotmánybíróság nemleges döntötte el a kérdést a 3020/2018. (I. 26.) AB határozatban. A határozat kritikájával kapcsolatban ld. WIEDEMANN (2019) i. m. 311–315.

További feltétele a jogkövetkezmény elrendelésének, hogy az Alkotmánybíróság által vizsgált jogszabály(i) rendelkezés) alaptörvény-ellenessége okán **szükségtelenül** (vagy a **szükséges mértéket meghaladó körben**) állapították meg valakinek a büntetőjogi vagy szabálysértési felelősségét, illetve szükségtelenül (vagy aránytalan mértékű) szankciót szabtak ki vele szemben. Az alaptörvény-ellenesség reparálása tehát az egyedi esetekben a büntetőjogi vagy szabálysértési felelősség alóli teljes, illetve részleges mentesülést, illetve az alkalmazott szankció mellőzését vagy csökkentését jelentheti.

Az alkotmánybírói gyakorlat a közelmúltig következetes volt abban, hogy a felülvizsgálat elrendelése kizárólag **anyagi jogi jogszabály** alaptörvény-ellenessége esetén rendelhető el (ld. 898/D/1999. AB végzés, ABH 2007, 2640, 2645.; 476/B/2003. AB végzés, ABH 2010, 2604, 2606; 72/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1567, 1583.), azonban az Alkotmánybíróság egyik döntésében eljárásjogi jogszabály alaptörvény-ellenessége esetén is lehetőséget látott a jogkövetkezmény alkalmazására {6/2020. (III. 3.) AB határozat, Rendelkező rész 1. és 2. pont}.¹¹¹

8. A felülvizsgálat lefolytatásának szabályai

8.1. Néhány általános megállapítás

A felülvizsgálat jogkövetkezményének alkalmazása – a fent említettek szerint – megoszlik az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között. A munkamegosztás lényege, hogy az Alkotmánybíróság a felülvizsgálat alkalmazása feltételeinek vizsgálata alapján – a konkrét döntések hatályát nem érintve – **elrendeli** a felülvizsgálatot, míg a rendes bíróságok azok, amelyek **lefolytatják** a felülvizsgálattal kapcsolatos eljárást. Ezzel összhangban rendelkezik az Abtv. 45. § (7) bekezdése arról, hogy **a felülvizsgálat lefolytatásának szabályait** büntető ügyek tekintetében a Be., míg szabálysértési ügyek esetén a Szabs. tv. tartalmazza.

8.2. Büntető ügyek

A büntetőügyekben az Alkotmánybíróság döntése nyomán megnyíló felülvizsgálati lehetőség a rendkívüli jogorvoslatnak minősülő **felülvizsgálat** szabályai¹¹² között került elhelyezésre. A Be. 648. § c) pontja és 649. § (3) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság jogerős ügydöntő határozattal befejezett büntetőeljárás felülvizsgálatát elrendelő határozata alapján helye lehet felülvizsgálatnak a bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen. E szabályok tehát leszűkítik a jogkövetkezmény alkalmazását, hiszen a Be. rendelkezései nem említik a véglegessé vált nem ügydöntő bírói végzést, illet-

¹¹¹ A felülvizsgálat kapcsán az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabály problémája az Alkotmánybíróság 20/2005. (V. 26.) AB határozatának az utóélete során merült fel először. A Legfelsőbb Bíróság az EBH 2005.1299. számú döntésében ugyanis elvi élel szögezte le, hogy – az Abtv. 45. § (6) bekezdésével lényegileg azonos – régi Abtv. 43. § (3) bekezdése alapján a felülvizsgálat Alkotmánybíróság általi elrendelésére „csak a büntetőjogi felelősséget, vagy a büntetést (intézkedést) érintő büntető anyagi jogszabály alkotmányellenessége esetén kerülhet sor.” Az alkotmánybírói gyakorlat – a fentiekben megjelölt döntés kivételével – következetesen osztotta az EBH-ban megjelölt értelmezést.

¹¹² Lásd Be. XC. fejezet.

ve az ügyész vagy nyomozó hatóság további jogorvoslattal nem támadható eljárást megszüntető határozatát.

A felülvizsgálat szóban forgó esetében is kizárólag felülvizsgálati indítvánnyal lehet kezdeményezni a rendkívüli jogorvoslati eljárást, tehát önmagában az alkotmánybírósági döntés megléte nem elég, ugyanakkor a felülvizsgálati indítványt a legfőbb ügyésznek hivatalból kell előterjesztenie a Kúriánál,¹¹³ az indítványt pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály(i) rendelkezés) figyelmen kívül hagyásával, illetve az Alkotmánybíróság döntésének alapulvételével kell elbírálni [Be. 651. § (3) bekezdés, 653. § (4) bekezdés és 659. § (3) bekezdés]. Mindez tehát azt jelenti, hogy – az Abtv. 45. § (6) bekezdés és a Be. ismertetett rendelkezései együttes alkalmazásával – **a Kúria foglal** érdemben állást arról, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály figyelmen kívül hagyása valóban kizárja, illetve szűkíti a büntetőjogi felelősséget, avagy teljesen sürgősségtelen-né, illetve aránytalanná teszi az alkalmazott szankciót a vizsgált ügyben. Amennyiben a válasz igenlő, a Kúria **megváltoztatja** a jogerős határozatot a terhelt javára [a Be. 662. § (3) bekezdés alapján alkalmazandó 662. § (2) bekezdés], nemleges megállapítás esetén pedig a Kúria **hatályában fenntartja** a jogerős határozatot [a Be. 662. § (3) bekezdés alapján alkalmazandó 662. § (1) bekezdés].¹¹⁴

Tekintettel arra, hogy – miként fentebb említésre került – az Alkotmánybíróság határozata nem érinti a felülvizsgálni rendelt döntések hatályát és a Kúria is csak az érdemi vizsgálatának lefolytatását követően hozhat a vizsgált ügyekben született határozat hatályát érintő döntést, ezért a felülvizsgálati eljárás megindulásakor a Kúriának lehetősége van arra, hogy a felülvizsgálati eljárás befejezéséig felfüggeszse vagy félbeszakítsa a jogerős határozatokkal kiszabott büntetés vagy alkalmazott intézkedés végrehajtását, illetve a jogerős határozatba foglaltak teljesítését [Be. 659. § (7) bekezdés].

8.3. Szabálysértési ügyek

Szabálysértési ügyekben az Alkotmánybíróság döntése folytán megnyíló felülvizsgálati lehetőség szintén rendkívüli jogorvoslatként érvényesül, de a Szabs. tv. a **perújítás** szabályait rendeli alkalmazni erre az esetre.¹¹⁵ Az alkotmánybírósági döntés megléte önmagában nem indítja meg a rendkívüli jogorvoslati eljárást, szükség van a perújítási kérelem benyújtására. Ebben az esetben a hivatalbóli eljárás-kezdeményezés szűkebb körben érvényesül, mint a büntető ügyekben, mert az ügyésznek csak akkor kell perújítási kérelmet hivatalból előterjeszteni, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel [Szabs. tv. 133. § (2) bekezdés d) pont].

A perújítási eljárást – az általános szabályokkal megegyezően – **az alapügyben korábban eljáró bíróság** folytatja le [Szabs. tv. 129. § (1) bekezdés], de az Alkotmány-

¹¹³ E kötelezettség persze nem zárja ki, hogy a Be. 651. § (2) bekezdésében foglalt más jogosult – jellemzően terhelt vagy védő – is előterjessze a felülvizsgálati indítványt.

¹¹⁴ A Be.-ben – szemben a régi Be.-vel – a Kúriának a felülvizsgált bírósági határozatot hatályon kívül helyező és új eljárás lefolytatását elrendelő döntés meghozatalára nincs lehetősége.

¹¹⁵ Ld. Szabs. tv. XVIII. fejezet.

bíróság döntése folytán elrendelt perújításra speciális szabályok vonatkoznak, így perújításnak a bírósági határozat jogerőre emelkedését követő egy év eltelte után is helye van, a perújítási kérelem csak az elkövető javára terjeszthető elő és az elkövető halála esetén arra jogosulttá válik az elkövető egyenesági rokona, testvére, házastársa vagy élettársa is [Szabs. tv. 133. § (2) bekezdés *a*)-*c*) pont]. A perújítás e különleges esetében a perújítási kérelem megalapozottságáról (a perújítás megengedhetőségéről) való döntés tekintetében a bíróság mérlegelési joga korlátozott, csak abban az esetben hozhat elutasító döntést (**a perújítási kérelem elutasítása**), ha a perújítási kérelemben hivatkozott alkotmánybírósági döntés nem függ össze az alapüggyel [Szabs. tv. 133. § (2) bekezdés *e*) pont]. Minden más esetben a bíróságnak **el kell rendelnie a perújítási eljárást**, amelynek során érdemben szükséges vizsgálnia, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály figyelmen kívül hagyása valóban kizárja, illetve szűkíti a szabálysértési felelősséget, avagy teljesen szükségtelenné, illetve aránytalanná teszi az alkalmazott szankciót a vizsgált ügyben. Az érdemi vizsgálat eredményeként – a perújítási kérelem érdemi alapossága esetén – a bíróság az alapügyben hozott végzést részben vagy egészben **hatályon kívül helyezi és új végzést hoz** az eljárás alá vont személy javára [Szabs. tv. 132. § (1) bekezdés I. fordulat]. Ekkor a perújítás során hozott határozatban az elkövető szabálysértésért való felelősségét valamely cselekmény miatt a kétéves abszolút elévülési határidőn túl is meg lehet állapítani, értelemszerűen akkor, ha az alaptörvény-ellenesség reparálása nem a szabálysértési felelősség alóli teljes mentesülést jelentené [Szabs. tv. 133. § (2) bekezdés *e*) és *f*) pont]. A perújítási kérelem érdemi alaptalansága esetén pedig a bíróság a **perújítást elutasítja** [Szabs. tv. 132. § (1) bekezdés II. fordulat].

46. § [Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség, alkotmányos követelmény]¹¹⁶

- (1) Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.
- (2) A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha
 - a*) nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg,
 - b*) kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy

¹¹⁶ A szerzők között a munkamegosztás a következő volt: Juhász Dorina: 1–4.; Zakariás Kinga: 5–7.

c) a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

- (3) Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

Ügyrend

2. § (2) Az Abtv.-ben meghatározott feladat- és hatáskörén túlmenően a teljes ülés különösen [...]
- e) döntést hoz az Abtv. 46. § (3) bekezdésében meghatározott hatáskörben,
 - f) döntést hoz az Abtv. 46. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörben, ha törvény megalkotásának elmulasztását vagy törvény lényeges tartalmának hiányosságát állapítja meg, [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	520
2. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség vizsgálata	522
2.1. A mulasztás mint jogkövetkezmény	522
2.2. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása	525
2.3. A mulasztást elkövető szerv felhívása	527
2.4. A mulasztás kiküszöbölésére nyitva álló határidő	529
3. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség esetei	530
3.1. A nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat	532
3.2. A jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat	532
3.3. Az Alaptörvényből levezethető hiányosság	532
3.3.1. A kompenzációs jellegű szabályok hiánya	533
3.3.2. A garanciális jellegű szabályok hiánya	534
3.3.3. A speciális esetre nem vonatkozó szabályok hiánya	536
3.3.4. A részletszabályok hiánya	539
4. A jogkövetkezmény jelentősége	539
5. Az alkotmányos követelmény fogalma és funkciója	542
6. Az alkotmányos követelmények típusai	548
7. Az Alkotmányos követelmény jelentősége	551

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. a **mulasztást** a IV. fejezetben az egyes eljárások között, azaz önálló hatáskörként és nem jogkövetkezményként szabályozta, így az Abtv. 2012. január 1-jétől

a mulasztás megállapíthatósága tekintetében több szempontból is paradigmaváltást eredményezett.

A régi Abtv. 47. §-a értelmében, amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó szerv nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, határidő megjelölésével felhívta a mulasztást elkövető szervet jogalkotói feladatának teljesítésére, amelynek a felhívott szerv köteles volt határidőn belül eleget tenni. A régi Abtv. 49. §-a ugyanezt a szabályozási tartalmat a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladat elmulasztására konkretizálta, valamint hivatalból és bárki indítványára lehetővé tette mulasztás megállapítását.

A régi Abtv. 1. §-a szerinti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése hatáskör a rendszerváltáskor az Ellenzéki Kerekasztal nyomására került oly módon szabályozásra, hogy azt ne csak hivatalból alkalmazhassa az Alkotmánybíróság, hanem *actio popularis* jelleggel bárki jogosult legyen kezdeményezni.¹¹⁷

Az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában, már a legelső mulasztás megállapítására irányuló ügyben¹¹⁸ kikristályosodott, hogy nem a tisztán mulasztásos ügyek képezik majd a gyakorlat gerincét olyan értelemben, hogy ritkán érhető tetten az alkotmányból levezethető szabályozás egyértelmű hiánya, hiszen gyakoribbak az olyan helyzetek, amikor valamilyen szabályozás létezik, azonban annak tartalma alkotmányjogi szempontból hiányos. A régi Abtv. 49. §-a nem tartalmazta a mulasztás definícióját, illetőleg a mulasztásos alkotmányvétség egyes eseteinek exemplifikatív felsorolását sem tartalmazta, így módon az alkotmánybírósági gyakorlatra várt a jogintézmény tartalommal való megtöltése. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a régi Abtv. alapján kidolgozta a mulasztás főbb esetköreit,¹¹⁹ amelyek kiindulópontként szolgáltak az Abtv. számára.

Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének *b)* és *c)* pontjában lényegében a korábbi elvi tételek kerültek nevesítésre, az Abtv. 46. § (2) bekezdés *a)* pontjában szabályozott mulasztástípus pedig a régi Abtv. 47. §-a szerinti hatáskör továbbélése.

A régi Abtv. **nem ismerte az alkotmányos követelmény intézményét**, azt az Alkotmánybíróság dolgozta ki – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz hiányában – a bírói jogértelmezés alkotmányossági felülvizsgálata és a jogszabály kímélete érdekében.¹²⁰

Az Abtv. 46. §-ának szövege a hatálybalépése óta változatlan.

¹¹⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 333.

¹¹⁸ 19/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990, 180.

¹¹⁹ Az Alkotmánybíróságnak a régi Abtv. alapján hozott legfontosabb, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elvi tételeit tartalmazó határozatai: 19/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990., 37/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996, 122, 124., 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 42., valamint 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128., 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86., 82/D/1995. AB határozat, ABH 1995, 755, 757., 317/E/1990/7. AB határozat, ABH 1990, 223, 225., 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 233., valamint 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 369., 551/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 954, 956.

¹²⁰ A régi Abtv. hatálya alatt is felmerült a szakirodalomban az alkotmányos követelmény törvénybe illesztésének igénye. További hivatkozással: TILK (2008) i. m. 101.

2. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség vizsgálata

2.1. A mulasztás mint jogkövetkezmény

Az Alaptörvény a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetére tartalmaz rendelkezéseket a 25. cikk (2) bekezdésében, illetve a 32. cikk (5) bekezdésében, de a „klasszikus” értelemben vett jogalkotói mulasztást nem szabályozza, az a régi Abtv.-hez hasonlóan csak az Abtv.-ben nyert szabályozást.

Az Abtv. 2012. január 1-jétől a 46. § (1) bekezdésében már nem önálló hatáskörként, hanem hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza a jogalkotó alaptörvény-ellenes mulasztásának megállapítását. Ennek ellenére jelentős mértékben támaszkodott az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára.

A 2012. január 1-je előtti alkotmánybírósági gyakorlat szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha együttesen fennáll az alábbi két feltétel: a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó, illetve feladat- és hatáskörébe tartozó jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő,¹²¹ amely hiányosság egyidejűleg alapvető jog vagy az Alkotmányban deklarált alkotmányos elv érvényesülését gátolta.¹²² A mulasztásos alkotmányellenesség megállapításának feltételét képezi továbbá, hogy „a jogalkotó szervnek jogalkotási feladata volt, és ennek teljesítését elmulasztva alkotmányellenességet idézett elő.”¹²³ Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem formális jogalkotói felhatalmazást követelt meg, hanem anyagi alkotmányellenességre alapozott,¹²⁴ ezért az Alkotmánybíróság azt is előírta a jogalkotó számára, hogy jogszabályalkotó kötelezettségének kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül is eleget tegyen, amennyiben tudomására jut, hogy feladat- és hatáskörébe tartozó területen jogalkotást igénylő kérdés merült fel.¹²⁵ Az Alkotmánybíróság olyan esetekben is megállapíthatónak tartotta a jogalkotó mulasztását, amikor a jogszabály oly módon fosztotta meg az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől, hogy a jogalkotó nem alkotott új jogszabályt e tárgykörben, illetve ha valamely jogszabály felhatalmazásából szükségszerűen következik a további jogalkotás elvégzésének feladata.¹²⁶ Mulasztásos alkotmányellenességet eredményezett az is, ha a jogalkotó valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciákat nem szabályozta.¹²⁷ Az Alkotmánybíróság

¹²¹ 37/1996. (IX. 4.) AB határozat. ABH 1996, 122, 124., 4/1996. (II. 23.) AB határozat. ABH 1996, 37, 42., valamint 29/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997, 122, 128.

¹²² 1621/E/1992. AB határozat. ABH 1993, 765, 766.

¹²³ 82/D/1995. AB határozat. ABH 1995, 755, 757.

¹²⁴ SÓLYOM (2001) i. m. 337.

¹²⁵ 22/1990. (X. 16.) AB határozat. ABH 1990, 83, 86.

¹²⁶ 317/E/1990/7. AB határozat. ABH 1990, 223, 225.

¹²⁷ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 227, 233., valamint 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 342, 369.

még abban az esetben is mulasztásos alkotmányellenességet állapított meg, amikor a jogalkotó önmagának teremtett jogalkotási kötelezettséget, s annak nem tett eleget.¹²⁸

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése kifejezetten tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság **„hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában”** alkalmazhatja ezen jogkövetkezményt, ezzel is élesen elválasztva a mulasztást az Alkotmánybíróság hatásköreitől és szövegszerűen is megjelenítve a régi Abtv.-hez képest a paradigmaváltást. Ebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság **kizárólag** hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában alkalmazhatja a mulasztás megállapítását, azaz arra nincs felhatalmazása, hogy hivatalból indítson eljárást vagy a kérelemre megindult, de a kérelem formai vagy tartalmi hibája miatt visszautasítással befejezett eljárást folytassa a mulasztás megállapítása érdekében.

Érdekessége az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozásnak, hogy az Abtv. ugyan szövegszerűen sem tekinti hatáskörnek a mulasztás megállapítását, az Ügyrend 2. § (2) bekezdés *f)* pontja ezzel ellentétesen „az Abtv. 46. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörben” hozott teljes ülési döntést említ, amely gyakorlati problémát nem okoz, inkább csak a jogrendszerben jelenlévő fogalmi zavarokat példázza.

Az Abtv. értelmében a **mulasztás jogkövetkezményét kizárólag hivatalból alkalmazhatja az Alkotmánybíróság**, amely szükségszerűen maga után vonja, hogy ennek **indítványozására nem terjed ki az indítványozók jogköre**. Ennek ellenére gyakori, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozók kifejezetten hivatkoznak a jogalkotó mulasztására, azonban ezen kérelmüket az Alkotmánybíróság nem bírálja el, döntései indokolásában kifejezetten jelzi, hogy mulasztás megállapítására nem terjed ki az indítványozó jogosultsága [vö. Abtv. 64. § *b)* pont]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor arra is van példa, hogy az indítványozó mulasztás megállapítására vonatkozó kérelmét az Alkotmánybíróság a rendelkező részben – a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítása mellett – formálisan visszautasította.¹²⁹ Ezek azonban egyedi esetek voltak, az Abtv. rendelkezéseiből nem következik a formális elbírálás követelménye.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság bármely hatáskörébe tartozó eljárása során alkalmazhatja a mulasztás jogkövetkezményét, **nem szükséges az Abtv. 28. §-a szerint áttérnie** a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásra [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az előtte fekvő alkotmányjogi probléma vizsgálata során függetlenül attól, hogy a bírói döntés ellen irányuló panasz eljárást (vö. Abtv. 27. §), vagy konkrét normakontroll eljárást folytat, hivatalból figyelemmel van arra, hogy az észlelt probléma adott esetben nem a szabályozás hiányosságára vezethető-e vissza. Ez következik az Alkotmánybíróság különböző hatásköreinek objektív jogvédelmi funkciójából. Ennek ellenére az Alkot-

¹²⁸ Pl. MT határozatban kormányrendelet kiadási kötelezettséget. Ld. 551/B/1995. AB határozat. ABH 1995, 954, 956. Megjegyzendő, hogy a régi Abtv. jogszabályból eredő jogalkotási kötelezettségről szólt, míg az adott ügyben a kötelezettség állami irányítás egyéb jogi eszközeiből fakadt. TILK (2008) i. m. 128.

¹²⁹ A 4/2018. (IV. 27.) AB határozatban az indítványozói jogosultság hiánya a tartalmilag egyébként helytálló mulasztás tekintetében az Abtv. 64. § *b)* pontja alapján visszautasítást vont maga után. Ugyanígy járt el az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban.

mánybíróság eljárásában arra is volt példa¹³⁰, hogy a hivatalbóli mulasztás megállapításához az Alkotmánybíróság mégis áttért az Abtv. 28. §-a alapján az Abtv. 26. §-a szerinti normakontrollra, azonban ez is egyedi eset volt.

Amint az alkotmányjogi panasz eljárásokban, úgy a **bírói kezdeményezésekben sincs lehetőség mulasztás megállapításának indítványozására**. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a mulasztás megállapítására irányuló bírói kezdeményezést „más alapon, de jelenleg is visszautasítja. Mindez azt jelenti, hogy kérelemre nem, de ha szükségesnek tartja az Alkotmánybíróság, akkor – az Abtv. 46. § (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén – hivatalból akár bírói kezdeményezésre indult ügyben is megállapíthat mulasztást.”¹³¹

Figyelemmel arra, hogy mulasztás megállapítása nem indítványozható, mindez szükségszerűen maga után vonja, hogy ezen jogkövetkezmény alkalmazása során **az Alkotmánybíróság vizsgálata és megállapításai nem kötődnek szorosan az indítványhoz**, ily módon a mulasztással összefüggésben az Abtv. azon szabálya sem alkalmazható, amely az Alkotmánybíróság vizsgálatát az indítványozó által megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozza [vö. Abtv. 52. § (2) bekezdés]. Ennek ellenére van arra a példa a gyakorlatban, hogy az Alkotmánybíróság arra hivatkozással nem végezte el az indítványozó érveinek érdemi vizsgálatát, hogy a mulasztás jogkövetkezményét alkalmazta, ezért az érintett határozatok szerint ez önmagában választ jelent az indítványozó kifogásaira is.¹³²

A tekintetben még nem kifarrott a gyakorlat, hogy a hivatalból megállapított mulasztás esetén milyen körben lehet elrugaszkodni az indítványtól, az eddigi gyakorlatból csak arra van példa, hogy az Alkotmánybíróság **nem az indítványozó által kifogásolt alaptörvényi cikk alapján állapított meg hivatalból mulasztást**.¹³³ Az eddigi ügyek-

¹³⁰ 6/2017. (III. 10.) AB határozat szerint „[a]z Alkotmánybíróság ezen vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával – az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért az elkülönített eljárást az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva folytatta.” (Indokolás [8]) A határozathoz Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt, amely szerint „[A] jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem »áttért« az Abtv. 27. §-ában foglalt »valódi« panasz elbírálásáról az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt normakontrollos panasz elbírálására, hanem időben elválasztva, de a »valódi« alkotmányjogi panasz »hatásköre gyakorlása során folytatott eljárásában« állapította meg az alkalmazandó alkotmányos jogkövetkezményt, a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. Álláspontom szerint ennek az alkotmányos jogkövetkezménynek a megállapításához nem volt szükség az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti »áttérésre«, hanem az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatásköre gyakorlása során megállapíthatta a vizsgált jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jognak megfelelő alkotmányos tartalmát és detektálhatta a szabályozás hiányosságait.” (Indokolás [60])

¹³¹ KOVÁTS-SULYOK i. m. 80.

¹³² 20/2019. (VI. 26.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, 13/2017. (VI. 19.) AB határozat

¹³³ A 3310/2018. (X. 16.) AB határozat szerint az indítvány az Alaptörvény VII. cikke és XV. cikke megsértésére hivatkozott, míg az Alkotmánybíróság a mulasztást az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján állapította meg. A 11/2018. (VII. 18.) AB határozat szerint az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének, a XIX. cikk (1) bekezdésének, a XX. cikk (1) bekezdésének a megsértésére hivatkozott, míg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján állapította meg a mulasztást. A 27/2017. (X. 25.) AB határozat szerint az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1)

ben az Alkotmánybíróság túlnyomórészt az indítványozó által kifogásolt alaptörvényi rendelkezés alapján állapítja meg a mulasztást, annak ellenére, hogy a vizsgálata során nem indítványhoz kötötten jár el. Arra is van példa a gyakorlatból, hogy az Alkotmánybíróság nem teljes mértékben az indítványozó által megjelölt alapjogsérelemben látja a jogalkotói mulasztást. Ennek oka, hogy „a mulasztás megállapítása nem más, mint az ügy kapcsán a testület által észlelt potenciális, jövőbeli szubjektív jellegű jogsérelem megelőzése. [...] A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása ezért nem feltétlenül az indítványozó javára szól – nem feltétlenül az ő szubjektív jogsérelemének az orvoslására szolgál –, mivel **a mulasztás megállapításának jogkövetkezménye az objektív alkotmányos jogrendvédelem eszköze** a testület kezében.”¹³⁴

A jövőbeni gyakorlat fogja kijelölni a mulasztás megállapításának a határait abban az értelemben, hogy az Alkotmánybíróság ezen jogkövetkezmény alkalmazása során milyen mértékben vonatkoztathat el az indítványtól. Ezen túlmenően az alkotmánybíróági gyakorlat áttekintése során látható, hogy az Alkotmánybíróság több esetben¹³⁵ deklarálta azért döntött a mulasztás jogkövetkezményének alkalmazása mellett, mert szem előtt tartotta „a hatályos jog kíméletét” az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése során.

2.2. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság e jogkövetkezmény alkalmazásakor **a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására szorítkozik**, azaz az Abtv. szövege nem ad felhatalmazást „aktivista” megközelítésre abban az értelemben, hogy az Alkotmánybíróság előírja a hiányzó normatartalmat, e tekintetben pusztán a probléma detektálására korlátozódik a jogköre.

A jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia, a jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem jelent alkotmányellenességet.¹³⁶ Az Alkotmánybíróság már a régi Abtv. alapján, az 22/1990. (X. 16.) AB határozatában „elvi élel mondta ki, hogy valamely szabályozást igénylő kérdés szabályozásának elmulasztása nem alapozza meg az alkotmányellenességet.”¹³⁷

A gyakorlatban nehezen eldönthető, elsődleges kérdés annak elhatárolása, hogy egy indítvány által felvetett, vagy annak folytán felmerült **alkotmányjogi probléma jogértelmezési, vagy jogalkotási hibára vezethető-e vissza**. A „kórkép” pontos meghatározása azért kulcskérdés, mert ez dönti el az Alkotmánybíróság által választandó „kezelési módszert”, azaz a jogkövetkezményt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[...] objektív alkotmányvédő funkciójából eredően, az Abtv. 27. § szerinti alkot-

bekezdésének, a 38. cikk (1) és (3) bekezdéseinek és a T) cikk (1) bekezdésének a megsértését jelölte meg, azonban az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítását a P) cikk (1) bekezdésére alapította. A 13/2016. (VII. 18.) AB határozat szerint az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a megsértésére hivatkozott, míg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alapján állapította meg a mulasztást.

¹³⁴ Hörchneré Marosi Ildikó alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolása a 7/2019. (III. 22.) AB határozathoz, Indokolás [97]–[98].

¹³⁵ 3/2020. (I. 3.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, 13/2017. (VI. 19.) AB határozat.

¹³⁶ 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [34], 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [30].

¹³⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 46.

mányjogi panaszban felvetett alkotmányossági problémát értelmezési kérdés esetén a bírósági döntés megsemmisítésével vagy alkotmányos követelmény meghatározásával, míg jogszabály, és így értelmezési kérdés hiányában pedig alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával oldhatja meg.”¹³⁸

Az Alaptörvénybe ütköző jogalkotói mulasztás nemcsak alapjog, hanem az Alaptörvényben nevesített alkotmányos érték¹³⁹, illetve államcél¹⁴⁰ esetében is megállapítható. A jövőbeni gyakorlatra tartozó érdekes kérdés, hogy a Nemzeti Hitvallásba, illetve a történeti alkotmány vívmányába ütköző jogalkotói mulasztás vezethet-e alaptörvény-ellenesség megállapításához, ugyanakkor az Alkotmánybíróság még nem alapozta mulasztás megállapítását az Alaptörvény ezen rendelkezéseire.

Az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása során rendszerint határozatai rendelkező részében megjelöli, hogy az Alaptörvény pontosan mely cikkének megsértését eredményezi a jogalkotó mulasztása. A 2021. november 1-jéig hozott alkotmánybírósági határozatokban a jogalkotói mulasztással sértett alaptörvényi rendelkezések a következők: XXVIII. cikk (4) bekezdés,¹⁴¹ B) cikk (1) bekezdése, M) cikke és a XVII. cikk (3) és (4) bekezdése,¹⁴² XV. cikk és XVI. cikk,¹⁴³ XVI. cikk (1) bekezdés,¹⁴⁴ XXVIII. cikk (1) bekezdés,¹⁴⁵ XXVIII. cikk (7) bekezdés,¹⁴⁶ VI. cikk (3) bekezdés és 39. cikk (2) bekezdés,¹⁴⁷ XII. cikk (1) bekezdés,¹⁴⁸ XXVIII. cikk (1) bekezdés,¹⁴⁹ IX. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁰ B) cikk (1) bekezdés,¹⁵¹ XVI. cikk (1) bekezdés,¹⁵² XXIV. cikk (1) bekezdése valamint a XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdesei,¹⁵³ P) cikk (1) bekezdés és a XXI. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁴ Q) cikk (2) bekezdés,¹⁵⁵ B) cikk (1) bekezdés és a XIII. cikk (1) bekezdés valamint a XV. cikk (1)

¹³⁸ 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [35].

¹³⁹ Pl. 28/2017. (X. 25.) AB határozat és 27/2017. (X. 25.) AB határozat.

¹⁴⁰ Pl. 25/2016. (XII. 21.) AB határozat.

¹⁴¹ 24/2021. (VII. 21.) AB határozat.

¹⁴² 18/2021. (V. 27.) AB határozat.

¹⁴³ 17/2021. (V. 13.) AB határozat.

¹⁴⁴ 9/2021. (III. 17.) AB határozat.

¹⁴⁵ 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat.

¹⁴⁶ 18/2020. (VII. 21.) AB határozat.

¹⁴⁷ 7/2020. (V. 13.) AB határozat.

¹⁴⁸ 3/2020. (I. 3.) AB határozat.

¹⁴⁹ 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, mely utóbbiban a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a XXVIII. cikk (1) bekezdése.

¹⁵⁰ 27/2019. (X. 22.) AB határozat.

¹⁵¹ 20/2019. (VI. 26.) AB határozat; 10/2019. (III. 22.) AB határozat és a 3310/2018. (X. 16.) AB határozat, amelyekben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a B) cikk (1) bekezdése; 22/2018. (XI. 20.) AB határozat; 7/2018. (VII. 5.) AB határozat; 31/2015. (XI. 18.) AB határozat; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat; 11/2013. (V. 9.) AB határozat.

¹⁵² 9/2019. (III. 22.) AB határozat.

¹⁵³ 7/2019. (III. 22.) AB határozat.

¹⁵⁴ 4/2019. (III. 7.) AB határozat.

¹⁵⁵ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, amelyben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a Q) cikk (2) bekezdése.

bekezdés,¹⁵⁶ XV. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁷ II. cikk és XV. cikk (2) bekezdés,¹⁵⁸ XIII. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁹ 39. cikk (2) bekezdés,¹⁶⁰ XV. cikk (5) bekezdés,¹⁶¹ VII. cikk (1) bekezdés és XV. cikk (2) bekezdés,¹⁶² P) cikk (1) bekezdés,¹⁶³ XV. cikk (2) bekezdés,¹⁶⁴ XXIV. cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁵ XIX. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁶ I. cikk (1) és (3) bekezdései és VIII. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁷ VI. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁸ a XIII. cikk (1) bekezdés és a XXVIII. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁹ 34. cikk (1) bekezdés,¹⁷⁰ XXIV. cikk (1) bekezdés,¹⁷¹ VI. cikk (2) bekezdés,¹⁷² XV. cikk (2) bekezdés és XVI. cikk (1) bekezdés.¹⁷³

A fenti példákból látható, hogy a jogalkotói mulasztással elkövetett alaptörvény-ellenesség gyakori esetei az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a XV. cikknek a megsértése, de többször előfordult még a XIII. cikk, illetve a XXVIII. cikk megsértésének a megállapítása is.

2.3. A mulasztást elkövető szerv felhívása

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításakor **felhívja a mulasztást elkövető jogalkotó szervet jogalkotási feladatának teljesítésére.**

A 2020. november 1-jéig hozott, mulasztást megállapító határozatokban egy kivétellel minden esetben az **Országgyűlés** minősült a jogalkotói mulasztást elkövető szervnek, ebből adódóan az Alkotmánybíróság az Országgyűlést hívta fel az adott határozatban megállapított mulasztással összefüggésben jogalkotói feladat teljesítésére. A jogalkotói mulasztást elkövető szerv elsősorban az Országgyűlés, mint a törvényhozói hatalom letéteményese, ugyanakkor valamennyi jogalkotási feladattal felruházott szerv vagy személy lehet a mulasztás megállapításának címzettje, például az Alkot-

¹⁵⁶ 12/2018. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁵⁷ 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, 13/2017. (VI. 19.) AB határozat.

¹⁵⁸ 6/2018. (VI. 27.) AB határozat.

¹⁵⁹ 4/2018. (IV. 27.) AB határozat és a 24/2017. (X. 10.) AB határozat, amelyekben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a XIII. cikk (1) bekezdése.

¹⁶⁰ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat és 7/2020. (V. 13.) AB határozat.

¹⁶¹ 1/2018. (IV. 6.) AB határozat.

¹⁶² 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, amelyben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a VII. cikk (1) bekezdés és a XV. cikk (2) bekezdés.

¹⁶³ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 27/2017. (X. 25.) AB határozat.

¹⁶⁴ 17/2017. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁶⁵ 6/2017. (III. 10.) AB határozat.

¹⁶⁶ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, amelyben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a XIX. cikk (1) bekezdés.

¹⁶⁷ 14/2016. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁶⁸ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁶⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat.

¹⁷⁰ 22/2015. (VI. 18.) AB határozat.

¹⁷¹ 19/2015. (VI. 15.) AB határozat.

¹⁷² 4/2015. (II. 13.) AB határozat.

¹⁷³ 14/2014. (V. 13.) AB határozat.

mánybíróság a közlekedésért felelős minisztert is felhívta már jogalkotói feladatának teljesítésére.¹⁷⁴

A jogalkotói feladat teljesítése alapvetően a megállapított **mulasztás terjedelmének** függvénye. A gyakorlatban arra is van példa, hogy az Alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg a mulasztás jogkövetkezményét határozata rendelkező részében, hogy egészen konkrétan meghatározta, hogy melyik jogszabály pontosan mely rendelkezése szorul kiegészítésre.¹⁷⁵ Ugyanakkor arra is akad példa, hogy az Alkotmánybíróság két alapjog kollíziója feloldásának hiányára utalással, általánosan határozta meg a mulasztást.¹⁷⁶ A mulasztást elkövető szerv felhívásának alkotmánybírósági gyakorlata általában az imént említett két szélsőséges eset között alakul oly módon, hogy az Alkotmánybíróság megjelöli azon jogszabályt, amely kapcsán fennáll az alaptörvény-ellenes mulasztás, amelyből értelemszerűen az következik, hogy ezen jogszabályban célszerű a szabályozási hiányosságot pótolni.¹⁷⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt bizonyítja, hogy a testület a mulasztás jogkövetkezményét megállapító határozati rendelkező részének, illetve az azokhoz kapcsolódó indokolás során szem előtt tartja, hogy ne lépje át a hatáskörét és ne végezzen szabályozási tevékenységet.

Tekintettel arra, hogy a mulasztás megállapítását jogkövetkezményként határozza meg a törvény, az **Abtv. nem társít külön szankciót ahhoz, ha a jogalkotó nem tesz eleget az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztás kiküszöbölésére irányuló feladatának.** Ez a megoldás összhangban áll az európai alkotmányos szabályozással, hiszen nemzetközi összehasonlításban is az látható, hogy ilyen esetekben nem alkalmaznak külön nevesített szankciót.¹⁷⁸

A régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság kivételes esetekben oly módon alkalmazott szankciót, hogy **utóbb megsemmisítette** azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek vonatkozásában eredetileg „csak” szabályozási hiányosságot állapított meg.¹⁷⁹

A mulasztást elkövető szerv jogalkotási feladatának teljesítését elősegíti, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendelheti határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben. Ezzel a lehetőséggel az Alkotmánybíróság az ügyek jelentős részében élt is.

¹⁷⁴ A 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban a közlekedésért felelős minisztert hívta fel az Alkotmánybíróság jogalkotói feladatának teljesítésére.

¹⁷⁵ 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, 22/2015. (VI. 18.) AB határozat, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.

¹⁷⁶ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁷⁷ A 28/2019. (XI. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy állapított meg mulasztást, hogy a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításával és eljárásával kapcsolatos egyes részletszabályokat. A 12/2018. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy konkretizálta a mulasztást, hogy a Tny. nem ad lehetőséget az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő szabályozásra visszavezethető okból nyugalmazott bíróknak és ügyészeknek arra, hogy szolgálati jogviszonyuk helyreállítását követő nyugalmazásukra tekintettel öregségi nyugdíjukat kérelmükre ismételt megállapítsák úgy, mintha arra e későbbi időpontban első alkalommal került volna sor.

¹⁷⁸ TÓTH–LEGÉNY i. m. 256.

¹⁷⁹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat és 52/1997. (X. 14.) AB határozat; 29/1997. (IV. 29) és 50/1997. (X. 11) AB határozat.

2.4. A mulasztás kiküszöbölésére nyitva álló határidő

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság **„határidő megjelölésével”** hívja fel a jogalkotó szervet feladatának teljesítésére. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság határozataiban a mulasztás megszüntetésére irányuló jogalkotói feladata teljesítésére minden esetben határidőt szab, **rendszerint pár hónapot** – a gyakorlatban 2 és 9 hónap között, átlagosan 3-4 hónapot – határoz meg, és praktikusán valamely hónap utolsó napját jelöli meg.

A határidő hossza függ az ügy jellegétől, a mulasztással érintett jogterülettől, vagy egyéb speciális körülményektől.

Az Alkotmánybíróság az egyik ügyben „[...] a mulasztás megszüntetésének határidejét úgy állapította meg, hogy figyelemmel volt a Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet ajánlásaira, melyek ellenzik a választási szabályok megváltozását a választásokat megelőző időszakban [CDL-AD(2002)023-e, CDL-AD(2005)043 és OSCE-ODIHR *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*].”¹⁸⁰ Egy másik ügyben az Országgyűlés számára megállapított határidő meghatározása során arra volt figyelemmel, hogy „a 2019. évi költségvetés már ennek figyelembe vételével legyen elfogadható.”¹⁸¹

Az Alkotmánybíróság egy másik ügyben is az országgyűlési választásokkal indokolta a felhívás határidejét, amikor „[...] a mulasztás kiküszöbölésének határidejét arra tekintettel állapította meg, hogy az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése értelmében 2018-ban általános országgyűlési választásokat kell tartani, ezért 2018. első félévében az Országgyűlés várhatóan a szokásosnál rövidebb ideig ülésezik. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozata következtében az érintett végrendeleti örökösök a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 361. § a) pontja és 362. §-a alapján perújítást kezdeményezhetnek, az Országgyűlés mulasztást kiküszöbölő döntéséig azonban a perek nem fejezhetők be.”¹⁸²

A jogalkotó szerv számára meghatározott határidőt érintően nem elhanyagolható az a körülmény, hogy a jogalkotási feladat nem vagy elkésztett teljesítése az Abtv. alapján nem von maga után külön szankciót. Az Abtv. azt a koncepciót követi, hogy a jogalkotó számára nem szükséges külön szankciót kilátásba helyezni a mulasztás kiküszöbölésével kapcsolatos feladatának nem teljesítésére, hiszen egy jogállamban a jogalkotó szervek eleget tesznek az Alkotmánybíróság felhívásának.

Megjegyzendő, hogy „[a] német alkotmánybíróság, amikor megsemmisít valamely törvényi rendelkezést, felkérheti a törvényhozást az újraszabályozásra. Törvényhozási jogkörben elkövetett mulasztásként legfeljebb ennek elmulasztása jöhet szóba, ám erre a gyakorlatban még sohasem került sor – az ilyen, újraszabályozást kimondó határozatoknak a német parlament eddig kivétel nélkül eleget tett. A német alkotmánybírósági törvény ezen felül ismer egy alkotmányértelmezési jellegű „kötelezettségszegési” eljárás-

¹⁸⁰ 27/2019. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [26].

¹⁸¹ 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [52].

¹⁸² 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [44].

rást, amelyben az alkotmánybíróság megállapíthatja valamely alkotmányos szerv (így akár a parlament) alkotmány sértő intézkedését vagy mulasztását.”¹⁸³

Tekintettel arra, hogy 2012. január 1-je óta az Alkotmánybíróság összesen 37 határozatában állapított meg mulasztást, önmagában az a tény, hogy 16 határozatban az Országgyűlés nem tett eleget határidőben jogalkotói feladatának, amelyek között olyan esetek is vannak, amelyekben már több éve várat magára a jogalkotói feladat teljesítése, mindenképpen azt jelzi, hogy a mulasztás jogintézménye bizonyos szempontból diszfunkcionálisan működik. E működési zavarnak több oka lehet, amelyek pontos feltárása és a hibák kiküszöbölése a jövőre váró feladat, amely adott esetben jogalkotási kérdéseket is felvethet, azonban az Alkotmánybíróság mulasztások megállapításával kapcsolatos joggyakorlata mindezekről függetlenül újragondolást igényelhet, adott esetben az átlagosan pár hónapos határidő helyett hosszabb határidők megállapítását a jogalkotó szervek számára jogalkotási feladatuk teljesítésére. Annál is inkább, mert amennyiben a mulasztás jogkövetkezményéhez nem társul az adott ügyben érintett bírói döntés, vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, az indítványozó nem kerül újból olyan helyzetbe, hogy alapjogait érvényesíteni tudja. Önmagában a mulasztás jogintézményének egyidejű alkalmazása az alkotmányjogi panasz elutasítása mellett azt eredményezi, hogy az indítványozó által támadott bírói ítélettel vagy jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben alaptörvény-ellenes jogalkalmazási hibát nem, csak olyan alaptörvény-ellenes jogalkotási hibát detektált az Alkotmánybíróság, amely nem jelent perújítási okot a Pp. 427. §-a alapján, illetve nem teremti meg az eljárás megismétlésének lehetőségét a Be. 632. §-a alapján. Ugyanakkor bizonyos esetekben, amennyiben az Országgyűlés eleget tesz az Alkotmánybíróság által megjelölt jogalkotási feladatának, utóbb az új szabályozás alapján adott esetben mégis kiküszöbölhetővé válik az indítványozót ért alapjogsérelem, ezért különös jelentőséggel bír, hogy az Országgyűlés, illetve egyéb jogalkotó szervek határidőben teljesítsék jogalkotási feladataikat.¹⁸⁴

3. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség esetei

A jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség eseteit az Abtv. 46. § (2) bekezdése tartalmazza. A jogalkotói mulasztás három esetét különbözteti meg, amelyeket az *a), b) és c)* pontok alatt szabályoz.

Ugyanakkor a joggyakorlat e három esetet, valójában két nagy halmazként fogja fel az alábbiak szerint, amelyek további alesetekre bonthatók: „Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a mulasztásnak két esete van. Az egyik a **jogrendi mulasztás**, amely akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az Alaptörvényben, jogszabályban vagy nemzetközi szerződésben kifejezetten előírt kötelezettségét elmulasztja, vagyis nem alkotja meg azt a jogszabályt, amelynek megalkotására magasabb szintű norma kötelezi [46. § (2)

¹⁸³ SZABÓ–MAGYAR i. m. 45–48.

¹⁸⁴ A 6/2018. (VI. 27.) AB határozat értelmében „[a]z Alkotmánybíróság a bírói ítélet elleni alkotmányjogi panasszal összefüggésben a következőket jegyzi meg. Az adott ügyben – ahogy ez ismertetésre került – az eljáró bíró a jogszabályi keretek között nem juthatott más döntésre. A jelen döntésben megfogalmazott alkotmányellenes mulasztás jogalkotói pótlását követően azonban az indítványozónak módja lesz igénye ismételt érvényesítésére, amelyre jelen jogszabályi környezetben nem volt lehetősége.” (Indokolás [66])

bekezdés *a)* és *b)* pont]. A másik eset a **jogalkalmazást akadályozó mulasztás** [46. § (2) bekezdés *c)* pont]. Az utóbbi mulasztás megint csak két alesetre bontható: egyik esetben a mulasztással előidézett valamely objektív hiányosság (például nyelvtani hiba, jogrendbe illeszkedés zavara, első ellentmondás) miatt a vizsgált norma nem alkalmazható, nevezhető ez a **jogalkalmazást lehetetlenné tevő mulasztásnak**. A másik esetben ilyen objektív hiba nem ismerhető fel, de az eset körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróság úgy találja, hogy a vizsgált norma ugyan nem alaptörvény-ellenes, sőt alkalmazható is, viszont az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalmát mégis hiányosnak találja (akár azért, mert konkrét esetben alapjog-sértő eredményre vezet, akár azért, mert a jogalkalmazóra vonatkozó eljárési szabályok folytán nem vagy nehezen, esetleg csak az Alkotmánybíróság közbeavatkozása eredményeként érvényesíthető, akár azért, mert indokolatlanul sok-lépéses utaló szabályok alkalmazását igényli). Ez utóbbi esetet nevezhető **relatív mulasztásnak**.¹⁸⁵

Összességében tehát mégis három eset különíthető el, a jogrendi, a jogalkalmazást lehetetlenné tevő és a relatív mulasztás. Ebből az első két esetnek világos, objektív oka kell, hogy legyen, ezért ha ezek az okok fennállnak, a mulasztás megállapítása nem kerülhető el. Ezzel szemben a harmadik eset, a relatív mulasztás az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapul.¹⁸⁶

Varga Zs. András álláspontja szerint a mulasztás megállapítása elkerülhetetlen, amennyiben a jogalkotó mulasztása alapjog lényeges tartalmát érinti. Ugyanakkor azt az esetet is felveti, amikor mulasztás megállapítására adhat okot az is, ha az Alaptörvénnyel még inkább összhangban álló, világosabb szabályozás szolgálna jobban a jogállami kereteket. A relatív mulasztás megállapíthatósága mindezek alapján az Alkotmánybíróság széleskörű mérlegelésén alapul, amelyet Varga Zs. András szerint azon okból kifolyólag nem indokolt megkérdőjelezni, mert a jogalkotó számára több megoldási alternatíva áll rendelkezésre a mulasztás orvoslására, példának okáért újrakereskedheti a szabályozást, vagy deregulálhatja azt.¹⁸⁷

Az Alkotmánybíróság alapvetően az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontját tekinti a mulasztás jogalapjának, és ezen kategóriát töltötte meg olyan tartalommal, amely a jogalkotási hiányosság természete szerint tovább tipizálható. Következésképpen az Abtv. 46. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjába ütköző, ún. jogrendi mulasztás csak elvétve fordul elő az Alkotmánybíróság gyakorlatában, míg a 2021. november 1-jéig meghozott határozatokban a mulasztás megállapítása túlnyomórészt az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontján alapul.

¹⁸⁵ A relatív mulasztás fogalmát Varga Zs. András alkotmánybíró használta a 11/2018. (VII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában (Indokolás [35]–[37]).

¹⁸⁶ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [35]–[36].

¹⁸⁷ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [37].

3.1. A nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat

Az Abtv. 46. § (2) bekezdés *a*) pontja a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói mulasztás esetkörét nevesíti. A 21/2018. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg azáltal, hogy az Mmtv. 12. § (1) bekezdés *a*) pontját a törvény 33/A. § (1) bekezdés *a*) pontja alá tartozó esetekben oly módon rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg nem alkotott olyan szabályokat, melyek lehetővé teszik az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megsértését jelölte meg a mulasztás jogkövetkezményének jogalapjaként.

3.2. A jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat

Az Abtv. 46. § (2) bekezdés *b*) pontja az olyan jogalkotói mulasztásokat szabályozza, amelyek szerint **kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére** nem került sor a jogszabály megalkotására. Ez a mulasztás olyan jogrendi mulasztásnak minősül, amelynek „világos, objektív oka kell, hogy legyen, ezért ha az okai fennállnak, a mulasztás megállapítása nem kerülhető el.”¹⁸⁸

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során még egyetlen esetben sem alapította ezen jogszabályhelyre a mulasztás jogkövetkezményének alkalmazását, ami vélhetően arra utal, hogy nem fordult elő ilyen eset a gyakorlatban, azaz a jogalkotó szervek eleget tettek a kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladataiknak.

3.3. Az Alaptörvényből levezethető hiányosság

Az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontja a jogalkotói mulasztás eseteként azon helyzeteket szabályozza, amikor **a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos**. E fogalomkörbe a hiányos szabályozás számos esete beletartozhat. A 2021. november 1-jéig megállapított 45 mulasztás közül két kivétellel¹⁸⁹ minden esetben az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontját jelölte meg az Alkotmánybíróság a mulasztás jogalapjaként, amely a szakirodalomban kritika tárgyát képezi. „Az Alkotmánybíróság esetjogának bemutatása jól tükrözi, hogy noha az Abtv. 46. § (2) bekezdése a korábbiaktól eltérően felsorolja azokat az eseteket, amikor a testület mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására jogosult, így látszólag nem eshetőleges a jogkör gyakorlása, a szabályozás az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontjával [...] mégis olyan nyílt marad, hogy az Alkotmánybíróság széles körben alakíthatja a jogintézmény alkalmazásának eseteit.”¹⁹⁰

¹⁸⁸ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [35].

¹⁸⁹ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, 18/2020. (VII. 21.) AB határozat.

¹⁹⁰ KOVÁCS–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY i. m. 306–307.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának áttekintése során megállapítható, hogy az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja szerinti mulasztások döntően az ún. relatív mulasztások közé sorolhatók.¹⁹¹

A jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalmának hiányossága az alábbiak szerint csoportosítható: kompenzációs jellegű szabályok hiánya, garanciális jellegű szabályok hiánya, speciális esetre nem vonatkozó szabályok hiánya és részletsabályok hiánya.

3.3.1. A kompenzációs jellegű szabályok hiánya

Az Alkotmánybíróság a kompenzációs jellegű szabályozás hiányát találta alaptörvény-ellenesnek és ezért állapított meg mulasztást több ügyben.

Az Alkotmánybíróság egyik döntésében alaptörvény-ellenes mulasztásnak minősítette, hogy az Országgyűlés az elektronikus cigaretta és a kapcsolódó termékek kiskereskedelmének koncesszióköteles dohányboltokra történő korlátozásával egyidejűleg nem rendelkezett a vállalkozáshoz való jog korlátozásával érintettek megfelelő kompenzációjáról {3/2020. (I. 3.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont}. Az Alkotmánybíróság egy másik döntésében azt kifogásolta, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a szerződő felek között a szerződés jogszerű megszüntetésére tekintettel alkalmazandó elszámolási szabályokat {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont}. A 4/2018. (IV. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényalkotó nem szabályozta, hogy a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény 15. § (2) bekezdésében a termőföld tulajdon megszerzésére megállapított vételi jog gyakorolható legyen minden olyan esetben, amikor a módosítás hatálybalépésekor a földalap kijelölése folyamatban volt (Rendelkező rész 2. pont). A 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság abban látta a mulasztást, hogy a törvényalkotó a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-a alapján megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat (Rendelkező rész 1. pont). A 11/2013. (V. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság akként fogalmazta meg a mulasztást, hogy a törvényhozó az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény hatálybalépésekor nem alkotott átmeneti rendelkezéseket, és ennek következtében az állami tulajdonban álló erdőingatlanokra bejegyzett vagyoni értékű jogok jogosultjai az ingatlanok forgalomképtelenné nyilvánítása következtében megfelelő biztosíték nélkül maradtak (Rendelkező rész 1. pont). Az Alkotmánybíróság ezen ügytípusokban rendszerint abban látja az alaptörvény-ellenességet, hogy az alapjogok érvényesítését az a hiányosság akadályozza aránytalanul, hogy az érintettek jogkorlátozásával „közvetlenül és igazolhatóan összefüggő, másképp nem

¹⁹¹ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [37].

érvényesíthető és egyéb úton nem ellentételezhető **vagyoni hátrányok kiegyenlítését biztosító kompenzációjáról**” nem rendelkezett a jogalkotó.¹⁹²

Az Alkotmánybíróság az ilyen tartalmú mulasztások esetében hangsúlyozni szokta, hogy az alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztás megállapítása nem jelenti azt, hogy az Országgyűlésnek olyan törvényt kellene alkotnia, amely az érintettek elmaradt hasznának megtérítéséről rendelkezik.¹⁹³

Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság szerint „[a] jogalkotó valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezésekor akkor jár el kellő gondossággal, ha ezzel nem hagy hátra le nem zárt jogviszonyokat, illetve nem lehetetleníti el azon törvényben biztosított jogosultságok érvényesítését, amelyek [...] alaptörvényi oltalom alatt állnak.”¹⁹⁴

3.3.2. A garanciális jellegű szabályok hiánya

Az Alkotmánybíróság az eddigi esetek számottevő hányadában a **garanciális szabályok hiányában** látta a jogalkotói mulasztás alaptörvény-ellenességét.

Az Alkotmánybíróság egyik ügyben azért állapított meg mulasztást, mert az Országgyűlés a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvényben nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításával és eljárásával kapcsolatos egyes részletszabályokat [28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A határozat indokolása szerint „[a] hatályos szabályok alapján ugyanis nem biztosított, hogy az adott fegyelmi ügyben egy előre megismerhető, objektív automatizmuson alapuló elosztási rend szerint megalakított fegyelmi tanács hozzon döntést; ugyanígy esetleges és előre nem látható, hogy az adott ügyben (a kettő közül) melyik vizsgálóbiztos fog eljárni. Az eljáró fegyelmi tanács kijelölésének előre megismerhető, elvi szabályait, az eljáró tanácsok összetételének nyilvánosságára vonatkozó szabályokat törvényben kell rendezni.”¹⁹⁵ Egy másik ügyben az vezetett a mulasztás megállapításához, hogy az Országgyűlés a Ve. 144. § (4) bekezdés b) pontja szerinti hozzájárulás kapcsán nem alkotta meg a politikai hirdetés indokolatlan és aránytalan korlátozásának kizárását garantáló szabályokat [27/2019. (X. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A Be. a bűnügyi költség perbeli megállapítására vonatkozó, egybevetett és értelmezett szabályrendszerével összefüggésben abban állt a mulasztás, hogy az nem tartalmazott olyan garanciális jogszabályi rendelkezést, amely a bűnügyi költség viselésére a megismételt első- és másodfokú eljárásban irányadó szabályozást a jogállamiságból fakadó követelményekkel összhangba hozná [20/2019. (VI. 26.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Egy további ügyben a testület azért állapított meg mulasztást, mert az Országgyűlés nem szabályozta a tanúk zártan kezelt adatainak a különböző eljárási törvények hatálya alá kerülése esetén fennálló védelmének eljárásrendjét [7/2019. (III. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 3. pont]. Az Alkotmánybíróság azt is alaptörvény-ellenes mulasztás-

¹⁹² 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [71].

¹⁹³ 10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [48].

¹⁹⁴ 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [64].

¹⁹⁵ 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [115].

nak minősítette, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a kezdeményező vallási szervezet jogállását az eljárás lezárásáig [3310/2018. (X. 16.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság egy ügyben azt állapította meg, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Btk. 266. § (2) bekezdésében, a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy kizárólagos feljelentési joga megállapításával nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását és az állami büntetőigény érvényesítését [7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Más ügyben az Alkotmánybíróság arra tekintettel állapított meg mulasztást, hogy a jogalkotó a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvénnyel nem biztosította a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által természetes személyek számára nyújtott támogatások átláthatóságát [3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében is, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg az Ehtv. 14/C. §-a szerinti eljárásban előírt döntési határidő elmulasztása esetére alkalmazandó eljárás szabályát [36/2017. (XII. 29.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság azért döntött a mulasztás megállapítása mellett a Nemzeti Földalapról szóló törvény módosításával összefüggésben, mert az Országgyűlés nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása a Nemzeti Földalap céljainak, a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének, fenntartásának, a jövő nemzedékek számára megőrzésének megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonvesztéshez vezessen [27/2017. (X. 25.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A jogalkotó azzal is alaptörvény-ellenes mulasztást követett el, hogy Ve.-ben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz [6/2017. (III. 10.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes mulasztásnak minősítette, hogy az Országgyűlés nem rendelkezett arról, hogy a régi Pp. 155/A. §-ában szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása tárgyában a bíróságnak döntenie kell és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban köteles megindokolni [26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság azért állapított meg mulasztást a Mötv.-vel összefüggésben, mert a kormányhivatal vezetője által pótoltt közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait [22/2015. (VI. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Alaptörvény-ellenes mulasztás okát képezte az is, hogy a tengelyterhelés ellenőrzése során az ellenőrzéssel érintett személy (ügyfél) számára a jogalkotó nem biztosította a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] érvényesülését [19/2015. (VI. 15.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont]. Mulasztásban

megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség állt fenn annak következtében is, hogy a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat minősítése esetén a jogalkotó nem biztosította, hogy e nyilvánosságkorlátozással szemben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés] közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen [4/2015. (II. 13.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság a Bjt.-vel összefüggésben arra tekintettel állapított meg mulasztást, hogy az Országgyűlés a 20. § (1) bekezdésében nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően, hogy az OBH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre több érvényes és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Rendelkező rész 3. pont].

Az Alkotmánybíróság a garanciális szabályok hiányát általában az adott ügyben vizsgált jogintézményre irányadó **teljes szabályozás rendszerszintű hiányosságaként** állapította meg a garanciák alapjogsértő hiányát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a garanciális szabályokkal kapcsolatos jogalkotói mulasztások során hangsúlyozni szokta, hogy „[...] az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy a tényállás kellő garanciális elemmel”¹⁹⁶ biztosítsa az érintett alapjog védelmét.

Elvi jelentőségű megállapítása az Alkotmánybíróságnak a garanciális jellegű szabályokkal összefüggésben megállapított mulasztás vonatkozásában, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, amelynek értelmében az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelezettségének minősül, akként kell értelmezni, hogy „[e] kötelezettség nem merül ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell az alapjogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az alapjogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről.”¹⁹⁷

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „[...] a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”¹⁹⁸ A garanciális szabályok hiányával kapcsolatos jogalkotói mulasztások közül kiemelésre érdemes továbbá, hogy a testület egy esetben a mulasztás megállapítása során tekintettel volt a Nemzeti Hitvallásra, és történeti alkotmányunk vívmányaira is.¹⁹⁹

3.3.3. A speciális esetre nem vonatkozó szabályok hiánya

Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alá tartoznak az olyan esetek is, amelyekben a jogalkotói mulasztás alaptörvény-ellenessége lényegében abban áll, hogy egy **speciális esetre alapjogsértő módon nem vonatkozik a szabályozás**.

¹⁹⁶ 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [58].

¹⁹⁷ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [42].

¹⁹⁸ 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [39].

¹⁹⁹ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [51].

Az Alkotmánybíróság egyik ügyben azért állapított meg mulasztást, mert a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényben, vagy más jogszabályban nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulóakra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezménysszabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét [9/2019. (III. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A Tny.-el összefüggésben abban állt a mulasztás, hogy az nem adott lehetőséget az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő szabályozásra visszavezethető okból nyugalmazott bírónak és ügyészeknek arra, hogy szolgálati jogviszonyuk helyreállítását követő nyugalmazásukra tekintettel öregségi nyugdíjukat kérelmükre ismételten megállapítsák úgy, mintha arra egy későbbi időpontban első alkalommal került volna sor [12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Egy másik ügyben az okozta az alaptörvény-ellenes mulasztást, hogy a jogalkotó a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50/A. § (2) bekezdésében nem rendelkezett az igényérvényesítéshez és annak elbírálásához szükséges orvosi igazolás kiállítására jogosult – a fogvatartott személy számára ténylegesen elérhető és igénybe vehető – orvos személyéről arra az esetre vonatkozóan, amikor a fogvatartott személy a büntetés-végrehajtási intézetben kérelmezi közgyógyellátásra való jogosultságának a megállapítását [11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A jogalkotó azzal is alaptörvény-ellenes mulasztást követett el, hogy nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását [6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont], illetve nem szabályozta a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatását [1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő továbbá azáltal, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdése hatálybalépésével egyidejűleg nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely a végintézkedésen alapuló tulajdonszerzés jóváhagyásának megtagadása esetére, amennyiben a törvényes öröklés rendjén az állam öröklése áll be, a végrendeleti örökös javára megváltást állapít meg [24/2017. (X. 10.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az is alaptörvény-ellenes mulasztást idézett elő, hogy az Országgyűlés nem biztosította a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényben az adózók számára, hogy rendelkező nyilatkozatuk kedvezményezettjeként valamennyi vallási közösség közül választhassanak [17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Mulasztást eredményezett az is, hogy a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 292–293. §-aiban nem szabályozta az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének megfelelően a szabadságvesztésre átváltoztatott pénzbüntetés végrehajthatóságának az elévülését [13/2017. (VI. 19.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság mulasztásnak minősítette azt is, hogy az Országgyűlés az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése alatt az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére a támogatásra jogosultságot nem szabályozta [25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Mulasztásnak minősült továbbá, hogy a

törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezéstről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését [14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 3. pont]. Az Alkotmánybíróság a családi pótlékkal összefüggésben azért állapította meg a mulasztást, mert az Országgyűlés a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben nem alakította ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének és XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással [14/2014. (V. 13.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont].

Ide tartozik az az eset is, amikor az Alkotmánybíróság **további kedvezménysszabályok kialakításának hiányát** kéri számon a jogalkotón, így például az egyik ügyben az vezetett a mulasztás megállapításához, hogy az Országgyűlés nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezménysszabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét [9/2019. (III. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság a speciális szabályok hiányában megtestesülő jogalkotói mulasztásokkal összefüggésben azt is vizsgálata tárgyává teszi, hogy létezik-e észszerű magyarázat arra, hogy elmaradt a speciális szabályok megalkotása.²⁰⁰

Ezen túlmenően a speciális esetekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság továbbá cízellátta az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségeit: „[...] az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban magában foglalja azt is, hogy az államnak gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, így az állam intézményvédelmi kötelessége az egyes alapjogok érvényesülését biztosító megfelelő eljárási keretek kialakítása.”²⁰¹

Az Alkotmánybíróság ezen ügytípusban is hangsúlyozni szokta: továbbra is a törvényhozásra és nem az Alkotmánybíróságra tartozó kérdés az érintett speciális helyzetű jogalanyok vonatkozásában, hogy „[...] az alaptörvény-ellenes mulasztás feloldását milyen módon biztosítja.”²⁰² Kiemelendő ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[A] mulasztás pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz [az adott jogszabály] felülvizsgálata során eleget kell tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.”²⁰³

²⁰⁰ 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [90].

²⁰¹ 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [48].

²⁰² 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [42].

²⁰³ 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [67].

3.3.4. A részletszabályok hiánya

Az Alkotmánybíróság számos esetben azon okból találta megállapíthatónak a jogalkotó mulasztását, hogy a vizsgált szabályozás **nem tartalmazott részletszabályokat**, amely végső soron **a jogalkalmazást ellehetetlenítette**. A részletszabályok hiánya kétségtelenül megtestesülhet egyidejűleg a kompenzációs, illetve garanciális vagy a speciális esetre irányadó szabályok hiányában, azonban arra tekintettel képez mégis külön kategóriát, mert ezen ügýtípusokban detektálható módon kifejezetten a norma általános jellege, illetve teljes hiánya okozta az alaptörvény-ellenességet, miközben az adott szabályozási tárgykör vonatkozásában a jogalkotónak figyelemmel kellett volna lenni a részletszabályok szükségességére.

Az Alkotmánybíróság a Ptk. hatálybalépésével összefüggésben azért állapított meg mulasztást, mert a jogalkotó nem határozta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait [22/2018. (XI. 20.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A gyülekezéshez való joggal összefüggésben az Országgyűlés azáltal idézett elő mulasztást, hogy nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit [13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Ebből kifolyólag határozata rendelkező részében nem valamely jogszabállyal összefüggésben állapította meg a mulasztást, hiszen azt nem volt formálisan mihez kötnie, hanem általános jelleggel a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjainak és annak eljárási kereteinek szabályozására hívta fel a jogalkotót.

A Szabstv.-vel összefüggésben az vezetett alaptörvény-ellenes mulasztáshoz, hogy az Országgyűlés a 216. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a cselekmény elkövetési magatartását [31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A jogalkotó ugyanis nem kellő körültekintéssel határozza meg a szankcionálandó magatartást. A konkrét esetben e „nem kellő körültekintés” azért okozott problémát, mert a túl általános norma teret engedett „olyan jogalkalmazói értelmezésnek, amely alapján a tényállás az általa védett jogi tárgy körén kívül eső érdekek védelmére is alkalmazható.”²⁰⁴

4. A jogkövetkezmény jelentősége

A régi Abtv. szerinti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárás kezdeményezésére bárki jogosult volt, ugyanakkor az Alkotmánybíróság *ex officio* is eljárhatott, miközben az Abtv. 46. §-a szerinti mulasztás jogkövetkezményét kizárólag hivatalból állapíthatja meg az Alkotmánybíróság. A megsemmisítés jogának Alkotmánybírósághoz telepítése a régi Abtv.-ben valódi jogállami mérőöldkö volt, amely mellett eltörpült a mulasztásos alkotmányellenesség. Ez a tendencia az Abtv. rendszere alapján is érvényesül.

²⁰⁴ 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [66].

Az Alkotmánybíróság a régi Abtv. égisze alatt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló hatáskörét aktivista módon gyakorolta, amely a gyakorlatban sokszor kompromisszumként szolgált az olyan esetekben, amikor a testület többsége az alkotmányellenesség megállapítását nem fogadta el, ezért a mulasztás „az egyetlen kooperatív hatáskörnek” is nevezhető.²⁰⁵ Az Alkotmánybíróság ezen aktivista attitűdjét azonban számos kritika érte, például volt, aki a hiányos szabályozás esetén mulasztásos alkotmányvétség megállapítását „alibi funkció”-nak minősítette,²⁰⁶ míg más esetben az képezte kritika tárgyát, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítása esetén az alkotmányos megoldás kifejtésének útjára tévedhet.²⁰⁷ Ugyanakkor erre nemcsak a mulasztás megállapításakor, hanem a jogszabály alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmények megfogalmazásával az Alkotmánybíróság fő tevékenységét jelentő utólagos normakontroll eljárásban is sor kerülhet, így a felidézett veszély nem mindenki számára tűnt komolynak.²⁰⁸

Az Alkotmánybíróság mulasztásos hatáskörének kitágítása is kritika tárgyát képezte.²⁰⁹ A mulasztásos hatáskör gyakorlásának gyakoriságát a szakirodalom is akként értékelte, hogy „valóban kérdéses, hogy indokolt volt-e a mulasztás olyan gyakori megállapítása az egyéb szankciók mellett, mint ahogy az az első Alkotmánybíróság utolsó éveiben történt.”²¹⁰

A mulasztás megállapításán abban az értelemben nem változtatott koncepcionálisan az Abtv. a régi Abtv.-hez képest, hogy az Alkotmánybíróságnak immáron önálló hatáskör helyett jogkövetkezményként továbbra is rendelkezésre áll a mulasztás megállapításának eszköze, hogy jelezze „bizonyos kormányzáshoz tartozó intézkedések elmaradását”, ezért ezen jogintézmény az Alkotmánybíróság kormányzati szerepeként is azonosítható.²¹¹

Az Alkotmánybíróság 2012. január 1-je és 2021. november 1-je között 45 ügyben²¹² alkalmazta a mulasztás jogkövetkezményét.

²⁰⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 241.

²⁰⁶ HOLLÓ (2012) i. m. 268.

²⁰⁷ SAJÓ i. m. 80.

²⁰⁸ TILK (2008) i. m. 130.

²⁰⁹ POKOL (2012) i. m. 167.

²¹⁰ SÓLYOM (2001) i. m. 341.

²¹¹ PETRÉTEI (1996) i. m. 244.

²¹² Időrendi sorrendben visszafele: 24/2021. (VII. 21.) AB határozat, 18/2021. (V. 27.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 17/2021. (V. 13.) AB határozat, 9/2021. (III. 17.) AB határozat, 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat, 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, 7/2020. (V. 13.) AB határozat, 3/2020. (I. 3.) AB határozat, 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, 27/2019. (X. 22.) AB határozat, 20/2019. (VI. 26.) AB határozat, 10/2019. (III. 22.) AB határozat, 9/2019. (III. 22.) AB határozat, 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 4/2019. (III. 7.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, 33/2018. (X. 16.) AB határozat, 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, 1/2018. (IV. 6.) AB határozat, 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 27/2017. (X. 25.) AB határozat, 24/2017. (X. 10.) AB határozat, 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, 13/2017. (VI. 19.) AB határozat, 6/2017. (III. 10.) AB határozat, 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, 22/2015. (VI. 18.) AB határozat,

Az Alkotmánybíróság számára bár a jogalkotói mulasztás nem teljesítése esetén továbbra sem biztosít a hatályos Abtv. szankcionálási lehetőséget, azonban mind a régi, mind az új Abtv. alapján elvileg járható út lehet, hogy a hiányosnak talált, ekként mulasztással érintett jogszabály *pro futuro* megsemmisítésre kerül.²¹³ Ezen megoldás választása esetén a jogalkotó lépéskényszerbe kerül, hiszen a megsemmisítésre kerülő jogszabály pótlására újat kell alkotnia. Ez a megoldás nem alkalmazható azonban azokban az esetekben, amikor az Alkotmánybíróság teljes szabályozási hiányosságot állapít meg, ily módon egyáltalán nincs jogszabály a vizsgált jogviszonyra nézve, amelyet az Alkotmánybíróság *pro futuro* megsemmisíthetne a mulasztás alkalmazása mellett.

Az Országgyűlés, mint a mulasztás megszüntetésével összefüggésben leggyakrabban felhívott jogalkotó szerv honlapján²¹⁴ nyilvánosságra hozza, hogy az Alkotmánybíróság határozataiból adódó jogalkotási feladatai közül melyeket teljesítette és melyek azok a határozatok, amelyekben a jogalkotási feladatát még nem abszolválta. 2021. november 1-jéig az Országgyűlés honlapján szereplő nyilvántartási adatok szerint 12 esetben²¹⁵ várat még magára a jogalkotói mulasztás megszüntetése, amelyek közül 10 esetben már lejárt az Alkotmánybíróság által a jogalkotó részére megállapító határidő. 2012. január 1-je óta az Alkotmánybíróság összesen 45 határozatában állapított meg mulasztást, az a tény, hogy 10 határozat esetében az Országgyűlés nem tett eleget határidőben jogalkotói feladatának – amelyek között olyan esetek is vannak, amelyekben már több éve várat magára a jogalkotói feladat –, elgondolkodtató.

Érdekesség az Abtv. 46. § (2) bekezdése alatt szabályozott esetkörök kapcsán, hogy az Alkotmánybíróság 2012. január 1-je és 2021. november 1-je között csak egyetlen esetben állapított meg mulasztást az Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pontja alapján. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság mindezidáig csak egyetlen határozatot hozott az Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pontja alapján, e rendelkezés vonatkozásában kiforrott gyakorlatról nem beszélhetünk, így annak kialakítása a jövőbeni joggyakorlat feladata lesz.

Az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi szempontok megfelelő érvényesítésének hiánya miatt több esetben is megállapította a jogalkotó mulasztását, ezért az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapított mulasztások esetkörein belül a környezetvédelmi szempontok érvényesítése²¹⁶, amennyiben a mulasztást megállapító határozatok száma e tárgyban tovább bővül, a jövőben külön esetkört képezhet.

19/2015. (VI. 15.) AB határozat, 4/2015. (II. 13.) AB határozat, 14/2014. (V. 13.) AB határozat, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, 11/2013. (V. 9.) AB határozat

²¹³ SÓLYOM (2001) i. m. 383.

²¹⁴ <https://www.parlament.hu/az-orszaggyules-donteseire-vonatkozo-alkotmanybirosagi-hatarozatok>

²¹⁵ Az Országgyűlés honlapján szereplő nyilvántartás az alábbi alkotmánybíróági határozatokat jelöli meg 2021. november 1-jén olyanokként, amelyekben jogalkotásra váró feladata van, ugyanakkor az Alkotmánybíróság által szabott határidő már letelt: 11/2013. (V. 9.) AB határozat szerint 2013. szeptember 30-án, a 25/2015. (VII. 21.) AB határozat szerint 2015. december 1-jén, a 27/2017. (X. 25.) AB határozat szerint 2018. május 31-én, a 28/2017. (X. 25.) AB határozat szerint 2018. június 30-án, 36/2017. (XII. 29.) AB határozat szerint 2018. március 31-én, a 6/2018. (VI. 27.) AB határozat szerint 2018. december 31-én, a 22/2018. (XI. 20.) AB határozat szerint 2019. március 31-én, a 27/2019. (X. 22.) AB határozat szerint 2019. december 31-én járt le a határidő, 7/2020. (V. 13.) AB határozat szerint 2020. december 31-én járt le a határidő, 9/2021. (III. 17.) AB határozat szerint 2021. június 30-án járt le a határidő.

²¹⁶ Az Alkotmánybíróság a 4/2019. (III. 7.) AB határozatban (Indokolás [91]) abban látta jogalkotó mulasztását, „hogy az eljárási szabályozás hiányosságai miatt nem biztosított, hogy a járási hivatal, illetve

5. Az alkotmányos követelmény fogalma és funkciója

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése az alkotmánybíróági gyakorlatban kialakult alkotmányos követelmény jogkövetkezményként való megállapításának lehetőségét tartalmazza. Ezért az alkotmányos követelmény fogalmának megértéséhez elengedhetetlen az intézmény kialakulása előzményeinek bemutatása.

Az alkotmányos követelmény bevezetésének **közvetlen előzménye** az, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának a magyar jogrendből hiányzó intézménye helyett kidolgozta az „élő jog” doktrínáját, amelyet az elvi alapokat lefektető 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban az egyébként alkotmányosan is értelmezhető, de a bírói gyakorlatban következetesen alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének igazolására használt. Megállapította, hogy a jogalkalmazás erre irányuló hatáskör hiányában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának, de „az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos értékekkel összevetnie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabály értelmezett és alkalmazott tartalmával együtt kell érteni.”²¹⁷ Ha tehát valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódott, akkor ez a normatartalom képezte az alkotmányossági felülvizsgálat alapját. Az alkotmányellenes joggyakorlatot azonban csak a jogszabály megsemmisítésével lehetett megszüntetni. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése és a panaszos ügyében való alkalmazhatatlanságának kimondása mellett – ekkor először és utoljára a régi hatáskörök mellett – mégis megsemmisítette a megtámadott bírósági ítéleteket is arra hivatkozva, hogy az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett a konk-

a kormányhivatal a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében köteles kifejezetten megállapítani, hogy a határozatban foglaltak teljesítése nem veszélyeztet vagy károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet.” Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint a környezetvédelmi szempontok megfelelő érvényesülését komplex vizsgálatra alapította, hiszen „[A] z egészséges környezethez való jog érvényesülésén túl a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz való joggal és a bírósághoz fordulás jogával is szoros kapcsolatban áll a mulasztás megállapítása. Ezek ugyanis együttesen, egymást erősítve követelik meg azt, hogy a jogalkotó töltsse ki tartalommal azokat a hézagokat, amelyek azáltal keletkeztek a közigazgatási eljárásjog szövetén, hogy a zöldhatóságokat a kormányhivatalokba integrálták. A mulasztás tehát abban áll, hogy az anyagi jog érvényesülését a jelenlegi szervezeti rendszerben nem szolgálja kielégítő módon az eljárási jog a környezet- és természetvédelmi hatósági eljárásokban, amikor a hatóság szakkérdést vizsgál.” Ehhez hasonlóan a szigorú jogszabályi garanciák hiányát kérte számon az Alkotmánybíróság a jogalkotón a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban (Indokolás [61]), amikor elismerte ugyan, hogy „az állami tulajdonban levő védett természeti területek esetében is lehetséges ugyan azok elidegenítése, ám az értékesítés folyamata szigorú jogszabályi garanciákhoz kötött, mely garanciák összességében alkalmasak az Alaptörvény P) cikkében is nevesített értékek mennyiségi és minőségi védelmére.” Következésképpen a jogalkotó azáltal, hogy „az állami tulajdonban álló, védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná az Alaptörvény P) cikkében is nevesített környezet- és természetvédelmi értékek és sajátosságok figyelembe vételét, és ezáltal azok mennyiségi és minőségi védelmét az értékesítésre kerülő földrészteltek kiválasztása, illetőleg az értékesítési eljárás során.”

²¹⁷ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276.

rét ügyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója. Az Alkotmánybíróság itt fejtette ki először az alkotmányjogi panasz funkciójáról vallott nézetét (vö. Abtv. 26. §, 27. §).²¹⁸

Már a határozathoz fűzött különvélemény rávilágított arra, hogy a jogalkalmazó szerveket kell megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a jogszabályok alkotmányos értelmezésére és nem a jogalkotót „megbüntetni” az alkotmányellenes jogértelmezés miatt,²¹⁹ ezért az Alkotmánybíróság más megoldást keresett a jogalkalmazás felülvizsgálatára és az individuális alapjogsértések orvoslására. A jogértelmezés felülvizsgálatát illetően a máig ható egyik megoldást a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban találta meg az Alkotmánybíróság a határozatának rendelkező részében foglalt **alkotmányos követelményben**.²²⁰ Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megalapozása során – az utólagos absztrakt normakontroll keretei között – abból indult ki, hogy „[a] norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli,” és „[a] jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindegyik az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e.” Tehát a testület első lépésként a jogrendszer egységének elvéből levezette az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét, és második lépésként levezette a saját hatáskörét az alkotmányos értelmezés tartományának a kifejezett megállapítására, azaz azoknak az alkotmányos követelményeknek a meghatározására, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük. Az Alkotmánybíróság ekkor még csak abban az esetben látott lehetőséget azoknak az értelmezéseknek a meghatározására, amely esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van, ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses.²²¹

Az alkotmányos követelmény címzettje általában a jogalkalmazó, ritkábban a jogalkotó volt. Az Alkotmánybíróság a **jogalkotónak szóló alkotmányos követelményben** a szabályozási kötelezettség alkotmányos kereteit rögzítette.²²²

A **jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelményben** az Alkotmánybíróság – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz és a jogszabályok bíróságokra kötelező alkotmánykonform értelmezése hiányában – **az Alkotmányból kiindulva a jogszabály alkotmányos értelmezésének tartományát jelölte ki erga omnes hatállyal**. Ezzel gyakorlatilag megfordította az eredetileg a német Szövetségi Alkotmánybíróság

²¹⁸ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.

²¹⁹ Kilenyi Géza alkotmánybíró különvéleménye, 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 286.

²²⁰ „Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük”

²²¹ Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye szerint a jogszabály többértelműsége sérti a jogbiztonságot, ezért ilyen esetekben meg kellene semmisíteni a jogszabályt. ABH 1993, 256, 284.

²²² Pl. 1/1995. (II. 8.) AB határozat, 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, 22/1997. (IV. 25.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, 8/2003. (III. 14.) AB határozat, 23/2003. (V. 13.) AB határozat, 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, 28/2005. (VII. 14.) AB határozat.

gyakorlatában kidolgozott,²²³ Magyarországon az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét.

Az alkotmányos követelmény **funkciója** eltérő annak függvényében, hogy annak címzettje a jogalkalmazó vagy a jogalkotó. Az előbbi esetben az alkotmányos követelmény funkciója ugyanúgy **a norma alkotmányos értelmezése** az „élő jog” koncepciójától való elhatárolódás jegyében, mint az alkotmánykonform értelmezés esetében. Az alkotmánykonform értelmezést utólag általában bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz alapján kérheti számon az Alkotmánybíróság (feltéve, hogy van erre vonatkozó hatásköre), így a jogalkalmazónak címzett alkotmányos követelmény **egy preventív eszköz**, amely egyrészt megakadályozhatja az alkotmányellenes ítélkezési gyakorlat megszilárdulását,²²⁴ másrészt megkíméli a vizsgált jogszabályt az alkotmányellenesség megállapításától és a megsemmisítéstől, ha annak van olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel. Ugyanakkor ez a prevenció csak addig érvényesülhetett, amíg a jogszabálynak az „élő jogban” megnyilvánuló normatartalma nem volt alkotmányellenes, azaz a jogszabály nem alkotmánysértő tartalommal hatályosult.²²⁵ Az alkotmányos követelmény és az élő jog doktrínája tehát a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmények esetében mégsem határolódott el teljesen egymástól. Ettől eltérően a jogalkotónak címzett alkotmányos követelmény funkciója **a jogszabály kímélete**. A jogszabály kímélete nem csupán a jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének elkerülését, hanem a törvényhozó arra vonatkozó felhívásának elkerülését is jelentette, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot.²²⁶ Erre az alkotmányos követelmény jogintézményét megalapozó alaphatározat abban az esetben látott lehetőséget, ha a

²²³ A német Szövetségi Alkotmánybíróság a híres Lüth ítéletben dolgozta ki az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének (*das Gebot der verfassungskonformen Auslegung*) alapjait. A határozat szerint az alapjogok egy objektív értékrendszert (*objektive Wertordnung*) alkotnak, amely minden jogágba kisugárzik. Ebben a kisugárzó hatásban (*Ausstrahlungswirkung*) határozta meg a testület a rendes bíróság alapjogokhoz kötöttségének a lényegét. A kisugárzó hatás figyelmen kívül hagyása ugyanis alapjogsértést valósít meg, amely a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz alapjául szolgálhat. BVerfGE 7, 198, 204–207. Lényeges, hogy a *Grundgesetz* maga kimondja, hogy a bíróság köteve van az alapjogokhoz: „1. cikk (3) A következő alapjogok közvetlenül kötelező jogként kötelezik a törvényhozót, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást.”

²²⁴ Hasonlóképpen „egy speciális alkotmányos prevenciót” biztosított az Alkotmánybíróság azzal, hogy a normakontroll hatáskörét – a valamennyi normára kiterjedő alkotmányossági vizsgálat lehetőségére hivatkozva – kiterjesztette a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára, mivel ezzel megakadályozta, hogy alkotmányellenes jogegységi határozatok nyomán alkotmánysértő ítéletek szülessenek. ZAKARIÁS–POTJE i. m. 492.

²²⁵ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 267. Az 1/1993. (IX. 13.) Tü. állásfoglalás szerint a bírói jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatánál követendő alkotmánybírósági gyakorlatról „[a] bírói jogalkalmazással kapcsolatos alkotmányossági kifogás (alkotmányjogi panasz) kétlépcsős alkotmánybírósági eljárást eredményezhet. Ha a bírói gyakorlat a vizsgált jogszabályt alkotmánysértő módon alkalmazza, az Alkotmánybíróság határozatban mondja ki a jogszabály alkotmányos tartalmát. (Lásd a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatot). Amennyiben a bírói gyakorlat figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság határozatát, s emiatt a jogszabály változatlanul alkotmánysértő jogalkalmazás eredményeként hatályosul, az Alkotmánybíróság az „élő jog” (már alkalmazott – lásd az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatot) elve alapján megsemmisíti a vizsgált jogszabályt.”

²²⁶ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 267.

jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot a fenti jogkövetkezmények alkalmazása nélkül is biztosítani lehet.²²⁷

Az alkotmányos követelmény intézményének a **másik előzménye** az alkotmánybíróági gyakorlatban kiemelt **elvi tétel**. Az Alkotmánybíróság a korai gyakorlatában kiemelte a határozatok indokolásából azokat az elvi tételeket, amelyek a döntései alapjául szolgáltak, és amelyeket a jövőben követni kívánt. A *ratio decidendi* először a határozat végén különült el három csillag alatt, később pedig a határozat rendelkező részébe került.²²⁸

Az alkotmánybíróági gyakorlat megszilárdulását követően a *ratio decidendi* – az állandó gyakorlatra hivatkozással – a gyakorlat továbbfejlesztése esetén is a határozatok indokolásában rekedt és a *ratio decidendi* feltüntetetésének gyakorlata a határozat rendelkező részében összefonódott az alkotmányos követelmény intézményével,²²⁹ amely a **hivatalos elvi tételek funkcióit is betölti**.²³⁰

Az alkotmányos követelmény **funkciója** a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatban **jelentős változáson ment át**.²³¹ Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény **eredeti, jogértelmező funkciójának** megalapozása során – ahogy azt a fentiekben bemutattuk – abból indult ki, hogy a szabályozás hiányossága vagy homályossága jogosította fel a testületet a jogszabályi rendelkezés alkotmányos értelmezési tartományának megállapítására.²³² Mindazonáltal a későbbi fejlődési iránytól függetlenül, kezdetektől fellelhetők az Alkotmánybíróság gyakorlatában önálló értelmező funkció nélküli alkotmányos követelmények, amelyek célja a nyomatékosítás vagy figyelemfelhívás olyan követelmények rendelkező részben való kiemelésével, amelyek eleve benne vannak a vizsgált normában és amiről a jogalkalmazónak nyilvánvalóan tudnia kellett.²³³

Az eredeti, jogértelmező funkciót betöltő alkotmányos követelmények közé sorolhatók még azok is, amelyek a vizsgált jogszabály tartalmát szűkítették (megszorító értelmezéssel) vagy esetleg tágították azt (kiterjesztő értelmezéssel, új összefüggésbe helyezéssel), ugyanakkor ezek már a törvénymódosítás határán mozogtak.²³⁴

Az alkotmányos követelmény az új, a vizsgált jogszabályban nem egyértelműen benne lévő normatartalom megállapításával viszont már elszakadt az eredeti funkciójától és bizonyos értelemben áttért a **pozitív jogalkotás terrénumába**, különösen ha

²²⁷ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266.

²²⁸ SÓLYOM (2002) i. m. 19.

²²⁹ SÓLYOM (2001) i. m. 352–364.

²³⁰ Az Alkotmánybíróság által kiemelt elvi tételek a testületnek a korábbi Alkotmány értelmezett rendelkezései tartalmáról vallott elképzelését tükrözik vissza, amelyen az ítélet alapul, így azok **hivatalos elvi tétel**nek minősülnek. Ezzel szemben a **nem hivatalos elvi tételek** nem a közhatalom birtokosától származnak, hanem a tájékozódást segítik elő azzal, hogy – a célközönséghez igazodva – közérthetően összefoglalják az AB határozat lényegét, hozzájárulva az alkotmánybíróági esetjog megértéséhez. ZAKARIÁS (2019c) i. m. 3.

²³¹ Ezt a változást Sólyom az alkotmányos követelmények metamorfózisának nevezi, amelynek során az alkotmányos követelmény egyre több célt szolgált és eltávolodott az eredeti feltételektől. SÓLYOM (2001) i. m. 364.

²³² 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266.

²³³ Példákkal ld. Sólyom (2001) i. m. 366.

²³⁴ Példákkal ld. Sólyom (2001) i. m. 367–368.

ezt a vizsgált jogszabály megsemmisítése mellett tette a jövőben elfogadandó jogszabály tartalmának pozitív előírása végett.²³⁵

Az Abtv. a fenti előzmények után – és a bírói döntése ellen irányuló alkotmányjogi panasz alaptörvényi bevezetése mellett – emelte be az alkotmányos követelmény alkalmazhatóságát a jogkövetkezmények közé.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése arra hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot, hogy **hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban** határozattal megállapítsa a jogszabály alkotmányos értelmezési tartományát. Ebből – az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításához hasonlóan [vö. Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdés] – az következik, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában alkalmazhatja az alkotmányos követelmény megállapítását, azaz arra általánosságban nincs felhatalmazása, hogy hivatalból indítson eljárást vagy a kérelemre megindult, de a kérelem formai vagy tartalmi hibája miatt visszautasítással befejezett eljárást folytassa az alkotmányos követelmény megállapítása érdekében.

Erre tekintettel több esetben szerepel **az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében** a „hivatalból eljárva megállapítja” kitétel. Ez a megfogalmazás félreértésre ad okot, mert az Alkotmánybíróság hivatalból állapítja ugyan meg a jogkövetkezményt (ezt az indítványozó nem kérheti), de nem hivatalból eljárva, hanem hatásköreinek gyakorlása során, kérelemre indult eljárásokban. Erre tekintettel a „**hivatalból megállapítja**” kitétel precízebb és egyúttal az indítványozó számára egyértelműen megfogalmazza, hogy ezt a hivatalból tett megállapítást ő nem kérheti. Annak azonban nincs akadálya, hogy az indítványozó felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy – álláspontja szerint – az általa kifogásolt jogszabálynak van a bírói gyakorlatban olyan értelmezése, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése azzal szűkíti a „hatáskörei gyakorlása során” kitételt, hogy alkotmányos követelmény megállapítására **a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabállyal összefüggésben** biztosít lehetőséget. Az Alkotmánybíróság a hatáskörei jelentős részében jogszabály alkotmányosságát vizsgálja, közvetlenül [vö. Abtv. 24. §, 25. §, 26. § (2) bekezdés, 32. §, 37. §] vagy közvetetten [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés], így mindezekben a hatáskörökben lehetőség van alkotmányos követelmény megállapítására.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban (vö. Abtv. 27. §) a bírói döntés vizsgálata során tulajdonképpen egy jogszabály értelmezését vizsgálja, több esetben úgy ítélte meg – az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításához hasonlóan [vö. Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdés] –, hogy nem szükséges az Abtv. 28. §-a szerint áttérnie a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásra [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] ahhoz, hogy a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban alkotmányos követelményt állapítson meg.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdés **„határozattal”** kitételéből önmagában nem következik, hogy az alkotmányos követelményt a határozat rendelkező részében kell megállapítani. Ugyanakkor az érdemi döntést értelemszerűen a határozat rendelkező része tartalmazza, ezért szükségképpen **a rendelkező részben** kell megjelennie, ha azt az

²³⁵ Példákkal ld. Sólyom (2001) i. m. 368–371.

Alkotmánybíróság jogkövetkezményként alkalmazza. Ezt az értelmezést támasztja alá az Ügyrend 2. § (2) bekezdésének *e*) pontja miszerint a teljes ülés „döntést hoz” az alkotmányos követelmény megállapításáról, és azt nem zárja ki, hogy az Ügyrend 58. § (3) bekezdése nem sorolja fel az alkotmányos követelményt a rendelkező rész tartalmi elemei között, mivel az érdemi döntés fogalma magában foglalja azt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában előfordul, hogy alkotmányos követelmények az **indokolásban rekednek**. Tekintettel arra, hogy a határozat indokolása nem az érdemi döntést, hanem csupán azokat az indokokat és érveket tartalmazza, amelyeken az Alkotmánybíróság döntése alapul [Ügyrend 58. § (4) bekezdés], ezek nem tekinthetők az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelményeknek. Az alkotmányos követelményeknek az indokolásban való megfogalmazása nem kifogásolható abban az esetben, ha a határozat rendelkező része olyan jogkövetkezményt tartalmaz (pl. megsemmisítés), amely alkalmas az indokolásban rögzített alkotmányos követelmény érvényesítésére.²³⁶ Amennyiben azonban a határozat rendelkező része elutasítást tartalmaz, semmilyen garancia nincs arra, hogy az indokolásban megfogalmazott alkotmányos követelmény érvényesülni fog.²³⁷

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése olyan alkotmányos követelmények megállapítására jogosítja fel az Alkotmánybíróságot, amelyeknek **a jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie**. Ennek értelmében az alkotmányos követelmény **címzettje elsősorban a jogalkalmazó** és csak **kivételesen** – a jogszabály alkalmazásával összefüggő szabályozás megalkotásával összefüggésben –²³⁸ **lehet a jogalkotó**.²³⁹ Ennek értelmében az

²³⁶ Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat indokolásában állapította meg: „(...) alkotmányos követelmény, hogy az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor” (Indokolás [84]). Az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe („beépítési parancs”). Az indokolásban állapította meg azt is: „[a]lkotmányos követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási felhatalmazás egyértelmű legyen (egyértelműen határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit)” (Indokolás [127]).

²³⁷ A 22/2020. (VIII. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – a 164. § (3) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasítása mellett – megállapította, hogy „a Be. 164. § rendelkezései közötti, látszólagos belső ellentmondás az Alaptörvény 28. cikke szerinti követelményeknek megfelelő és a szükséges szakértelem birtokában elvégzett bírósági jogértelmezéssel kiküszöbölhető. Annak az eredményeként a Be. 164. § (1)–(2) bekezdései, valamint a Be. 164. § (3) bekezdése a főszabály és a kivétel szabály viszonyrendszerében értelmezhetők. Főszabály tehát, hogy a büntetőeljárásban a vádló bizonyítási kötelezettsége az elsődleges, és a bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítékot indítvány alapján szerez be. Kivételesen ugyanakkor, méghozzá a valóságghú tényállás megállapítása érdekében és az eljárási alapelvek érvényesítése mellett, a bíróság indítvány hiányában is intézkedhet bizonyíték beszerzése iránt” (Indokolás [95]).

²³⁸ Az Alkotmánybíróság a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban – a vallási közösségek egyházként való elismerésére vonatkozó eljárási szabályok megsemmisítése, illetve a már korábban hatályok kívül helyezett jogszabályok esetében alkalmazási tilalom kimondása mellett – állapított meg alkotmányos követelményt, amellyel az új eljárási szabályok kialakításának alkotmányos kereteit jelölte ki. BITSKEY–TÖRÖK i. m. 250.

²³⁹ Az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban – a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet alaptörvényellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítása mellett – mondta ki alkotmányos követelményként, hogy az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illet-

alkotmányos követelmény **elsődleges funkciója a jogszabályok alkotmányos értelmezése, másodlagos funkciója a jogszabályok kímélete.**

6. Az alkotmányos követelmények típusai

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése a jogszabály alkotmányos értelmezési tartományának meghatározására irányuló alkotmányos követelményt, azaz a „klasszikus” alkotmányos követelményt²⁴⁰ vagy annak „hagyományos típusát”²⁴¹ tartalmazza. Ez következik **„az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket”** kitételből, amelyet a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály fogalmával összefüggésben kell értelmezni. Ez az értelmezés összhangban van az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény 24. cikkében rögzített – jogállásával, miszerint hatásköreinek gyakorlása során az jogszabályok és a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangját biztosítja, illetve az Alaptörvény 28. cikkével, amely a bíróságok számára kötelezővé teszi a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegének az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezését.

A **klasszikus alkotmányos követelmény** esetében az Alkotmánybíróság a jogszabálynak a bírósági gyakorlatban létező, vagy legalábbis a jogszabályban benne rejlő értelmezését fogalmazza meg alkotmányos követelményként. Az előbbire példa a 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogértelmezés miatt megsemmisítette a Kúriának a jogerős bírói döntést hatályon kívül helyező döntését és alkotmányos követelményben mondta ki az azzal ellentétes értelmezést.²⁴² Az utóbbira példa a 21/2020. (VIII. 4.) AB határozat, amely – az eredeti

ve más vagyoni támogatást kell biztosítania, illetve az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében hívta fel a figyelmet arra, hogy a jelen ügyben az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményben lényegében azokat a garanciákat határozta meg, amelyek a támadott szabályozásból hiányoznak (Indokolás [191]). Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolásában azt hangsúlyozta, hogy kivételesen (nem precedens jelleggel) tartja csak elfogadhatónak a jogalkotónak szóló alkotmányos követelmény megállapítását – mint ebből a szempontból különleges megoldást – az önkormányzati jogok veszélyhelyzetben történő védelme lényeges tartalmának meghatározása érdekében (Indokolás [177]).

²⁴⁰ Sólyom „klasszikus” alkotmányos követelménynek nevezi az intézmény eredeti funkcióját, a jogszabály alkotmányos értelmezési tartományát megállapító alkotmányos követelményt, amelyet szembeállít a megsemmisített rendelkezést pótló új szabályozásban megvalósítandó „alkotmányos követelményekkel.” SÓLYOM (2001) i. m. 370.

²⁴¹ Stumpf értelmezésében a „hagyományos” alkotmányos követelmény az, amely az intézmény eredeti, szűk értelemben vett – a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat megfogalmazott – funkcióját tölti be. Álláspontja szerint ezt tükrözi az Abtv. 46. § (3) bekezdése is. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz, Indokolás [62]–[66]

²⁴² „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságból fakadó alkotmányos követelmény, hogy a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájában egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósító, a közlések forrását egyértelműen megjelölő és a jóhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosító (vagy a válaszadás lehetőségét felkínáló) médiatartalom-szolgáltató tevékenységét nem lehet a személyiségi jogvédelem polgári jogi szankcióit megalapozó híresztelésként értékelni.”

jogalkotói szándékra és az utóbbi jogszabálmódosításra tekintettel – mondott ki az új jogszabály hatálybalépéséig terjedő időszakra alkotmányos követelményt.²⁴³

A törvény kiterjesztő értelmezésére példa a 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, amely – a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 64. § (4) bekezdésének tág értelmezésével –²⁴⁴ alkotmányos követelményben komplex vizsgálatot írt elő a gyámhatóság számára.²⁴⁵ A törvény szűkítő értelmezése jelenik meg a 3/2016. (II. 22.) AB határozat rendelkező részében megállapított alkotmányos követelményben a rendelet személyi hatályának a szűkítése révén.²⁴⁶ 2012 után is találunk az Alkotmánybíróság gyakorlatában olyan alkotmányos követelményeket, amelyek csupán a nyomatékosítás vagy figyelemfelhívás céljából kerülnek be a határozat rendelkező részébe, mivel eleve benne vannak a vizsgált jogszabályban, így például a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban.²⁴⁷

Az **alkotmányos követelmény új típusa** esetében az Alkotmánybíróság új, a vizsgált jogszabályban benne nem lévő szabályt állapít meg, és ezzel átveszi a jogalkotó

²⁴³ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 639. § (3) bekezdése alkalmazásakor az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a védő a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítványát attól a naptól számított egy hónapon belül terjesztheti elő, amely napon a terhelt az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szerzett. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye szerint pont a jogszabály későbbi korrekciója a bizonyítéka annak, hogy az alkotmányos követelmény jogalkotást valósít meg (Indokolás [111]).

²⁴⁴ A gyámhivatal a „származási per megindításához vizsgálja, hogy a származás kiderítése a gyermek érdekében áll-e” [Korm. r. 64. § (1) és (4) bekezdés]. Indokolás [28] Az egyik párhuzamos indokolás arra hívta fel a figyelmet, hogy a gyámhatóság elsődleges feladata a fenti jogszabály alapján a gyermek, és nem pedig (a vélt vagy vélelmezett, vagy magát vér szerinti apának nevező) apa érdekeinek képviselete. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [86]

²⁴⁵ „Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdéséből, II. cikkéből, VI. cikk (1) bekezdéséből, valamint XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyámhatóság a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 64. § (4) bekezdése alapján a vér szerinti apa, a vélelmezett apa, valamint a gyermek alapvető jogaira, ezen túlmenően a házasságon alapuló stabil családi kapcsolatra is kiterjedő, komplex vizsgálatot és érdekösszemérést folytasson a származás kiderítésére irányuló per megindítását megelőzően.”

²⁴⁶ „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdése vonatkozásában az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a rendelet a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható.” Szűkítő értelmezésre példa a 3/2019. (III. 7.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény is: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.”

²⁴⁷ „Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.” Czine Ágnes alkotmánybíró a különvéleményében felhívta a figyelmet arra, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti tényállásnak az alkotmányos követelmény által értelmezett elemei megjelennek a Btk. 337. § (1) bekezdésében foglalt tényállás elemei között is (Indokolás [74]).

szerepét. Erre a példa a 2/2021. (I. 7.) AB határozatban megállapított alkotmányos követelmény, amellyel az Alkotmánybíróság olyan módon terjesztette ki a vizsgált jogszabály tárgyi hatályát, hogy az sem a vizsgált jogszabályi rendelkezésből, sem a hivatkozott nemzetközi egyezményből nem olvasható ki.²⁴⁸ Az új szabály megállapítására példa a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, amelyben a testület tartalmilag egy időközben hatályon kívül helyezett jogszabályt írt vissza a törvénybe a rendelkező részben megállapított alkotmányos követelménnyel.²⁴⁹

Tehát az alkotmánybíróági gyakorlatban két típusú alkotmányos követelmény különböztethető meg. A klasszikus alkotmányos követelmény esetében az Alkotmánybíróság a jogszabály lehetséges – a bírósági gyakorlatban rendszerint már létező – értelmezések közül választja ki az alkotmánykonform értelmezést.²⁵⁰ Az új típusú alkotmányos követelmény esetében az Alkotmánybíróság új értelmet ad a jogszabálynak, amelyet közvetlenül az Alaptörvényből vezet le.²⁵¹ Az utóbbi esetben a jogszabály szövege képezi az értelmezés végső határát, mivel az alkotmányos követelmény azzal nem lehet ellentétes.

²⁴⁸ A Pp. 113. § (3) bekezdése szerint az elismert nemzetiség „a regionális vagy kisebbségi nyelv használatára vonatkozó nemzetközi egyezményben foglaltaknak megfelelően” használhatja nemzetiségi nyelvét. A Nyelvi Karta a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén, roma nemzetiségek tekintetében biztosítja a nemzetiségi nyelv használatát, de a további nemzetiségek, így a bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin és ukrán nemzetiségek tekintetében ezt a lehetőséget nem biztosítja. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a 113. § (3) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény XXIX. cikkének (1) bekezdésében rögzített, a nyelvhasználathoz való alapjogból fakadó alkotmányos követelmény, hogy minden olyan felet, akinek személyesen kell megjelennie a bíróság előtt, és aki a Magyarországon élő, a nemzetiségek jogairól szóló törvényben elismert valamely nemzetiség tagja, azonos feltételekkel kell, hogy megillessen a nemzetiségi nyelve szóbeli használatának a joga. Czine Ágnes különvéleményében kifejtette, hogy ez az értelmezés nem olvasható ki a vizsgált jogszabályból (Indokolás [144]–[146]).

²⁴⁹ „Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-ának hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának.” Juhász Imre alkotmánybíró a különvéleményében mutatott rá arra, hogy a Szabs. tv. 2012. november 14. napjáig hatályos 186. §-a – a 38/2012. (XI. 14.) AB határozattal történt megsemmisítéséig – egy egészen más szabályozási környezetben valóban tartalmazott a jelen alkotmányos követelményhez hasonló kitélt a következőképpen: „(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja” (Indokolás [161]).

²⁵⁰ 4/2019. (III. 7.) AB határozat, 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, 18/2014. (V. 30.) AB határozat, 2/2014. (I. 21.) AB határozat, 25/2013. (X. 4.) AB határozat, 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 35/2011. (V. 6.) AB határozat, 169/2010. (IX. 23.) AB határozat, 74/2009. (VII. 10.) AB határozat, 19/2004. (V. 26.) AB határozat, 27/2000. (VII. 6.) AB határozat, 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, 14/1998. (V. 8.) AB határozat, 10/1998. (IV. 8.) AB határozat.

²⁵¹ 3/2019. (III. 7.) AB határozat, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, 11/2017. (V. 26.) AB határozat, 2/2017. (II. 10.) AB határozat, 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, 14/2015. (V. 26.) AB határozat, 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, 15/2014. (V. 13.) AB határozat, 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 8/2013. (III. 1.) AB határozat, 3/2013. (II. 14.) AB határozat, 2/2013. (I. 23.) AB határozat, 32/2003. (VI. 4.) AB határozat, 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, 53/1993. (X. 13.) AB határozat.

Az alkotmányos követelményt tartalmazó határozatok **rendelkező része** rendszerint **három elemből** áll: abból a jogszabályi rendelkezésből, amelynek a normatartalmát a követelmény érinti; az Alaptörvény azon rendelkezéséből, amelyből a követelmény ered, és amelyet érvényre kíván juttatni; végül a szűk értelemben vett alkotmányos követelményből, amely a jogszabály normatartalmának a változását rögzíti.²⁵²

Az alkotmányos követelmények két típusa közötti különbségek a rendelkező rész második és harmadik elemében érhetők tetten. A szűk értelemben vett alkotmányos követelmény az új típusú alkotmányos követelmények esetében a jogszabályi rendelkezésnek a közvetlenül az Alaptörvényből levezetett új tartalmát rögzíti, míg a hagyományos alkotmányos követelmény esetében a már létező alkotmánykonform normatartalom megállapítására szorítkozik. Az Alkotmánybíróság az új típusú alkotmányos követelmények esetében az Alaptörvény érintett rendelkezésének a megnevezése mellett meghatározza annak a védelmi körét is.

7. Az Alkotmányos követelmény jelentősége

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján kilenc év alatt hatvanhét ügyben állapított meg alkotmányos követelményt, míg a régi Abtv. hatálya alatt 1993 és 2011 között (tizennyolc év alatt) hatvanhét esetben.²⁵³ Ez a különbség már önmagában azt bizonyítja, hogy az alkotmányos követelmény **szerepe megnőtt**.²⁵⁴

Ezen túlmenően az egyedi ügyhöz kötődő alkotmányos követelmények száma meghatározó,²⁵⁵ amiből levonható az a következtetés, hogy az alkotmányos követelmény gyakoribb alkalmazásának az **egyik oka** – álláspontunk szerint a fő oka – az Alkotmánybíróság hatáskörében bekövetkezett hangsúlyeltolódás, amely az alkotmányjogi panasz két újabb típusának, különösen a **bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi**

²⁵² Stumpf István a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz fűzött különvéleményében a rendelkező rész három szükséges elemét különbözteti meg. A jogszabályi rendelkezés normatartalmának az Alaptörvényből eredő változását tekinti az alkotmányos követelmény harmadik elemeként a tulajdonképpeni alkotmányos követelménynek (Indokolás [71]).

²⁵³ Az Alkotmánybíróság ügyforgalmi és statisztikai adatai szerint az alkotmányos követelmények száma éves lebontásban a következő: 0 (2012), 13 (2013), 7 (2014), 5 (2015), 2 (2016), 8 (2017), 4 (2018), 8 (2019), 10 (2020).

²⁵⁴ Szakály Zsuzsa szerint az összes elbírált ügy arányában elenyésző számúnak tekinthetők azok az esetek, amikor az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg. SZAKÁLY Zsuzsa: Alkotmányos követelmények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 2012 után. *Iustum Aequum Salutare* 2020/4. 178. Szakály következtetése félrevezető, mivel az a tanulmányban foglalt táblázat szerint az alkotmányos követelmények és az elbírált ügyek közötti viszonyon alapul. SZAKÁLY i. m. 169. Ezzel szemben az alkotmányos követelmény jelentőségének megállapítása során az érdemi határozattal befejezett ügyek száma releváns, az eljárást lezáró végzéssel befejezett ügyek száma nem. Ennek megfelelően az alkotmányos követelmények aránya a következőképpen alakul: 15% (2013), 8% (2014), 6% (2015), 3% (2016), 7% (2017), 4% (2018), 7% (2019), 10% (2020). Ha ezeket az arányokat összehasonlítjuk a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésének arányával, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az alkotmányos követelmény szerepe jelentős, mert általában meghaladja vagy legalábbis megközelíti a megsemmisítések arányát. A megsemmisítések aránya a következőképpen alakul: 0% (2013), 0% (2014), 7% (2015), 5% (2016), 10% (2017), 8% (2018), 6% (2019), 6% (2020).

²⁵⁵ Az Alkotmánybíróság leggyakrabban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiből vezetett le alkotmányos követelményt. SZAKÁLY i. m. 169.

panasz bevezetésével következett be.²⁵⁶ Míg a régi Abtv. hatálya alatt az Alkotmánybíróság arra irányuló hatáskör hiányában nem tudta számonkérni az alkotmányos követelmény jogalkalmazók által történő érvényesítését, így az csupán preventív eszközként működött annak függvényében, hogy a jogalkalmazó figyelembe vette-e azt vagy sem, az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján megállapított alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyása a későbbiekben a bírói döntés kifogásolása esetén annak megsemmisítéséhez vezethet. A szakirodalom az alkotmányos követelmény gyakoribb alkalmazásának okaként említi „politikailag kényes ügyekben” a jogszabály megsemmisítésének elkerülését²⁵⁷ a kormánytöbbséggel való konfrontáció céljából.²⁵⁸

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése az alkotmányos rend védelme körében az Alkotmánybíróságra bízta annak eldöntését, hogy szükségesnek itéli-e a jogszabály megsemmisítését vagy elegendőnek tartja az alkotmányos követelmény kimondását. A jogszabály kíméletének választása azonban az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály, vagyis a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén veszélyeztetheti a alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciót, mivel ilyen esetekben az Alkotmánybíróság a jogszabályt támadó panaszt elutasítja,²⁵⁹ és az alkotmányos követelmény alapján az eljárási törvények értelmében nincs lehetőség új eljárásra. Mindazonáltal az alkotmányos követelmények a jövőre nézve behatárolják a jogalkalmazók és adott esetben a jogalkotó mozgásterét, mivel az alkotmányos követelmények érvényesülése a bírói döntés ellen irányuló panasz, illetve a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz révén kikényszeríthető.

Tehát az alkotmányos követelmény – a jogszabály (jogalkotó) kímélete mellett – hatékony eszköz a jogalkalmazó,²⁶⁰ de adott esetben akár a jogalkotó mozgásterének behatárolására is, mivel az alkotmányos követelménynek nem megfelelő jogszabály megsemmisítésére is lehetőség van.

²⁵⁶ SZAKÁLY i. m. 177.

²⁵⁷ SZAKÁLY i. m. 167.

²⁵⁸ A Kazai–Karsai szerzőpáros **puha jogkövetkezménynek** tekinti az alkotmányos követelményt (hasonlóan a mulasztást is), amely kizárólag egy „megfelelően” működő alkotmányos demokráciában tudják betölteni a funkciójukat. KAZAI–KARSAI i. m. 71. Ezzel szemben a Pócza–Dobos–Gyulai szerzőtrió elveti a fenti dichotóm megközelítésmódot, amely kizárólag az alapján különbözteti meg az alkotmánybírósági döntések rendelkező részét, hogy azok egy adott törvényhozási aktus alkotmányosságát vagy alkotmányellenességét állapítják meg, mivel az elmúlt harminc évben az alkotmánybírósági döntések egyre differenciáltabbá váltak. Álláspontjuk szerint az alkotmányos követelmények **egyaránt alkalmazhatók lehetnek gyenge és erős döntés meghozatalára**, amelyek csak csekély vagy jelentős mértékben szűkítik a törvényhozás mozgásterét. PÓCZA–DOBOS–GYULAI i. m. 45, 50.

²⁵⁹ Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítása mellett több határozatában azzal az indokolással utasította el az alkotmányjogi panaszt, hogy az alaptörvény-ellenesség a konkrét esetben nem befolyásolta érdemben a bírói döntést. 8/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [56]; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [51]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [57].

²⁶⁰ Bírói döntés megsemmisítésére példa a korábban megállapított alkotmányos követelmény megsértése miatt a 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [37]. Bírói döntés megsemmisítésére példa a határozatban megállapított alkotmányos követelmény érvényesülésének hiánya miatt a 11/2017. (V. 26.) AB határozat rendelkező részének 1. és 2. pontja.

III. FEJEZET

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MŰKÖDÉSI RENDJE ÉS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

18. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSHOZATALI SZERVEI

47. § [Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei]

- (1) Az Alkotmánybíróság döntéseit teljes ülésben, tanácsban vagy egyesbíróként eljárva hozza meg. E törvény eltérő rendelkezésének hiányában az Alkotmánybíróság eljárása nem nyilvános.
- (2) A teljes ülés az Alkotmánybíróság legfőbb testületi szerve.
- (3) A tanács és az egyesbíró döntéseit az Alkotmánybíróság hatáskörében eljárva hozza meg.

Ügyrend

1. § (1) Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörét az Alaptörvény, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) és az Alkotmánybíróság ügyrendje alapján
 - a) az Alkotmánybíróság teljes ülése (a továbbiakban: teljes ülés),
 - b) az Alkotmánybíróság tanácsai,
 - c) az Alkotmánybíróság elnöke (a továbbiakban: elnök),
 - d) az Alkotmánybíróság elnökhelyettese (a továbbiakban: elnökhelyettes),
 - e) az Alkotmánybíróság tagja (a továbbiakban: alkotmánybíró),
 - f) az egyesbíró,
 - g) az Alkotmánybíróság főtitkára (a továbbiakban: főtitkár),
 - h) az Alkotmánybíróság bizottságai és
 - i) az Alkotmánybíróság Hivatala
 útján gyakorolja.

Tartalom

1. Szövegtörténet	554
2. Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei	554
3. A legfőbb testületi szerv	556
4. Az Alkotmánybíróság nevében.....	556

1. Szövegtörténet

Az Alkotmánybíróság működésével kapcsolatban már a **régi Abtv.** hatálybalépésétől kezdve érvényesült az az alapkoncepció, amely szerint az Alkotmánybíróság **teljes ülésben vagy háromtagú tanácsban** jár el [25. § (1) bekezdés] és határozatait **zárt ülésen** hozza meg [25. § (3) bekezdés].

Az **Abtv.** a döntéshozatali szervek struktúrájának kialakításakor nem kívánt szakítani azzal az eljárásrenddel, amely szerint az Alkotmánybíróság döntései megoszlanak a teljes ülés és a tanácsok között. Ehhez társult új elemként az egyesbírói eljárás, bár annak is volt előzménye, mégpedig a nyilvánvalóan alaptalan indítvány Alkotmánybíróság elnöke általi elutasítása [régi Abtv. 23. § (1) bekezdés].¹

Szintén a régi Abtv. alapján kialakult, főszabályként a nyilvánosság kizárását magán viselő eljárásrendet tartja meg a hatályos szabályozás, amellyel kapcsolatban azonban fontos kivételeket is tartalmaz (vö. Abtv. 57. §).

Az Abtv. 47. §-a a hatálybalépésétől kezdve változatlan.

2. Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei

Az Abtv. 47. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság szervei közül kifejezetten a döntéshozatali szervekről tartalmaz rendelkezéseket, e körbe sorolva a **teljes ülést**, az Alkotmánybíróságon működő **tanácsokat** és az **egyesbíró**t. Az Ügyrendnek a szóban forgó jogszabályhelyhez kapcsolódó rendelkezése „Az Alkotmánybíróság szervei” cím alatt egy taxatív felsorolást tartalmaz azon szervekről, amelyek „útján gyakorolja” az Alkotmánybíróság a feladat- és hatásköreit [Ügyrend 1. § (1) bekezdés]. E taxatív felsorolás az Abtv. 47. § (1) bekezdésében említett döntéshozatali szerveken kívül ide sorolja az Alkotmánybíróság elnökét, elnökhelyettesét, tagját (alkotmánybíró)t, illetve a főtítkárt, valamint az Alkotmánybíróság bizottságait, az Alkotmánybíróság Hivatalát. Az magától értetődő, hogy az Ügyrendben említett „szerv” kifejezés – mint tágabb fogalom – a döntéshozatali szerveken kívül magában foglalja az „egyéb” szerveket is, az viszont kérdésként merülhet fel, hogy az Abtv. miért csak az említett három szervet tekinti döntéshozatali szervnek, holott például az Alkotmánybíróság elnöke is hozhat döntéseket.²

A kérdés megválaszolásához mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy különbség van az **Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárások és az Alkotmánybíróság belső működésével kapcsolatos feladatok gyakorlása** között. Az elsőként említett esetben az Alkotmánybíróság – az arra jogosult indítványa alapján, kivételesen hivatalból – az Alaptörvényben és Abtv.-ben meghatározott hatáskörében jár el és egy Alkotmánybíróságtól különböző szerv által meghozott jogszabályról, döntésről, működéséről hoz döntést, vagy értelmezi az Alaptörvényt, míg az utóbb említett esetben – az Abtv.-ben, illetve az Ügyrendben arra feljogosított szervek – az Alkotmánybíróság

¹ Tilk részletesen elemzi az elnök szerepét a „nyilvánvalóan alaptalan” indítványok elutasításában, kitérve a régi Abtv. 23. § alkotmányosságát vizsgáló AB határozatokra. TILK (2008) i. m. 53–58.

² E körben elégséges csak arra utalni, hogy az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat az Alkotmánybíróság köztisztviselői és munkavállalói felett [vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés j) pont].

működésével, szervezeti, belső igazgatási tevékenységével kapcsolatos feladataikat gyakorolják meghatározott eljárásrendben.

Az Ügyrend által felsorolt szervek egy része kizárólag az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárások során rendelkezik döntési kompetenciával (tanács, egyes-bíró), más részük viszont kifejezetten csak az Alkotmánybíróság belső működésével kapcsolatban járhat el döntéshozóként (elnök, elnökhelyettes), és van olyan szerv is, amelyik mindkét esetben hozhat döntést (teljes ülés). Megjegyzést érdemel, hogy a fennmaradó szervek közül az alkotmánybíró is jogosult az Alkotmánybíróság előtti eljárás során döntéshozatalra, így elrendelheti a rá kiszignált ügyek egyesítését [vö. Abtv. 58. § (2) bekezdés], elkülönítését [vö. Abtv. 58. § (3) bekezdés], de e döntések ügyviteli jellegű, köztes döntések, amelyeket meg kell különböztetnünk az eljárást lezáró döntéstől. A főtitkárnak is vannak feladatai az Alkotmánybíróság előtti ügyekben is, de kizárólag döntés-előkészítést végez, döntést nem hozhat (vö. Abtv. 55. §). A bizottságoknak az Alkotmánybíróság belső működésével kapcsolatos jogkörei vannak, amelyek azonban kizárólag javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő vagy ellenőrző jellegűek [Ügyrend 23. § (1) bekezdés]. Végül utalunk rá, hogy az Alkotmánybíróság Hivatala az Alkotmánybíróság szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait látja el, amelyet a főtitkár vezet [vö. Abtv. 22. § (1) és (2) bekezdés].

Az Abtv. 47. § (1) bekezdése tehát kizárólag azokat a szerveket nevesíti, amelyek az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárásban jutnak szerephez, méghozzá oly módon, hogy **eljárást lezáró döntést** hozhatnak az ügyben. Ezt fejezi ki az Abtv. 47. § (3) bekezdésének azon megfogalmazása is, hogy e körben kifejezetten „az Alkotmánybíróság” – mint egységes entitás – döntéséről van szó és nem annak van jelentősége, hogy az Alkotmánybíróság melyik szervének a döntései ezek.

Az Alkotmánybíróság előtti eljárás minden esetben **egyfokú eljárás**, így egy konkrét ügyben a döntést vagy az egyesbíró, vagy az Alkotmánybíróság valamely tanácsa, vagy a teljes ülés hozhatja meg, azaz egyik szerv által meghozott döntés kizárja azt, hogy ugyanabban az ügyben a másik kettő szerv valamelyike szintén döntést hozzon. E körben is fontos hangsúlyozni, hogy e megállapítás szintén az **eljárást lezáró döntésre** értendő, ugyanis a tanács az alkotmányjogi panasz befogadásáról is döntést hozhat [vö. Abtv. 56. § (1) bekezdés] és előfordulhat, hogy az indítvány tanács általi befogadását követően végül mégis a teljes ülés hozza meg az eljárást lezáró döntést [vö. Abtv. 49. § (6) bekezdés *a)* és *b)* pont]. E lehetőség azért nem mond ellent az egyfokú eljárással kapcsolatos megállapításnak, mert a befogadásról szóló döntés egy olyan köztes – csupán az indítvány Abtv. által támasztott feltételeknek való megfelelés megállapítását tartalmazó – döntésnek tekintendő,³ amely nem köti a végleges döntést meghozó szervet.⁴

Az említett három szervből a teljes ülés és a tanács **testületi** szervnek minősül, ugyanis előbbi az Alkotmánybíróság összes tagjából (vö. Abtv. 48. §), míg utóbbi öt vagy három alkotmánybíróból álló grémium (vö. Abtv. 49. §). Az egyesbíró viszont – rotációs rendszer alapján – egy-egy alkotmánybíróat takar, aki e tisztségében eljárva

³ Ez megmutatkozik abban is, hogy a befogadásról nem végzés formájában rendelkezik a tanács, hanem erről kizárólag egy tájékoztatót küld az indítványozó részére.

⁴ Ugyanis egy befogadott alkotmányjogi panasz esetén sem kizárt eljárást lezáró döntésként visszautasítás jogkövetkezményét alkalmazni.

(az Alkotmánybíróság nevében) visszautasítja az érdemi vizsgálatra alkalmatlan indítványt [vö. Abtv. 55. § (5) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság eljárása – főszabály szerint – **nem nyilvános**. Mindez azt jelenti, hogy adott ügyben az alkotmánybírósági döntés megszületéséig az Alkotmánybíróság tagjain, a főtitkáron és a törzskari munkatársakon kívül más személyek nem ismerhetik meg az alkotmánybírósági eljárás során az ügy iratait, az elkészült döntéstervezeteket, kifejtett álláspontokat, illetve az üléseken sem vehetnek részt. Az Abtv. és az Ügyrend azonban több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely az eljárás nem nyilvános volta mellett is biztosítani kívánja valamiképpen az átláthatóságot, így bizonyos feltételekkel az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány [vö. Abtv. 57. § (1a) bekezdés, Abtv. 68. §], illetve az, hogy az ügy mely ülések napirendjén szerepel, bárki számára elérhető a testület honlapján [Ügyrend 12. § (6) bekezdés].

Ezen túlmenően maga az Alaptörvény [24. cikk (7) bekezdés], illetve az Abtv. is több helyen **feloldja az eljárás nem nyilvános voltát** (vö. Abtv. 57. §).

Végül azon ügyekre, amelyekben **minősített adat** szerepel speciális szabályok vonatkoznak, e szabályokat – az ilyen ügyekben eljárni jogosult speciális tanács vonatkozásában – az Ügyrend tartalmazza (9/A. §). Fontos rendelkezés, hogy e szabályok a teljes ülés eljárására is irányadók, ha az ügy egyébként a teljes ülés hatáskörébe tartozik [9/A. § (9) bekezdés].

3. A legfőbb testületi szerv

Az Abtv. 47. § (2) bekezdése a **teljes ülést** az Alkotmánybíróság **legfőbb** testületi szerveként aposztrofálja. A „legfőbb” jelző azt jelenti, hogy a teljes ülés hivatott eljárni a legjelentősebb, legfontosabb ügyekben [vö. Abtv. 50. § (2) bekezdés] és figyelemmel az Alkotmánybíróság egyfokú eljárásával kapcsolatban a korábbiakban kifejtettekre – szemben például az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárásával –, nem ugyanazon ügyben igénybe vehető fellebbezési fórumként értelmezendő, amely felülbírálná a tanácsok, vagy egyesbírói döntéseket.

4. Az Alkotmánybíróság nevében

Az Abtv. 47. § (3) bekezdése egyértelművé teszi, hogy azokban az esetekben is, amikor nem az Alkotmánybíróság összes tagjából álló testületi szerv (azaz a teljes ülés) hoz döntést, hanem csak az öt (esetleg három) alkotmánybíróból álló tanács vagy az egyesbíróként eljáró alkotmánybíró, a döntés az **Alkotmánybíróság mint testület nevében meghozott döntésnek** minősül. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság döntései – függetlenül a döntést hozó szerv típusától – azonos formai követelmények szerint épülnek fel, értelemszerű eltérésekkel.⁵

⁵ A döntést meghozó szerv típusa, illetve a döntésben részt vevő alkotmánybírák személye tekintetében térnek el egymástól a különböző szervek által hozott döntések.

48. § [A teljes ülés]

- (1) Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróság összes tagjából áll.
- (2) Az Alkotmánybíróság teljes ülésén az Alkotmánybíróság tagjai tanácskozási és szavazati joggal vesznek részt.
- (3) A teljes ülésen hivatalból vesz részt a főtitkár, továbbá részt vehetnek az elnök által meghívott személyek.
- (4) A teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság tagjainak kétharmada, köztük az elnök vagy az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jelen van.
- (5) Ha e törvény másként nem rendelkezik, a teljes ülés döntéseit nyílt szavazással, szótöbbséggel, tartózkodó szavazat nélkül hozza meg. Az Alkotmánybíróság tagja a döntésben köteles részt venni. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.
- (6) A teljes ülés az 50. § (2) bekezdés d)-e) pontjai szerinti személyi kérdésekben titkos szavazással hozza meg döntését. Az 50. § (2) bekezdés d) pontja szerinti személyi kérdésben az érintett tag nem szavazhat.

Ügyrend

3. § (1) A teljes ülés összehívását és napirendjének meghatározását az elnök a főtitkár közreműködésével végzi.
- (2) Rendkívüli ülés tartásáról – a napirend meghatározásával egyidejűleg – a teljes ülés, illetve kivételes indokból vagy sürgősség esetén az elnök saját hatáskörben vagy hét alkotmánybíró kezdeményezésére dönt.
4. § (1) Amennyiben a teljes ülés hatáskörébe tartozó döntés meghozatala érdekében szükséges, a teljes ülésen meghallgatható az indítványozó, illetve képviselője, a szakértő, illetőleg részt vehetnek az elnök által esetenként meghívott más személyek.
- (2) A teljes ülésen a főtitkár részt vesz.
- (3) A teljes ülésről a főtitkár négy munkanapon belül emlékeztetőt készít, melyet az elnök hagy jóvá, az elnök és a főtitkár ír alá.
12. § (1) Az Alkotmánybíróság évente legfeljebb két alkalommal (nyáron és télen), évente összesen legfeljebb ötvenhat nap ítélkezési szünetet tart, melynek időtartamát a teljes ülés minden évben június 30-ig, illetve november 30-ig állapítja meg és teszi közzé.
- (2) A teljes ülés és a tanácsok (a továbbiakban együtt: testületek) a rendes ülésszakban legalább kéthetente, szükség esetén nagyobb gyakorisággal tartanak ülést.
- (3) Az ülést az időpont és a napirend meghatározásával – a főtitkár közreműködésével – kell összehívni. Az ügyekben született tervezetet,

- illetve feljegyzést vagy problematikát (a továbbiakban együtt: tervezet) a főtitkár az alkotmánybírók rendelkezésére bocsátja.
- (4) Rendes ülészakon kívül, továbbá a rendes ülések mellett rendkívüli ülés hívható össze. A rendkívüli ülés összehívásának indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni.
 - (5) Amennyiben az összehívott testületi ülés nem határozatképes, az elnök, illetve a tanácsvezető megkísérli a határozatképesség helyreállítását, ennek eredménytelensége esetén a döntést elhalasztja.
 - (6) Az ülések napirendjét az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján közzé kell tenni.
13. § (1) A testületek üléseiről emlékeztető készül, mely tartalmazza a testület jelen lévő tagjainak felsorolását, az ülés napirendjét, a lefolyt vita főbb (érdemi) mozzanatait, továbbá az elnöknek (tanácsvezetőnek) a napirendi pontokra vonatkozó esetleges összefoglalóját, valamint az ülés döntéseit, a szavazati arányokat, továbbá a különvélemény, illetve párhuzamos indokolás megfogalmazását bejelentő alkotmánybírók neveit.
- (2) Az emlékeztető kijavítását, kiegészítését – annak rendelkezésre bocsátását követő nyolc munkanapon belül – az ülés bármelyik tagja indokolt javaslattal, írásban kezdeményezheti. A módosítási javaslatot a tanács a soron következő ülésén fogadja el, a teljes ülés esetén a főtitkár az elnök egyetértésével átvezeti.
 - (3) Az emlékeztető tíz évig nem nyilvános.
14. § (1) Az Alkotmánybíróság teljes ülésének napirendjén szereplő ügyek tárgyalásáról hangfelvétel készül.
- (2) A tanács üléséről, valamint az egyéb – különösen személyi, vagy az Alkotmánybíróság működését érintő kérdésben, illetve különös jelentőségű ügyben történő – tanácskozásról három alkotmánybíró javaslata alapján hangfelvétel készül. Bármelyik alkotmánybíró kérésére nyilatkozatát hangfelvételen kell rögzíteni.
 - (3) A hangfelvételt az Alkotmánybíróság főtitkára – az ülés időpontjának és tárgyának megjelölésével – tíz évig megőrzi. A hangfelvétel a megőrzés időtartamáig nem nyilvános.
15. § (1) A főtitkár a folyamatban lévő ügyekről elektronikus nyilvántartó rendszert (ügylajstromot) vezet, mely tartalmazza az előadó alkotmánybírók nevét és az ügy érkezésére vonatkozó adatokat.
- (2) Az ügylajstrom alapján a tanácsok féléves munkatervet készítenek, mely tartalmazza a beérkezett indítványok, valamint a befogadott panaszindítványok tárgyalásának tervezett időpontját, és az előadó alkotmánybírók nevét. A munkatervre az alkotmánybírók külön tesznek javaslatot.
 - (3) A munkatervet és módosításait az elnöknek be kell mutatni, és minden alkotmánybíró rendelkezésére kell bocsátani.

Tartalom

1. Szövegtörténet	559
2. A teljes ülés összetétele	559
3. Az alkotmánybírák jogai	560
4. A főtítkár jelenléte	561
5. Határozatképesség	562
6. Nyílt szavazás	563
7. Titkos szavazás	564

1. Szövegtörténet

A teljes ülésre vonatkozó Abtv. rendelkezések többségét a **régi Abtv.** – vagy az Ideiglenes Ügyrend (2001) – is tartalmazta. Ezek lényege szerint az Alkotmánybíróság teljes ülése az összes tagjából áll. A teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság tizenkét tagja, köztük az elnök, vagy akadályoztatása esetén a helyettes elnök jelen van. Az Alkotmánybíróság zárt ülésen, általában – az Alkotmánybíróság ügyrendjében meghatározott esetek kivételével – szótöbbséggel hozza meg határozatát. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Az elnök akadályoztatása esetén a helyettes elnök jár el az elnök jogkörében. Az Alkotmánybíróság teljes ülésén az Alkotmánybíróság tagjai szavazati joggal vesznek részt. Az ülésen a zárt ülés elrendeléséig jelen lehet és felszólalhat a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az igazságügyminiszter és az indítványozó, illetőleg részt vehetnek az Alkotmánybíróság elnöke által esetenként meghívott más személyek [rég. Abtv. 25. § (3) bekezdés, 30. § (2), (3) és (4) bekezdés].

Kevésbé lényeges újdonsága az **Abtv.-nek**, hogy nem kizárólag az alkotmánybírók szavazati jogát nevesíti, hanem a tanácskozási jogról is rendelkezik. Az Alkotmánybíróság tagjainak – jelenleg hatályos szabályozás szerint tizenöt főben rögzített – számát 2012. január 1. napjától már nem az Abtv., hanem kizárólag az Alaptörvény tartalmazza.

Az Abtv. 48. § hatálybalépésétől kezdve változatlan.

2. A teljes ülés összetétele

Az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a teljes ülés az Alkotmánybíróság összes tagjából áll. Az „összes tagjából áll” fordulat nem kizárólag tizenöt főt jelenthet, ugyanis előfordulhat, hogy bizonyos ideig nincs betöltve egy vagy több alkotmánybírói megbíztatás, ebben az esetben a teljes ülés az éppen aktuálisan tisztséget viselő alkotmánybírák összességét jelenti. A kifejtettekkel összefüggő, de attól mégis elkülönülő kérdés a teljes ülés határozatképessége, amelyet az Abtv. 48. § (4) bekezdése szabályoz.

Az Alkotmánybíróság elnökét – a teljes ülés mint testület működésével kapcsolatban – a munkaszervezési kötelezettségek terhelik, illetve jogosultságok illetik meg. Ennek megfelelően a teljes ülés összehívására és napirendjének meghatározására az elnök jogosult [vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pont], e jogát azonban a főtítkár közreműködésével gyakorolja [Ügyrend 3. § (1) bekezdés]. Mindez tehát azt jelenti,

hogy az elnök dönt mind az összehívás, mind a napirend kérdésében és a főttkár az, aki e döntés alapján eljuttatja a meghívót és napirendet a teljes ülés tagjainak. Ezen túlmenően az elnök vezeti a testület üléseit, azaz elnököl azokon. E kötelezettség-, illetve jogosultságcsoportba tartozik az ülés megnyitása, a résztvevők köszöntése, a határozatképesség megállapítása, az előadó alkotmánybíró felkérése az adott ügy ismertetésére, a hozzászólók számára a szó megadása, azaz a vita levezetése, majd a szavazás elrendelése és eredményének megállapítása, végül az ülés berekesztése.

Az Alkotmánybíróságon működő testületi szervek – így a teljes ülés is – főszabályként a rendes ülésszak időtartama alatt tartják üléseiket, amelyeknek minimális számát az Ügyrend kétheti gyakoriságban határozza meg (**rendes ülés**) [Ügyrend 12. § (2) bekezdés]. Az alkotmánybíróági gyakorlatban a heti ülésezés honosodott meg és az adott ülésszakban megtartandó ülések tervezett időpontját ütemterv határozza meg. A rendes ülésszakok között (nyáron és télen) az Alkotmánybíróság ítélkezési szünetet tart, amely évente ötvenhat napnál hosszabb nem lehet és ennek időtartamát a teljes határozza meg és teszi közzé minden évben június 30. napjáig, illetve november 30. napjáig [Ügyrend 12. § (2) bekezdés]. Az Ügyrend lehetőséget biztosít teljes ülés összehívására a rendes ülések mellett vagy az ítélkezési szünet időszakában is (**rendkívüli ülés**) [Ügyrend 12. § (4) bekezdés]. Előbbi eset alatt azt kell érteni, hogy a rendkívüli ülés az ülésszakon belül kerül megtartásra, de nem az előzetesen, a ütemtervben rögzített, hanem egy ettől eltérő időpontban; míg az utóbb említett esetkör értelemszerűen az ítélkezési szünetben tartott rendkívüli ülést jelent. A rendkívüli ülés tartásáról maga a teljes ülés dönt és e döntésében egyúttal a napirendet is meghatározza. Amennyiben valamilyen kivételes indok merül fel vagy sürgősség esetén az Ügyrend e jogot az elnöknek biztosítja, aki ilyen feltételek fennállása esetén hivatalból vagy hét alkotmánybíró kezdeményezésére jogosult összehívni rendkívüli teljes ülést [Ügyrend 3. § (1) bekezdés]. A rendkívüli ülés összehívásának indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet minden esetben meg kell jelölni [Ügyrend 12. § (4) bekezdés]. A rendkívüli ülés összehívására jellemzően azokban az esetekben kerül sor, amikor az Alkotmánybíróságnak szoros határidőn belül szükséges döntést hoznia (például választási, illetve országos népszavazási ügyekben, vagy soron kívüli eljárás, illetve gyorsított eljárás elrendelése esetén) és e határidők betartása nem lehetséges a rendes ülés előre rögzített időpontjaira, vagy az ítélkezési szünetre figyelemmel.

3. Az alkotmánybírák jogai

Az Abtv. 48. § (1) bekezdéséből is következik, hogy **az alkotmánybírák** értelemszerűen jogosultak a teljes ülésen részt venni. Fontos hangsúlyozni, hogy az Abtv.-ben a részvétel nem csupán jogosultságként, hanem egyúttal kötelezettségként („megbízatásból eredő feladatként”) [vö. Abtv. 16. § (3)–(5) bekezdések] is megjelenik. Nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság abban az esetben tudja betölteni az Alaptörvényben foglalt funkcióját, ha a tagjai folyamatosan ellátják feladatukat. Az Abtv. 48. § (3) bekezdése alapján a teljes ülésen részt vevő személyek közül az alkotmánybírák helyzete azért speciális, mert kizárólag ők azok, akik – a részvétel joga mellett – tanácskozási és szavazati joggal is rendelkeznek. A teljes ülés napirendjén lévő ügyben az előadó alkotmánybíró által készített és ismertetett tervezet vitája zajlik, amellyel kapcsolat-

ban minden alkotmánybíró kifejtheti álláspontját (**tanácskozási jog**). Abban az esetben pedig, ha egy ügy a teljes ülésen ismertetett, kifejtett álláspontok alapján megérett a döntéshozatalra, az elnök az Abtv. 48. § (5) bekezdése alapján nyílt szavazást rendel el, ahol kizárólag a jelenlévő alkotmánybírák szavazhatnak (**szavazati jog**). Az alkotmánybíróági eljárás – korábban említett – nem nyilvános jellegéből következik az is, hogy a tanácskozás és a szavazás menete sem nyilvános az ülésen részt nem vevő személyek számára.

4. A főtitkár jelenléte

A teljes ülésen – az alkotmánybírák mellett – **a főtitkár** vesz részt hivatalból. A részvétel tehát a főtitkár esetén is jogosultság és kötelezettség egyszerre, olyannyira, hogy a főtitkár jelenléte nélkül teljes ülés nem tartható. A főtitkár részvételi joga azonban nem egészül ki sem tanácskozási, sem szavazati jogosultsággal. A teljes ülés tekintetében a főtitkárnak adminisztratív teendői vannak, közreműködik a napirend összeállításában és a teljes ülés összehívásában, illetve a teljes ülésen elhangzottakról, a vita menetéről – négy munkanapon belül – emlékeztetőt készít. Az emlékeztető tartalmazza a testület jelen lévő tagjainak felsorolását, az ülés napirendjét, a lefolyt vita főbb (érdemi) mozzanatait, továbbá az elnöknek a napirendi pontokra vonatkozó esetleges összefoglalóját, valamint az ülés döntéseit, a szavazati arányokat, továbbá a különvélemény, illetve párhuzamos indoklás megfogalmazását bejelentő alkotmánybírók neveit. Az emlékeztető kijavítását, kiegészítését – annak rendelkezésre bocsátását követő nyolc munkanapon belül – az ülés bármelyik tagja indokolt javaslattal, írásban kezdeményezheti. A módosítási javaslatot a tanács a soron következő ülésén fogadja el, a teljes ülés esetén a főtitkár az elnök egyetértésével átvezeti. Az emlékeztető tíz évig nem nyilvános [Ügyrend 4. § (3) bekezdés, 13. § (1), (2) és (3) bekezdés]. Az emlékeztető tehát nem feleltethető meg a szó szerinti jegyzőkönyvnek,⁶ erre azért sincs szükség, mert az Alkotmánybíróság teljes ülésének napirendjén szereplő ügyek tárgyalásáról hangfelvétel készül. A hangfelvétel megőrzése – az ülés időpontjának és tárgyának megjelölésével – szintén a főtitkár feladata, a megőrzési idő tíz év és ezen időtartam alatt a felvétel – az emlékeztetőhöz hasonlóan – nem nyilvános [Ügyrend 14. § (1) és (3) bekezdés]. Mindez tehát azt jelenti, hogy az emlékeztetőt és a hangfelvételt kizárólag a teljes ülés tagjai, a főtitkár és a törzskari munkatársak ismerhetik meg, jellemzően az ügyek megfelelő előkészítése céljából.

Az Abtv. 48. § (3) bekezdése – a nyilvánosság biztosítását szolgáló kivételszabályokkal (vö. Abtv. 57. §) összhangban – is biztosítja **az elnöknek** azt a jogát, hogy **a teljes ülésen hivatalból részt vevő személyeken kívül, más személyeket is meghívjon a teljes ülésre**. Az Ügyrend oly módon pontosítja ezt a rendelkezést, hogy lehetőséget biztosít az indítványozó, annak képviselője vagy szakértő teljes ülésen való részvételére és meghallgatására, amennyiben a teljes ülés hatáskörébe tartozó döntés meghozatala szempontjából ez szükségesnek mutatkozik, illetve az elnök által esetenként

⁶ Nincs kizáró rendelkezés arra vonatkozóan, hogy valamely alkotmánybíró indítványa alapján a vita bizonyos részeit szó szerint tartalmazza az emlékeztető, így ebben a részében lehet szó szerinti is a jegyzőkönyv.

meghívott más személyek részére az egyszerű részvétel jogáról rendelkezik [Ügyrend 4. § (1) bekezdés].

A teljes ülés speciális formájának tekinthető, ha az Alkotmánybíróság elrendeli érdemi határozatának nyilvános ülésen történő szóbeli kihirdetését [vö. Abtv. 66. § (4) bekezdés]. Ebben az esetben tulajdonképpen a teljes ülésnek a legutolsó eljárási szakasza, a határozat kihirdetése válik nyilvánossá, méghozzá a rendes bírósági tárgyalásokhoz hasonló módon ez a teljes nyilvánosságot jelenti.

5. Határozatképesség

Az alkotmánybírák számára a teljes ülésen való részvétel – Abtv. 48. § (2) bekezdés alapján – nem csupán jogosultságként, hanem egyúttal kötelezettségként is értelmezendő. Előfordulhatnak azonban olyan körülmények, amelyek felmerülése alkalmanként indokolt és elfogadható (például az alkotmánybíró betegsége), vagy éppen az Abtv.-ben előírt (az alkotmánybíró adott ügyben fennálló elfoglaltsága) [vö. Abtv. 62. § (1) és (2) bekezdés] akadályát képezi annak, hogy egy-egy alkotmánybíró részt vegyen a teljes ülés munkájában. Ilyen esetekben a teljes ülés elláthatja feladatát – azaz jogosult döntést hozni – abban az esetben is, ha azon nem vesz részt minden alkotmánybíró. Az Alkotmánybíróság, illetve a döntései legitimitásának megőrzése céljából a hiányzók számát korlátozni szükséges, ezért az Abtv. 48. § (4) bekezdése a teljes ülés tekintetében rendelkezik a **határozatképességről**, amelyet kettős feltételhez köt.

Egyfelől megköveteli, hogy a teljes ülésen az **Alkotmánybíróság tagjainak kétharmada legyen jelen**. A jelenleg hatályos szabályozás tehát – a régi Abtv. koncepciójától eltérően – a határozatképességet nem az alkotmánybírák egy egyértelműen meghatározott számában jelöli meg, hanem a tagok meghatározott részének jelenlétét írja elő. Emiatt az „Alkotmánybíróság tagjainak” megfogalmazás további értelmezést igényel e rendelkezés vonatkozásában, ugyanis az jelenthet értelemszerűen tizenöt főt is, de – abban az esetben, ha hosszabb-rövidebb ideig nincs betöltve minden alkotmánybírói megbíztatás⁷ jelentheti az éppen hivatalban lévő alkotmánybírák aktuális számát is. Bár a megfelelő értelmezéshez az Abtv. tervezetéhez fűzött jogalkotói indokolás nem ad eligazítást, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogalkotó a régi Abtv.-ben szereplő koncepciótól eltérően határozta meg a határozatképesség feltételét.⁸ Ennek megfelelően, ha a nyelvtani értelmezésből indulunk ki, akkor – a korábban írtakkal összhangban – arra az eredményre jutunk, hogy a fogalom **az éppen megbíztatásukat töltő alkotmánybírákra** utal. E megállapítás viszont megkerülhetlenné teszi azt a további

⁷ Az Alkotmánybíróság történetében az Országgyűlés – a régi Abtv. 16. § (1) bekezdése ellenére – többször jelentős határidő-túllépéssel választott alkotmánybírókat. Ez a gyakorlat oda vezetett, hogy 2004. december 23. napjától az Alkotmánybíróság létszáma 8 főre – határozatképességének és egyben működőképességének határára – csökkent. HOLLÓ (2015) i. m. 129.

⁸ E körben utalunk arra is, hogy a régi Abtv. eredeti – tizenöt fős testületet meghatározó – koncepciójában (és az 1994. december 9. napjáig hatályos normaszövegében) a jogalkotó tizenkettő főben határozta meg a határozatképességet, míg a későbbiek során a tizenegyfős testület esetén nyolc fő volt az alsó határ. Az Alkotmánybíróság tagjai számának 2011. szeptember 1. napjától tizenöt főben történt (ismételt) megállapításakor a határozatképesség nyolcfős határán nem változtattak (egészen az Abtv. 2012. január 1-jei hatálybalépéséig). Ld. régi Abtv. 30. § (3) bekezdés.

kérdést, hogy mennyi az Alkotmánybíróság működőképességéhez szükséges minimális létszám, **azaz legkevesebb hány főből kell állnia a teljes ülésnek.** Álláspontunk szerint ennek meghatározásakor abból kell kiindulni, hogy a minimális létszám mellett is érvényesíthetők legyenek az Alaptörvény és Abtv. Alkotmánybíróság működésére vonatkozó rendelkezései, beleértve az alternatív megoldásokat, illetve lehetőségeket kínáló szabályokat is. Ezen kívül azt a jogalkotói célt is szem előtt szükséges tartani, hogy a teljes ülés minden esetben az Alkotmánybíróság legfőbb testületi szerve legyen [vö. Abtv. 47. § (2) bekezdés], még abban az esetben is, ha a határozatképesség szóban forgó feltétele alapján a tagok kétharmadával számolunk. Mindezekre figyelemmel – álláspontunk szerint – az Alkotmánybíróság zavartalan működőképességéhez megkövetelt **minimális létszám nyolc főben, a teljes ülés határozatképessége pedig ebben az esetben hat főben határozható meg.**⁹

Másfelől a határozatképességhez az Abtv. azt is megköveteli, hogy **vagy az elnöknek vagy az elnökhelyettesnek**¹⁰ is kötelezően jelen kell lennie, akik személye értelemszerűen beleszámít a minimálisan meghatározott létszámba, azaz a kétharmados szabályba.

A teljes ülés határozatképességének az előzetes ellenőrzése az elnök feladata, aki, ha azt észleli, hogy az összehívott teljes ülés nem határozatképes, megkísérli a határozatképesség helyreállítását, ennek eredménytelensége esetén elhalasztja a döntést [Ügyrend 12. § (5) bekezdés].

6. Nyílt szavazás

Az Abtv. 48. § (5) bekezdése határozza meg az alkotmánybírákat megillető szavazati jog – főszabályként érvényesülő – részletes tartalmát. Minden, az ülésen **jelenlévő** alkotmánybíró (beleértve az elnököt és az előadó alkotmánybírókat is) **köteles szavazni**, amelynek során „igen” vagy „nem” szavazat leadására van lehetőség, így tehát a szavazás során **tartózkodni nem lehet.** A döntéseket a teljes ülés **nyílt szavazással**, a jelenlévő alkotmánybírák **egyszerű szótöbbségével** hozza. Itt is utalunk rá, hogy a szavazás menete nem nyilvános, a szavazati arányokról kizárólag a közzétett döntésekhez csatolt különvélemények alapján lehet következtetést levonni.¹¹ Amennyiben a teljes ülésen jelenlévő alkotmánybírák száma páros, előfordulhat, hogy a szavazáson szavazategyenlőség alakul ki. Ezért az Abtv. 48. § (5) bekezdés harmadik mondata úgy rendelkezik – álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság előtti eljárás hatékonyságá-

⁹ E létszámmal számolva biztosítható az, hogy az Alkotmánybíróságon működjön két olyan öttagú tanács, amelynek tagjainak többsége nem azonos, lehetőség van szótöbbséggel döntést hozni a tanácsokban és ennek megfelelően különvélemény csatolása is biztosított [vö. Abtv. 49. § (1) és (4) bekezdés; 66. § (2) bekezdés].

¹⁰ Az elnökhelyettes vagylagos szerepeltetésének oka értelemszerűen az, hogy az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes a határozatképesség tekintetében is az elnök jogkörében eljárva helyettesíti az elnököt, amennyiben **az elnök és az elnökhelyettes együttes akadályoztatása merül fel, az Alkotmánybíróság életkorban legidősebb tagja jár el az elnök jogkörében** [vö. Abtv. 21. § (5) bekezdés].

¹¹ A teljesség igényével jelezzük, hogy – tekintettel arra, hogy a különvélemény csatolása lehetőség és nem kötelezettség a döntéssel egyet nem értő alkotmánybíró számára [vö. Abtv. 66. § (2) bekezdés] – előfordulhat, hogy a közzétett döntésből sem derül ki a pontos szavazati arány, ugyanis elképzelhető, hogy az érintett alkotmánybíró nemmel szavazott az ügyben, de különvéleményt nem kívánt csatolni.

nak fenntartása érdekében – hogy ilyen esetben **az elnöki szavazat iránya határozza meg** a döntés irányát. Ebben az esetben tehát az elnöki szavazat többet ér, mint a többi alkotmánybíró szavazata.¹²

Ha az Alkotmánybíróság döntése egy ügyben nem csupán egy rendelkezést (jogkövetkezményt) alkalmaz [így például együtt szerepel valamely jogszabály(i) rendelkezés) vagy bírósági döntés megsemmisítése, elutasító vagy visszautasító rendelkezés, illetve alkotmányos követelmény vagy mulasztást], az alkotmánybírószági döntés rendelkező része több pontból áll és mindegyik rendelkezés, jogkövetkezmény külön-külön pontba kerül. Ilyen esetben **a különböző rendelkező részi pontokról külön-külön szükséges szavazni**.

7. Titkos szavazás

Az általánostól eltérő szabályok vonatkoznak a teljes ülés döntési jogkörébe tartozó – egyébként az Alkotmánybíróság belső működésével kapcsolatos feladatokkal összefüggő – **személyi kérdésekben történő szavazásra**. Ennek megfelelően, ha a teljes ülés valamely alkotmánybíró mentelmi jogának felfüggesztéséről [vö. Abtv. 50. § (2) bekezdés *da*) pont]; összeférhetetlenségének megállapításáról valamint az összeférhetetlenség alapján tagsága megszűnésének megállapításáról [vö. Abtv. 50. § (2) bekezdés *db*) pont]; illetve megbízatás alóli felmentéséről, valamint kizárásáról [vö. Abtv. 50. § (2) bekezdés *dc*) pont]; illetőleg az elnökhelyettes és a főtitkár megválasztásáról hoz döntést [vö. Abtv. 50. § (2) bekezdés *e*) pont], nem nyílt, hanem **titkos szavazás** elrendelése szükséges. A mentelmi jog felfüggesztéséről, az összeférhetetlenséggel és a megbízatás alóli felmentésről, illetve kizárásról szóló döntés meghozatala során **az érintett alkotmánybíró nem a szavazhat**.

49. § [A tanácsok száma, összetétele, eljárása]

- (1) **A tanácsok számáról, összetételéről és a tanácsvezető személyéről az elnök javaslatára a teljes ülés dönt. A tanácsok összetétele háromévente, a tanácsvezető személye évente megújul.**
- (2) **A tanács ideiglenes vagy állandó tanács formájában hozható létre.**
- (3) **Ideiglenes tanácsot az elnök javaslatára a teljes ülés határozatával, az abban megjelölt indítványok elbírálására, soronkívüliséggel elrendelése esetén, az ügyteher mérséklése céljából hozhat létre.**

¹² Mindezekre figyelemmel volt olyan elnöke az Alkotmánybíróságnak, aki lemondott erről a lehetőségről, míg más elnök arra az álláspontra helyezkedett, hogy szükség esetén élni fog a lehetőséggel. TILK (2008) i. m. 51. Megjegyzést érdemel, hogy a német Abtv. 15. § (4) bekezdés harmadik mondatában kimondja, hogy szavazategyenlőség esetén nem lehet alaptörvény-ellenességet megállapítani.

- (4) Ha a tanács tagjainak száma legalább öt, szótöbbséggel hozza meg döntését. Ha a tanács tagjainak száma kevesebb, mint öt, egyhangúan hozza meg a döntését.
- (5) A tanács ülésén a tanácsvezető alkotmánybíró által esetenként meghívott személyek vehetnek részt.
- (6) A tanács napirendjén szereplő ügyet a teljes ülés elé kell terjeszteni döntéshozatalra, ha
 - a) a tanács által érdemben vizsgált ügyben a törvény megsemmisítésének van helye, vagy
 - b) az 50. § (2) bekezdés f) pontjában meghatározott feltételek fennállnak, és
 - ba) a tanács tagjainak többsége azt indítványozza,
 - bb) az elnök elrendeli, vagy
 - bc) az Alkotmánybíróság öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozza.
- (7) A tanácsok számát, az egyes tanácsok tagjainak számát, a határozatképességre és működésükre vonatkozó egyéb részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg.

Ügyrend

5. § (1) Az Alkotmánybíróság – az Abtv.-ben és az ügyrendben a teljes ülés, illetve az egyesbíró hatáskörébe utalt esetek kivételével – tanácsban hozza meg döntéseit.
- (2) Az Alkotmánybíróságon öttagú állandó tanácsok működnek. Háromtagú tanácsot – a 10. § végrehajtására vagy egyéb fontos okból – a teljes ülés alakíthat.
- (3) Minden alkotmánybíró tagja legalább egy öttagú állandó tanácsnak.
- (3a) A háromtagú állandó tanácsra vonatkozó különös szabályokat az Ügyrend 9/A. §-a állapítja meg.
- (4) Az Alkotmánybíróság tanácsainak összetételét – az elnök javaslatára – három év időtartamra a teljes ülés határozza meg.
6. § (1) A tanácsvezető alkotmánybíró a teljes ülés az elnök javaslatára a tanács tagjai közül – a tanács létrehozása és személyi összetételének meghatározása évében azzal egyidejűleg – egy évre választja meg. Az egyéves időtartam leteltét megelőzően az elnök javaslatára a teljes ülés új tanácsvezetőt választ.
- (2) A tanácsvezető alkotmánybíró tisztsége időtartamának lejártát követően három év elteltével választható ismét tanácsvezetővé.
7. § (1) Az 5. § (4) bekezdésében és a 6. § (1) bekezdésében meghatározott döntést a teljes ülés nyílt szavazással hozza meg.
- (2) Ha a szavazás eredménytelen, az elnök újabb javaslata alapján újabb fordulót kell tartani. Az elnök újabb javaslatának előterjesztése során figyelembe veszi a teljes ülés álláspontját.

- (3) A teljes ülés a tanácsok megalakításáról, tagjairól, és a tanácsvezető alkotmánybíró személyéről szóló határozatát az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában és hivatalos honlapján közzéteszi.
 - (4) Az elnök vagy az alkotmánybírók több mint fele a tanácsok átalakítását, illetve a tanácsvezető alkotmánybíró személyének megváltoztatását a feladatellátással összefüggő különösen fontos okból jelen ügyrendben meghatározott határidő lejárta előtt is kezdeményezheti.
8. § (1) A tanács munkáját a tanácsvezető szervezi és vezeti.
- (2) A tanács ülésének összehívását és napirendjének meghatározását a tanácsvezető a főtítkáron keresztül végzi.
 - (3) A tanácsvezető a tanács ülését ezen ügyrendben meghatározott üléskezési gyakoriságtól eltérő időpontra kivételesen, az elnöknek történő előzetes bejelentés mellett hívhatja össze.
 - (4) A (3) bekezdés szerinti összehívásnak nincs helye, ha a tanács tagjaira szignált ügyek tekintetében határidő-túllépés áll fenn.
 - (5) Az ülés (3) bekezdés szerinti összehívására a tanács tagjainak több mint fele a tanácsvezetőnek javaslatot tehet.
 - (6) Rendkívüli ülés összehívásáról az eljáró tanács, a teljes ülés, illetve – sürgősség esetén – a tanácsvezető dönt.
 - (7) A tanács ülésén a tanácsvezető elnököl. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 233. §-a, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 79. § (3) bekezdése szerinti eljárás (a továbbiakban együtt: Ve. és Nsztv. szerinti eljárások) során – amennyiben a tanácsvezető nincs jelen – az előadó bíró elnököl.
9. § (1) A tanács tagjai a tanács ülésén tanácskozási és szavazati joggal vesznek részt.
- (2) A tanács akkor jogosult tanácskozásra, ha az ülésén a tagok többsége jelen van. A távollévő tag jogosult írásbeli véleményét megküldeni a tagok részére.
 - (3) A tanács akkor határozatképes, ha ülésén minden tag jelen van. A Ve. és Nsztv. szerinti eljárások során a tanács akkor határozatképes, ha ülésén a tagok többsége jelen van. A tanács döntését nyílt szavazással, tartózkodó szavazat nélkül hozza.
 - (4) A tanács tagjának tartós akadályoztatása esetén a tag helyettesítéséről a tanácsvezető javaslatára, a tanácsvezető akadályoztatása esetén a tanács tagjai többségének javaslatára az elnök dönt. A tanácsvezető helyettesítéséről szóló döntésig a tanács ülését az elnök hívja össze.
 - (5) A tanács ülésén meghallgatható az indítványozó, a szakértő, illetőleg részt vehetnek a tanácsvezető által esetenként meghívott más személyek.
 - (6) A tanács ülésén a főtítkár részt vehet.

- (7) A tanács üléséről a tanácsvezető munkatársa az ülés berekesztésétől, illetve befejezésétől számított három munkanapon belül emlékeztetőt készít, melyet a tanácsvezető, vagy akadályoztatása esetén a tanács egyik tagja ír alá.
 - (8) Az emlékeztetőt a főtitkárnak meg kell küldeni, aki azt az alkotmánybírók és az Alkotmánybíróság munkatársai rendelkezésére bocsátja.
- 9/A. § (1) A háromtagú állandó tanács jár el az ügyben, ha az indítvány, illetve a vizsgált közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy bírói döntés minősített adatot tartalmaz.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti ügyben az ügyintézési határidők kezdő napja az a nap, amikor az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök által kijelölt, az ügy előkészítésében részt vevő törzskari munkatárs a minősített adat kezelésére vonatkozó felhasználói engedélyt az arra jogosulttól megkapta. A törzskari munkatársnak a felhasználói engedélyhez a törvényben előírt szintű személyi biztonsági tanúsítvánnyal kell rendelkeznie és titoktartási nyilatkozatot kell tennie.
 - (3) Az (1) bekezdés szerinti ügyben hozott döntést a főtitkár az Alkotmánybíróság hivatali helyiségében személyesen közli az indítványozóval. A döntés megismerését az indítványozó aláírt nyilatkozatban tanúsítja.
 - (4) A háromtagú állandó tanács döntését, illetve annak valamely részét a minősítő döntése alapján, a minősített adat védelmének biztosítása mellett lehet közzétenni.
 - (5) Az Ügyrend 6. § (2) bekezdését a háromtagú állandó tanács tanácsvezetőjére nem kell alkalmazni.
 - (6) Az Ügyrend 9. § (7) és (8) bekezdését a háromtagú állandó tanács ülésére vonatkozóan azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az emlékeztetőt az elnök által a (2) bekezdés szerint kijelölt, az ügy előkészítésében részt vevő törzskari munkatárs készíti el, és azt a főtitkár a minősített adatok védelmére és kezelésére vonatkozó iratkezelési előírások szerint csak az alkotmánybíróknak bocsátja rendelkezésre.
 - (7) Az Ügyrend 42. § (1) és (5) bekezdését a háromtagú állandó tanács eljárására vonatkozóan azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a minősített adatot tartalmazó tervezeteket és feljegyzéseket észrevételezés céljából a minősített adatok védelmére és kezelésére vonatkozó iratkezelési előírások szerint kell az alkotmánybírók rendelkezésére bocsátani.
 - (8) Az Abtv. és az Ügyrend rendelkezéseit a háromtagú állandó tanács működésével összefüggésben egyebekben a minősített adatok védelmére tekintettel kell alkalmazni.
 - (9) Ha az (1) bekezdés szerinti ügyben a teljes ülés jár el, az eljárásra a (2)–(9) bekezdésben foglaltakat kell megfelelően alkalmazni.
10. § (1) Ideiglenes tanács létrehozásáról az elnök javaslata alapján a teljes ülés határoz.

- (2) Legalább hét alkotmánybíró – az ideiglenes tanács létrehozása indokainak megjelölésével – az elnöknél kezdeményezheti az ideiglenes tanács létrehozását, melynek alapján az elnök javaslatot tesz a teljes ülésnek.
- (3) Az ideiglenes tanács összetételének és a tanácsvezető személyének meghatározására, határozatképességére, döntéshozatalára, ülésezési rendjére és napirendjére az állandó tanácsokra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.
- (4) Ideiglenes tanács a teljes ülés határozatával, a tanács céljának megjelölésével, egyedileg vagy tematikusan megjelölt ügyekben, illetve ügycsoportokban történő eljárásra, határozott – de legfeljebb egyéves – időtartamra hozható létre. Ha a meghatározott idő lejár, a tanács feloszlik.

Tartalom

1. Szövegtörténet	568
2. A tanácsok száma és összetétele	569
2.1. Néhány általános megállapítás.....	569
2.2. Az állandó tanácsok	569
2.2.1. Általános jelleggel eljáró állandó tanács.....	569
2.2.2. Speciális állandó tanács	572
2.3. Az ideiglenes tanács	573
3. A teljes ülés elé kell terjeszteni	574

1. Szövegtörténet

A **régi Abtv.** az Alkotmánybíróságon működő, háromfős tanácsokkal kapcsolatban rögzítette, hogy azok – bizonyos kivételekkel – mely eljárásokban (milyen típusú ügyekben) járhatnak el, meghatározta – minden tag együttes jelenlétét előírva – határozatképességüket, valamint lehetőséget adott a tanácsvezető számára, hogy a tanács ülésére esetenként meghívjon bizonyos személyeket, akik ezáltal részt vehettek a tanács ülésén [31. § (1)–(3) bekezdés].

Az **Abtv.** jóval részletesebb szabályokat tartalmaz az Alkotmánybíróságon működő tanácsok számáról, összetételéről és típusairól, mint a régi Abtv. Az Alkotmánybíróság tagjai számának tizenöt főben történő megállapításához igazodóan az Abtv. a tanácsok tagjainak a számát illetően az ötfős tanácsok általánossá tétele irányába mozdult el, a korábbi háromfős tanácsok helyett.

Az Abtv. 49. § hatálybalépésétől kezdve változatlan.

2. A tanácsok száma és összetétele

2.1. Néhány általános megállapítás

A tanácsok fontos szerepet töltenek be az Alkotmánybíróság működésében, jelentőségük leginkább abban ragadható meg, hogy kisebb létszámuk okán hatékony eljárási fórumnak minősülnek.

Az Alkotmánybíróságon a tanácsoknak két alapvető típusa létezik, az állandó jelleggel működő tanács (állandó tanács) és a meghatározott időre létrehozott tanács (ideiglenes tanács).

A tanácsok létrehozatalának közös szabályai mind az állandó, mind az ideiglenes tanácsokra vonatkoznak, így tanács – az elnök javaslatára – a teljes ülés döntésével hozható létre. A javaslatnak tartalmaznia kell a kialakítandó tanácsok számát, személyi összetételét és a tanács elnökének a személyét. A teljes ülés nyílt szavazással dönt, amennyiben a szavazás eredménytelen, az elnök újabb – a teljes ülés álláspontjára figyelemmel kialakított – javaslatot terjeszt elő, amelyről a teljes ülés ismételten szavaz. Az Alkotmánybíróság átlátható működésének biztosítása végett az Ügyrend rendelkezik arról, hogy a teljes ülésnek a tanácsok megalakításáról, tagjairól és a tanácsvezető alkotmánybíró személyéről szóló határozatát az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában (Alkotmánybíróság Határozatai) és hivatalos honlapján közzé kell tenni [Ügyrend 5. § (4) bekezdés, 7. § (1)–(3) bekezdés].

2.2 Az állandó tanácsok

Az Alkotmánybíróságon állandó jelleggel működő tanácsokban születik döntés az ügyek legnagyobb hányadában,¹³ ugyanis minden olyan ügyben eljárnak, amelyeket a főtítkárság elnöki szignálásra alkalmasnak tart, ugyanakkor nem tartoznak a teljes ülés hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróságon három öttagú állandó tanács működik, amelyek általános jelleggel járnak el.¹⁴ Azokban az ügyekben azonban, amelyekben az indítvány, illetve a vizsgált közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy bírói döntés minősített adatot tartalmaz, egy speciális **háromtagú állandó tanács** jár el. Amennyiben az ügy a teljes ülés hatáskörébe tartozik, e szabályok a teljes ülés eljárására is értelemszerűen irányadók.

2.2.1. Általános jelleggel eljáró állandó tanács

Az Abtv. 49. § (1) bekezdésének az állandó tanácsok működésére vonatkozó általános rendelkezése szerint az állandó tanácsok **személyi összetételét** – a fentiekben ismer-

¹³ Az Alkotmánybíróság által közzétett hivatalos ügyforgalmi statisztika adatai alapján megállapítható, hogy 2019-ben a befejezett ügyek 82,5 %-a született meg az Alkotmánybíróság tanácsaiban. Ebből is látszik, hogy a tanácsok fontos szerepet töltenek be abban, hogy jelentős mértékben csökkentik a teljes ülés ügyterhét, lehetőséget adva arra, hogy a legfőbb testületi szervnek több idő álljon rendelkezésre a jelentősebb ügyek elbírálására.

¹⁴ A régi Abtv. hatálya alatt négy háromtagú tanács működött, amelyek közül az egyik egy speciális, ún. „közjogi tanács” volt, amely az önkormányzati rendeletek normakontrollját végezte.

tetett módon – a teljes ülés **három évi időtartamra** határozza meg azzal, minden alkotmánybíró legalább egy öttagú tanácsnak tagja kell hogy legyen [Ügyrend 5. § (3) bekezdés]. Amennyiben az Alkotmánybíróság mind a tizenöt tagja ellátja feladatát, minden alkotmánybíró értelemszerűen kizárólag egy öttagú állandó tanács munkájában vesz részt. Ha egy vagy több alkotmánybíró valamely okból nem tudja ellátni feladatát, vagy az Országgyűlés nem választ új alkotmánybírá(ka)t a korábbi Alkotmánybíróságban betöltött tagság(ok) megszűnését követő időszakra, előfordulhat, hogy egy-egy alkotmánybíró eseti jelleggel vagy egy meghatározott időszak tekintetében egyszerre több állandó öttagú tanács tagjává válik. A teljes ülés a tanács tagjai közül a **tanácsvezető** személyét **egy évi időtartamra** határozza meg. Utóbbi esetben az egyéves időintervallum lejártát megelőzően – az elnök javaslatára – a teljes ülés megválasztja a soron következő tanácsvezetőt azzal a megszorítással, hogy a tanácsvezető alkotmánybíró e tisztsége időtartamának lejártát követően három év elteltével választható ismét tanácsvezetővé. [Ügyrend 6. § (1) és (2) bekezdés]

Az Ügyrend értelmében – a feladatellátással kapcsolatos **különösen fontos okból** – az ismertetett határidők lejártá előtt az elnök vagy az alkotmánybírák több mint fele kezdeményezhetik a teljes ülés **tanácsok átalakítására**, illetve **a tanácsvezető személyének a megváltoztatására vonatkozó döntését** [Ügyrend 7. § (4) bekezdés]. Ilyen ok lehet, ha a tanács tagja vagy a tanácsvezető tartósan nem képes ellátni feladatát vagy ha úgy szűnik meg Alkotmánybíróságban betöltött egy vagy több tagság, hogy addig a(zok) helyett nem választ az Országgyűlés új alkotmánybíró(ka)t és a helyettesítés lehetősége (lásd alább) sem képes orvosolni a problémát.

A **tanács tagjai** a tanács ülésén tanácskozási és szavazati joggal vesznek részt. A tanácsok esetén – szemben a teljes ülésre vonatkozó Abtv. rendelkezésekkel – az Ügyrend különbséget tesz **tanácskozási képesség** és **határozatképesség** között. A tanács ugyanis abban az esetben jogosult tanácskozásra, ha az ülésén a tagok többsége – így tehát öttagú tanács esetén legalább három fő, míg háromtagú tanács esetén legalább kettő fő – jelen van. [Ügyrend 9. § (1) és (2) bekezdés] Ebben az esetben a jelenlévő tanácsstagok megtárgyalhatják a napirenden lévő ügyeket, az alkotmánybírák kifejtetik az ügygel kapcsolatos álláspontjukat, sőt a távollévő tag jogosult írásbeli véleményét megküldeni a jelenlévő tagok részére, de döntést a tanács ilyen esetben nem hozhat. A tanács határozatképességéhez ugyanis az Ügyrend megköveteli a tagok mindegyikének a jelenlétét [Ügyrend 9. § (3) bekezdés]. Figyelemmel arra, hogy a tanácsokban az esetek többségében az egyszerűbb, egyértelműbb megítélésű ügyekben születik döntés, méghozzá egy-egy ülés alkalmával nagyobb számban, nem honosodott meg az a gyakorlat, hogy egy meghatározott tanács kizárólag tanácskozási céllal üljön össze. A hatékony működés érdekében a tanácsok **helyettesítéssel** orvosolják azt a problémát, ha egy tagja valamilyen okból nem tud részt venni a tanács munkájában. Erre az Ügyrend kifejezetten lehetőséget ad, ugyanis előírja, hogy a tanács tagjának tartós akadályoztatása esetén a tag helyettesítéséről – a tanácsvezető javaslatára –, míg a tanácsvezető akadályoztatása esetén – a tanács tagjai többségének javaslatára – **az elnök dönt**. A tanácsvezető helyettesítéséről szóló döntésig a tanács ülését az elnök hívja össze. [Ügyrend 9. § (4) bekezdés] Az Alkotmánybírósági gyakorlat a „**tartós akadályoztatást**” megengedően értelmezi és a helyettesítést akár egy-egy tanácsülésről való hiányzás esetén is alkalmazza.

A **választási, illetve országos népszavazási ügyekben** a határozatképességre speciális szabályok vonatkoznak, mert ilyen tárgyú ügyek tárgyalása során a tanács határozatképességéhez elegendő, ha az ülésen a tagok többsége jelen van [Ügyrend 9. § (3) bekezdés]. Ennek oka, hogy az említett ügycsoportba tartozó ügyekben igen szoros határidők vonatkoznak az alkotmánybíróági eljárásra, ezért az időszerűség megtartását szolgálják a könnyítő rendelkezések.

A **tanácsvezető alkotmánybíró**t – e tisztségével összefüggésben – a tanács munkájának szervezését és vezetését szolgáló kötelezettségek és jogosultságok illetik meg. A tanácsvezető hívja össze a tanács ülést és határozza meg annak napirendjét, mindezt a főtitkár közreműködésével teszi. Ezen kívül a tanácsvezető alkotmánybíró vezeti is a tanács üléseit, azaz elnököl azokon. A tanácsvezető szóban forgó jogosultságai és kötelezettségei tekintetében – az azonosság okán – visszautalunk a korábban, a teljes ülés kapcsán írtakra [vö. Abtv. 48. § (1) bekezdés]. Az Ügyrend – a határozatképességnél ismertetett rendelkezésével szoros összefüggésben – tartalmaz egy eljárást könnyítő, gyorsító rendelkezést, amelynek értelmében választási, illetve országos népszavazási ügyekben – amennyiben a tanács elnöke nincs jelen – az adott ügy előadó alkotmánybírája elnököl az ülésen [Ügyrend 8. § (7) bekezdés]. A **tanácsok ülésezési rendjével, gyakoriságával** kapcsolatban szintén visszautalunk a korábban, a teljes ülés kapcsán írtakra [vö. Abtv. 48. § (1) bekezdés] azzal a kiegészítéssel, hogy a tanácsvezetőt – kivételesen megilleti az a jog, hogy a szokásos (Ügyrendben meghatározott) ülésezési gyakoriságtól eltérő időpontban hívja össze a tanácsülést, mindezt azonban előzetesen be kell jelentenie az elnöknek. Az eltérő időpontba történő tanácsülés összehívására a tanács tagjainak több, mint a fele is tehet javaslatot a tanácsvezető számára, de az ülést ebben az esetben is a tanácsvezető hívja össze, amennyiben egyetért a javaslattal. Nincs helye a tanácsülés eltérő időpontban történő összehívásának, ha a tanács tagjaira szignált ügyek tekintetében határidő-túllépés áll fenn [Ügyrend 8. § (3)–(5) bekezdés].

A tanácsülésen gyakorolható **szavazati jogra** vonatkozó rendelkezések nagymértékű hasonlóságot mutatnak a teljes ülés kapcsán ismertetett szabályokkal [vö. Abtv. 48. § (5) bekezdés], az alábbi eltérésekkel. Az Abtv. 49. § (5) bekezdése értelmében a tanács kizárólag abban az esetben hozhatja szótöbbséggel a döntéseit, ha legalább öt tagból áll, amennyiben tagjainak száma kevesebb, mint öt, abban az esetben egyhangú döntés meghozatalára van csak lehetőség. E speciális szabály nem kizárólag a(z) eleve háromtagú tanács eljárására vonatkozik, hanem abban az esetben is irányadó, ha az öttagú tanács – az ismertetett, a választási, országos népszavazási ügyek esetén irányadó, speciális ügyrendi rendelkezések alapján – négy vagy három tag részvételével hoz döntést. A tanácsvezető alkotmánybíró tanácskozási és szavazati joga teljes mértékben megegyezik a tanács más tagjainak ilyen jogával, és eltérően az Alkotmánybíróság – teljes ülést vezető – elnökétől, nem illeti meg a szavazategyenlőség esetén a szavazatára vonatkozó, ügy eldöntését jelentő jogosultság sem.¹⁵

A tanácsülésen történő **részvételre vonatkozó szabályok** a teljes ülés esetében ismertetett szabályokhoz hasonlóan alakulnak azzal a különbséggel, hogy a tanácsülé-

¹⁵ Mindez összhangban van határozatképességgel, illetve a szavazás szabályaival is, hiszen amennyiben öt fővel jár el a tanács, fel sem merülhet szavazategyenlőség, ha pedig ennél kevesebb fővel, abban az esetben pedig egyhangú döntés meghozatalára van kizárólag lehetőség.

sen nem kötelező a főtitkár jelenléte, ez csak egy lehetőség számára, amellyel a főtitkár a gyakorlatban nem szokott élni. A tanácsülés előtt folyó eljárás dokumentálásának a feladata sem a főtitkárra hárul, hanem a tanácsvezető alkotmánybíró egyik törzskari munkatársa végzi, aki részt vesz az ülésen és annak berekesztésétől számított három munkanapon belül emlékeztetőt készít, amit a tanácsvezető alkotmánybíró – akadályoztatása esetén a tanács egy tagja – ír alá. Az emlékeztetőt meg kell küldeni a főtitkárnak. A tanácsülésről (szemben a teljes üléssel) hangfelvétel – fősabályként – nem készül, de amennyiben erre legalább három alkotmánybíró javaslatot tesz, mégis készíteni kell. Ezenkívül bármelyik alkotmánybíró kérésére nyilatkozatát hangfelvételen szükséges rögzíteni [Ügyrend 9. § (6), (7) és (8) bekezdés]. Az emlékeztető és hangfelvétel nyilvánosságával, megőrzésével kapcsolatos szabályok megegyeznek a teljes ülésnél tárgyalt rendelkezésekkel [vö. Abtv. 48. § (3) bekezdés].

2.2.2. Speciális állandó tanács

Az Alkotmánybíráson a három – általános jelleggel eljáró – öttagú tanács mellett működik egy speciális állandó tanács is, amely – ahogy korábban említésre került – azokban az ügyekben hivatott döntést hozni, amelyekben az indítvány, illetve a vizsgált közjogi szervezetszabályozó eszköz **minősített adatot**¹⁶ tartalmaz. Éppen a minősített adat megléte okán, e tanács eljárására az általánostól eltérő – az Mavtv. és a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről szóló 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet rendelkezéseivel összhangban álló – szabályok megalkotására volt szükség. A szóban forgó tanácsra vonatkozó különleges szabályokat nem az Abtv., hanem kizárólag az Ügyrend tartalmazza.

A minősített adatot tartalmazó ügyben eljáró tanácsot is a korábban ismertetett, állandó tanácsokra vonatkozó rendelkezések alapján lehet létrehozni, azaz az elnök javaslatára a teljes ülés határozza meg a szóban forgó tanács létrehozásáról, személyi összetételéről, tanácsvezető személyéről¹⁷ és a határozatképességre, döntéshozatalra vonatkozó szabályok is megegyeznek azzal, hogy a minősített adatot tartalmazó ügyben eljáró tanács minden esetben **háromtagú** tanácsként működik [Ügyrend 9/A. § (1) bekezdés]. E tanácsra vonatkozó eltérő szabályok értelemszerűen a minősített adat meglétével összefüggésben indokolt megismerhetőség- és nyilvánosság-korlátozásban érhetők tetten az alábbiak szerint.

Tekintettel arra, hogy az Mavtv. 13. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíráóság tagjai nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül jogosultak a feladat- és hatáskörükbe tartozó minősített adatra vonatkozó rendelkezési jogosultságok¹⁸ gyakorlására,

¹⁶ Ld. Mavtv. 3. § 1. pont.

¹⁷ E vonatkozásban említésre méltó eltérés, hogy a minősített adatot tartalmazó ügyben eljáró tanács elnöke esetén nem érvényesül az Ügyrend 6. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, hogy e tisztsége megszűnését követően kizárólag három év elteltével lehet ismét elnöke a tanácsnak [Ügyrend 9/A. § (5) bekezdés].

¹⁸ E jogosultságok a Mavtv. 18. § (2) bekezdés a) és b) pontja értelmében: állami vagy közfeladat végrehajtása érdekében történő ügyintézés, feldolgozás, minősített adat nyilvántartásával kapcsolatos valamennyi tevékenység.

e speciális tanács tagja lehet bármelyik alkotmánybíró. A minősített adatot tartalmazó ügyek intézése során azonban kizárólag olyan törzskari munkatárs járhat el az ügy előkészítésében, aki rendelkezik a jogosulttól származó, a minősített adat kezelésére vonatkozó felhasználói engedéllyel¹⁹. Az engedély megszerzéséhez a törzskari munkatársnak [vö. Abtv. 22. § (5) bekezdés] a törvényben előírt szintű személyi biztonsági tanúsítvánnyal²⁰ is rendelkeznie kell, valamint titoktartási nyilatkozatot²¹ is tennie kell. Tekintettel arra, hogy e feltételek megszerzése – az általános ügyekben fel nem merülő – bizonyos időt igénybe vesz, az ügyintézési határidő kizárólag a felhasználói engedély megszerzésének időpontjától indul [Ügyrend 9/A. § (2) bekezdés]. E törzskari munkatárs jogosult arra is, hogy a tanács üléséről szóló emlékeztetőt elkészítse, amelyet a főtitkár a minősített adatok védelmére és kezelésére vonatkozó iratkezelési előírások szerint csak az alkotmánybíróknak bocsátja rendelkezésre, így tehát azt más törzskari munkatársak nem ismerhetik meg [Ügyrend 9/A. § (6) bekezdés].

Az általánostól eltérő szabályok érhetők tetten a tanács által hozott **döntés kézbesítése és közzététele** vonatkozásában is, mivel a döntést az indítványozó kizárólag úgy ismerheti meg, hogy vele azt a főtitkár az Alkotmánybíróság hivatali helyiségében személyesen közli és az indítványozó ennek megtörténtéről nyilatkozatot ír alá. A döntést (vagy annak egy részét) pedig közzétenni kizárólag a minősítő (azaz az Alkotmánybíróság elnöke) döntése alapján, a minősített adat védelmének biztosítása mellett lehet [Ügyrend 9/A. § (3) és (4) bekezdés].

2.3. Az ideiglenes tanács

Az Abtv. 49. § (2) bekezdése szerinti ideiglenes tanács abban tér el az állandó tanácstól, hogy kizárólag átmeneti jelleggel, meghatározott időre hozható létre. Az ideiglenes tanács létjogosultsága abban ragadható meg, hogy az Alkotmánybíróság működése során felmerülhetnek olyan időleges helyzetek, amelyek – még a megfelelően működő állandó tanácsok mellett is – veszélyeztethetik az Alkotmánybíróság hatékony működését bizonyos ügycsoportok tekintetében. Ilyen eset lehet például, ha bizonyos típusú ügyek rövid időn belül az átlagost jóval meghaladó számban érkeznek az Alkotmánybíróságra, vagy bizonyos okból nagyobb számú ügyben van szükség a soronkívüli eljárás lefolytatására.

Ideiglenes tanácsot a korábban ismertetett, állandó tanácsokra vonatkozó rendelkezések alapján lehet létrehozni, azaz az elnök javaslatára a teljes ülés határoz az ideiglenes tanács létrehozásáról, személyi összetételéről, tanácsvezető személyéről és a

¹⁹ Állami vagy közfeladat végrehajtása érdekében a minősítő, illetve a felhasználói engedély kiadására jogosult vezető által, a minősített adat felhasználására jogosult személy részére írásban adott felhatalmazás, a minősített adattal kapcsolatos egyes rendelkezési jogosultságok meghatározásával [Mavtv. 3. § 8. pont].

²⁰ Az a tanúsítvány, amely érvényességi idejének lejártáig meghatározza, hogy valamely természetes személy milyen legmagasabb minősítési szintű adat felhasználására kaphat felhasználói engedélyt [Mavtv. 3. § 11. pont].

²¹ A minősített adatot felhasználó vagy megismerő személy nyilatkozata arról, hogy a minősített adat védelmére vonatkozó szabályokat megismerte, és az őt terhelő titoktartási kötelezettséget tudomásul vette [Mavtv. 3. § 10. pont].

határozatképességre, döntéshozatalra, üléskezési rendre és napirendre vonatkozó szabályok is megegyeznek, azzal, hogy az ideiglenes tanács minden esetben háromtagú tanácsként működik [Ügyrend 5. § (2) bekezdés]. Az Ügyrend szerint az elnöknek javaslatot kell tennie a teljes ülés felé ideiglenes tanács létrehozatala iránt, ha ezt legalább hét alkotmánybíró – az ideiglenes tanács létrehozása indokainak megjelölésével – az elnöknel kezdeményezi. A tanács e típusának a specialitására figyelemmel azonban más különös szabályok is érvényesülnek, így a teljes ülésnek a létrehozatalt elrendelő határozatában meg kell határoznia a tanács működésének időtartamát, ami egy évnél hosszabb nem lehet. Amennyiben a meghatározott idő lejár, az ideiglenes tanács automatikusan befejezi működését, feloszlik. Ezen kívül meg kell határozni azt is, hogy az ideiglenes tanácsot milyen céllal szükséges létrehozni, ez lehet **az ügyteher mérséklése**, vagy **a soronkívüliség biztosítása**. A döntésnek ki kell térnie arra is, hogy milyen jellegű ügyekben (indítványok esetén) jár el az ideiglenes tanács, mindez történhet egyedileg (tehát a vizsgálándó ügyek konkrét felsorolásával), illetve tematikus meghatározással, vagy ügycsoportokra utalással is [Ügyrend 10. § (1), (2), (3) és (4) bekezdés].

3. A teljes ülés elé kell terjeszteni

Az Abtv. 49. § (6) bekezdése határozza meg, hogy a tanács napirendjén szereplő ügyet mikor kell a teljes ülés elé terjeszteni. Ez a kérdés a teljes ülés és a tanácsok közötti ügymegosztás témakörében tartozik [vö. Abtv. 50. § (1) és (2) bekezdés].

50. § [A teljes ülés és tanácsok közötti ügymegosztás]

- (1) A tanács minden olyan ügyben eljárhat, amelyet e törvény vagy az Alkotmánybíróság ügyrendje nem utal a teljes ülés hatáskörébe.
- (2) Az Alkotmánybíróság teljes ülésén dönt
 - a) a 23. §-ban, a 23/A. §-ban, a 24/A. §-ban, a 35. §-ban és a 38. §-ban meghatározott eljárásban,
 - b) alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütköző törvény megsemmisítéséről, valamint a tanács által érdemben vizsgált ügyben törvény megsemmisítéséről,
 - c) az Alkotmánybíróság ügyrendjének, valamint szervezeti és működési szabályzatának megalkotásáról,
 - d) az Alkotmánybíróság tagja
 - da) mentelmi jogának felfüggesztéséről,
 - db) összeférhetetlenségének megállapításáról, valamint az összeférhetetlenség alapján tagsága megszűnésének megállapításáról,

- dc)* megbízatás alóli felmentéséről, valamint kizárásáról az Alkotmánybíróság tagjai közül,
 - e)* az elnökhelyettes és a főtitkár megválasztásáról, valamint
 - f)* minden olyan ügyben, amelyben a teljes ülés döntését az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja.
- (3) Az indítvány teljes ülés általi elbírálását az elnök saját kezdeményezésére vagy az Alkotmánybíróság öt tagja javaslatára, továbbá a 49. § (6) bekezdése alapján rendeli el.

Ügyrend

2. § (1) A teljes ülés ellátja mindazokat a feladatokat és gyakorolja mindazokat a hatásköröket, amelyeket az Abtv. és az ügyrend a teljes ülés feladat- és hatáskörébe utal.
- (2) Az Abtv.-ben meghatározott feladat- és hatáskörön túlmenően a teljes ülés különösen
- a)* döntést hoz a hivatalból történő eljárás megindításáról,
 - b)* döntést hoz az Abtv. 33. §-ában, valamint a 33/A. §-ában meghatározott hatáskörben,
 - c)* döntést hoz az Abtv. 34. §-ában, illetve a 34/A. §-ában meghatározott hatáskörben az alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítása esetén, valamint az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat vizsgálatára irányuló – az Abtv. 24. § szerinti – eljárásban az alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítása esetén,
 - d)* döntést hoz az Abtv. 37. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a jogegységi határozat megsemmisítése esetén,
 - e)* döntést hoz az Abtv. 46. § (3) bekezdésében meghatározott hatáskörben,
 - f)* döntést hoz az Abtv. 46. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörben, ha törvény megalkotásának elmulasztását vagy törvény lényeges tartalmának hiányosságát állapítja meg,
 - g)* döntést hoz az Abtv. 61. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörben törvény hatálybalépésének felfüggesztéséről,
 - h)* az Abtv. 70. § (2) bekezdése alapján teljes ülési állásfoglalást bocsát ki, az Alkotmánybíróság működését érintő szervezeti, személyügyi és működési kérdésekben teljes ülési határozatot hoz,
 - i)* az elnök javaslatára dönt az Alkotmánybíróság szervezeti és működési szabályzatáról, illetőleg az egyéb testületi működést és eljárást érintő belső szabályzatokról,
 - j)* meghatározza az Alkotmánybíróság tanácsainak összetételét és a tanácsvezetők személyét,

- k) meghatározza az Alkotmánybíróság állandó bizottságainak összetételét,
- l) állást foglal az alkotmánybírók személyét és munkakörülményeit érintő alapvető kérdésekben,
- m) állást foglal az alapvető költségvetési kérdésekben.

Tartalom

1. Szövegtörténet	576
2. A teljes ülés és a tanácsok közötti ügymegosztás	577
2.1. Néhány általános megállapítás.....	577
2.2. Az Alkotmánybíróság előtti eljárással kapcsolatos teljes ülési hatáskörök	577
2.2.1. Mérlegelést nem tűrő hatáskörök	577
2.2.2. Mérlegelés tárgyát képező hatáskörök.....	579
2.2.3. Az alkotmánybírószáki gyakorlat által kialakított hatáskör	581
2.3. Az Alkotmánybíróság működésével, szervezeti, belső igazgatási tevékenységével kapcsolatos hatáskörök.....	581
2.3.1. Személyi kérdésekkel kapcsolatos hatáskörök.....	581
2.3.2. Szervezeti kérdésekkel kapcsolatos hatáskörök	582
2.3.3. Működéssel kapcsolatos hatáskörök	582

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. egy-egy – nyílt – taxatív felsorolást alkalmazva határozta meg mind a tanácsok, mind a teljes ülés hatáskörét. A tanácsok hatáskörébe utalta például a jogszabály (ide nem értve a törvényt) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, az alkotmányjogi panasz elbírálását, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését, illetve a hatásköri összeütközés megszüntetését [31. § (1) bekezdés]. A teljes ülés járt el például az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata, a törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, a törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése; az Alkotmánybíróság tagjának személyével kapcsolatban felmerült összeférhetlenségi ok megállapítása, illetve az Alkotmánybíróság tagjának megbízatás alóli felmentése ügyében [30. § (1) bekezdés].

Az Abtv. 47. §-ának szövegtörténeténél ismertetett alapkoncepciót kitöltő részletszabályokat tartalmaz az Abtv. 50. §-a. A jogalkotónak az Abtv. szóban forgó rendelkezésének a megállapításával kifejezetten az volt a szándéka, hogy az időszerűség biztosítása végett a tanácsok előtti eljárást tegye általánossá²², azaz ne a teljes ülésre telepítse a működés mennyiségi súlypontját az esetlegesen csekélyebb jelentőségű ügyekben is, hiszen ez lassú, elhúzódó eljárásokhoz, netán kvázi működésképtelenséghez vezethetne.²³

²² Ld. Abtv. javaslat, általános indokolás.

²³ Ld. az Abtv. javaslat, részletes indokolás a 47–50. §-hoz.

Az Abtv. 50. §-át – egyedülként az Alkotmánybíróság döntéshozatali szerveiről szóló rendelkezések közül – a jogalkotó módosította. A szóban forgó rendelkezés – a teljes ülés hatáskörébe utalt eljárások felsorolását tartalmazó – (2) bekezdését az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény ugyanis 2013. augusztus 1-jei hatállyal kiegészítette a törvénymódosítással létrehozott két új eljárással, nevezetesen az Alaptörvény vagy Alaptörvény módosításának az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásával kapcsolatos előzetes vizsgálatával (vö. Abtv. 23/A. §) és az Alaptörvény vagy Alaptörvény módosításának az Alaptörvényben foglalt – a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó – eljárási követelmények megtartásával kapcsolatos utólagos vizsgálatával (vö. Abtv. 24/A. §).

2. A teljes ülés és a tanácsok közötti ügymegosztás

2.1. Néhány általános megállapítás

Az Abtv. a teljes ülés és a tanácsok közötti ügymegosztás részletes szabályozásával kívánja elérni azt a korábban már említett célt, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése kizárólag a legjelentősebb ügyekben járjon el, a nagyobb számban előforduló, kisebb súlyú ügyekben a tanácsok hozzanak döntést. A megfelelő ügyelosztással, azaz annak elérésével, hogy az ügyek többségét a jóval hatékonyabban működő tanácsok döntsék el, biztosítható az alkotmánybíróági eljárás gyorsasága is. Mindezekre figyelemmel az Abtv. 50. § (1) bekezdésének **„minden olyan ügyben”** kitétele **a tanácsok előtti eljárást teszi főszabállyá** és kizárólag azokban az ügyekben zárja ki a tanácsok előtti eljárást, amelyeket vagy az Abtv. vagy az Ügyrend „a teljes ülés hatáskörébe” utal. A fenti megállapítások értelemszerűen azokra a hatáskörökre vonatkoznak, amelyek az Alkotmánybíróság előtti eljárással vannak összefüggésben és ettől elkülönítve szükséges vizsgálni az Alkotmánybíróság belső működésével (szervezeti, belső igazgatási tevékenységével) kapcsolatos feladatokat [vö. Abtv. 47. § (1) bekezdés]. A kizárólagosan a teljes ülés hatáskörébe tartozó ügyeket tehát egyfelől az Abtv., másfelől az Ügyrend tartalmazza az alábbiak szerint.

2.2. Az Alkotmánybíróság előtti eljárással kapcsolatos teljes ülési hatáskörök

2.2.1. Mérlegelést nem tűrő hatáskörök

A hatáskörök közül néhányat kifejezetten és kizárólag (függetlenül tehát annak jogkövetkezményétől) az **alkotmánybíróági eljárás típusára** hivatkozással nevesít az Abtv., úgy mint az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (azaz az előzetes normakontroll eljárás) (vö. Abtv. 23. §); az Alaptörvény vagy Alaptörvény módosításának az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásával kapcsolatos előzetes vizsgálata (vö. Abtv. 23/A. §); az Alaptörvény vagy Alaptörvény módosításának az Alaptörvényben foglalt – a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó – eljárási követelmények megtartásával kapcsolatos utólagos vizsgálata (vö. Abtv. 24/A. §); a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárás (vö. Abtv. 35. §) és az

Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárás (vö. Abtv. 38. §). Az Ügyrend e körben oly módon egészíti ki az Abtv. rendelkezéseit, hogy a teljes ülés hatáskörébe utalja az országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló eljárást is [Ügyrend 2. § (2) bekezdés *b*) pont].²⁴ E hatáskörök kiemelt fontosságát, azaz a teljes ülési hatáskörben tartását az indokolja, hogy egyfelől **a vizsgálat tárgya** a jogszabályi hierarchia csúcán álló Alaptörvény, vagy az Országgyűlésnek országos népszavazás elrendelésével összefüggő határozata, másfelől **az eljárás speciális jellege** (előzetes normakontroll, köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása), illetve az a követelmény, hogy az Alaptörvény értelmezésének a forrása a legfőbb testület legyen.

A hatáskörök másik részét az Abtv. kifejezetten **a vizsgálat meghatározott tárgya esetén alkalmazandó jogkövetkezményre** figyelemmel határozza meg, így kizárólag a teljes ülés hozhat olyan döntést, amelyben valamely törvény(i) rendelkezés megsemmisítéséről rendelkezik [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés], függetlenül attól, hogy a jogkövetkezmény alkalmazására milyen típusú eljárásban került sor, illetve függetlenül attól is, hogy a vizsgált törvény(i) rendelkezés alaptörvény-ellenessége vagy nemzetközi szerződésbe ütközése okán kerül sor, illetve függetlenül attól, hogy korábban – értelemszerűen a döntés meghozatala előtt – az adott ügyben valamely tanács folytatott érdemi vizsgálatot. Az Ügyrend is tartalmaz egy ilyen módon meghatározott hatáskört, ugyanis a teljes ülést jogosítja fel a jogegységi határozat megsemmisítésére [2. § (2) bekezdés *d*) pont]. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben az említett vizsgálati tárgyak (törvény, jogegységi határozat) tekintetében nincs szükség megsemmisítő rendelkezés [vagy más olyan jogkövetkezmény alkalmazására, amely emiatt teljes ülési hatáskört indokol (lásd alább)], eljárhat tanács is az ügyben. Ezekben az esetekben a teljes ülés eljárása azzal magyarázható, hogy a legfontosabb jogalkotó szerv által alkotott jogforrással, illetve a bírósági rendszer csúcán álló Kúria által meghozott, a bíróságokra kötelező határozattal szemben szóba jöhető **legsúlyosabb jogkövetkezmény alkalmazására** kerül sor.

A teljes ülési hatáskörök más eseteit az Ügyrend különböző módon nevesíti. Bizonyos esetekben **kizárólag a jogkövetkezményre** utalással hoz létre hatáskört, ezek alapján a teljes ülés hatáskörébe tartoznak a mindazon ügyek, amelyekben alkotmányos követelmény [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés], jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés] megállapítására kerül sor, illetve kizárólag a teljes ülés jogosult az előzetes normakontroll eljárás során kivételesen alkalmazható jogkövetkezmény, azaz az indítványban megjelölt jogszabály(i) rendelkezés hatálybalépésének a felfüggesztésére [vö. Abtv. 61. § (2) bekezdés], amennyiben azonnali intézkedésre van szükség súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében [Ügyrend 2. § (2) bekezdés *b*) pont].

Egyéb esetekben a szabályozás **vegyes módszert** alkalmaz, tehát az **adott eljárásra és az alkotmánybírósági döntés tartalmára** – mint konjunktív feltételekre – utalással határozza meg a teljes ülési hatáskört. Eszerint az alaptörvény-ellenesen működő kép-

²⁴ Az Ügyrend ide sorolja az Abtv. 33/A. §-a szerinti eljárást is, azonban azt hatályon kívül helyezte a 2019. évi XXXVI. tv. 39. §-a.

viselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény adására irányuló eljárás (vö. Abtv. 34. §), illetve a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény adására irányuló eljárás (vö. Abtv. 34/A. §), illetve az Országgyűlés házszabályát érintő utólagos normakontroll eljárás (vö. Abtv. 24. §) a teljes ülés hatáskörébe tartozik, **ha azokban alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására kerül sor**. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben az említett eljárásokban nem állapítható meg alaptörvény-ellenesség, eljárhat tanács is az ügyben.

Speciális hatáskörnek tekinthető a teljes ülés azon jogosultsága, hogy kizárólagosan dönthet a **hivatalból történő eljárás megindításáról** [Ügyrend 2. § (2) bekezdés a) pont]. A hivatalból történő eljárás megindítás kivételt képez azon főszabály alól, amely szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el [vö. Abtv. 51. §]. Tekintettel arra, hogy az Abtv. a hivatalból történő eljárásra szűk körben ad lehetőséget, indokolt, hogy erről a teljes ülés döntsön.

2.2.2. Mérlegelés tárgyát képező hatáskörök

Az Alkotmánybíróság tanácsai előtt folyó eljárás főszabállyá tétele – a nyilvánvaló, korábban ismertetett előnyök mellett – bizonyos veszélyeket is hordoz magában. Az Alkotmánybíróság jelenlegi működési struktúrájában – a teljes ülést, a három öttagú és egy háromtagú állandó tanácsot figyelembe véve – legalább öt fórumon születhet érdemi döntés, ami óhatatlanul magában hordozhatja a **divergáló gyakorlat veszélyét**. Ennek elkerülése végett a jogalkotó az Abtv. megalkotásakor a teljes ülés és tanácsok közötti ügymegosztás szabályaiba olyan mechanizmust épített be, amely végső soron azt biztosítja, hogy – bizonyos feltételekkel – „lényegében bármelyik ügy”²⁵ a teljes ülés elé kerülhet elbírálásra abban az esetben is, ha egyébként az Abtv. vagy az Ügyrend alapján nem a legfőbb testületi szerv hatáskörébe tartozik is az ügy.

Az Abtv. 49. § (6) bekezdése két, jól elhatárolható esetkört tartalmaz azon ügyek vonatkozásában, amelyek ugyan az Alkotmánybíróság valamelyik tanácsa előtt indulnak, de azokban mégis a teljes ülésnek indokolt döntést hozni. Az említett rendelkezés a) pontja értelmében – minden további mérlegelés nélkül – a tanács napirendjén lévő ügyet a teljes ülés elé kell terjeszteni döntéshozatalra, **ha a tanács által érdemben vizsgált ügyben valamely törvény(i) rendelkezés) megsemmisítésének van helye**. Az ehelyütt megfogalmazott kötelezettség tulajdonképpen az Abtv. 50. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt hatásköri szabályt ismétli meg.

Az Abtv. 49. § (6) bekezdése b) pontja – amely kifejezetten utal az Abtv. 50. § (2) bekezdés f) pontjában írt feltételekre – rögzíti, hogy a teljes ülésnek kell eljárnia minden olyan ügyben, amelyben a teljes ülés döntését az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja. Ebben az esetben tehát vizsgálni, mérlegelni kell, hogy az említett feltételek fennállnak-e. Az ügy társadalmi jelentősége akkor szolgálhat alapul a teljes ülés előtti eljárásra, ha az ügy kiemelt társadalmi figyelmet kap, vagy a társa-

²⁵ Ld. Abtv. javaslat, részletes indokolás a 47–50. §-hoz.

dalom széles rétegeit érinti a döntés.²⁶ Az **alkotmányjogi jelentőség** különösen akkor állapítható meg, ha egy olyan alkotmányjogi problémáról van szó, amelyről a testület korábban még nem foglalt állást.²⁷ Az ügy bonyolultsága alatt kevésbé a tényállásbeli bonyolultság értendő – ugyanis az Alkotmánybíróság nem ténybíró –, hanem az alkotmányjogi megítélése a döntő.²⁸ Az **alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése** az a feltétel, amely a leggyakrabban szolgálhat alapul az ügynek a teljes ülés elé terjesztésére. Fentebb utaltunk rá, hogy az Alkotmánybíróságon három általános jelleggel eljáró öttagú tanács és egy speciális, háromtagú tanács működik, amelyek bizonyos esetekben eltérő módon ítéelhetnek meg meghatározott alkotmányos kérdéseket. A jogegység fenntartása érdekében tehát szükség van arra, hogy ilyen esetekben az Alkotmánybíróság összes tagjából álló testület hozzon döntést az adott kérdésben. Az utolsóként említett feltétel – amely **egyéb fontos okból** teszi lehetővé az ügynek a teljes ülés elé kerülését – kellően szélesre tárja a lehetőséget annak, hogy – a jogalkotói célnak megfelelően – ezen okra hivatkozva „lényegében bármelyik ügy” a teljes ülés hatáskörébe kerülhet.

Az említett feltételek fennállása ugyanakkor önmagában nem elég az adott ügynek a teljes ülés hatáskörébe vonásához, hiszen az Abtv. 50. § (3) bekezdése konjunktív, eljárási feltételként rögzíti azt is, hogy ki(k) jogosult(ak) dönteni, illetve indítványozni ezt. Az **elnök** – amennyiben az ismertetett feltételek fennállását állapítja meg – hivatalból jogosult elrendelni az ügynek a teljes ülés elé utalását [Abtv. 49. § (6) bekezdés *bb*) alpont]. Az elnöknek ez joga nem kizárólag abban az esetben nyílik meg, ha az ügyben készült tervezet, hanem már a szignáláskor (és ezt követően is bármelyik eljárási szakaszban) élhet e döntéssel [Ügyrend 16. § (4) bekezdés *b*) pont]. Az **Alkotmánybíróság más, elnökön kívüli tagjai** – az Abtv. szóhasználata szerint csupán – indítványozhatják ezt, ugyanakkor megfelelő számú indítvány esetén az elnöknek kötelező elrendelni az ügy teljes ülés elé terjesztését. Az alkotmánybírák indítványa alapján abban az esetben kerül az ügy a teljes ülés napirendjére, ha az adott tanács – amely előtt a kérdéses ügy folyamatban van – tagjainak a többségétől, tehát öttagú tanács esetén legalább három főtől, háromtagú tanács esetén pedig legalább kettő főtől érkezik erre vonatkozó indítvány [Abtv. 49. § (6) bekezdés *ba*) alpont]. Szintén ezt a következményt rendeli el az Abtv. arra az esetre is, ha öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező alkotmánybíró indítványozza ezt [Abtv. 49. § (6) bekezdés *bc*) alpont]. Megjegyzést érdemel, hogy az Abtv. 50. § (3) bekezdése értelmében az elnök az adott ügynek a teljes ülés általi elbírálását „az Alkotmánybíróság öt tagja javaslatára, továbbá a 49. § (6) bekezdése alapján rendeli el.” Mindebből az is következhetne, hogy, hogy az Alkotmánybíróság öt tagja a 49. § (6) bekezdésében említett esetkörökön kívüli lehetőséget

²⁶ Ebbe a körbe tartozhatnak lehet tekinteni például az ún. devizahiteles ügyeket, amelyek egyfelől kiemelt figyelmet kaptak, másfelől sok embert érintő probléma volt a tárgyuk.

²⁷ A bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálata (vö. Abtv. 27. §) olyan új hatásköre az Alkotmánybíróságnak, amelyet csak 2012. január 1. napjától lehetett igénybe venni. Mindezekre figyelemmel az ezt követő években az e hatáskörben hozott érdemi döntések alkotmányjogi jelentőségét az adta, hogy az Alkotmánybíróság korábban nem alakíthatott ki eme új hatáskörrel kapcsolatos gyakorlatot.

²⁸ Ilyen lehet, ha egy alkotmányossági problémának – Magyarországot érintő módon – olyan nemzetközi kihatása is van, amely valamely nemzetközi bíróság hatáskörét is felveti.

tartalmaz, eszerint viszont elképzelhető az az eset is, hogy egy öttagú tanács csupán kettő tagja (tehát nem a többsége) kiegészítve három, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező alkotmánybíró indítványával is elérje az ügynek a teljes ülés elé terjesztését. Álláspontunk szerint a jogalkotó szándéka nem ennek a lehetővé tételére irányult, az öt alkotmánybíró a tanácsban tagsággal nem rendelkező alkotmánybírákat takar, de kétségtelen, hogy az ismertetett megfogalmazás félreérthető.

2.2.3. Az alkotmánybírószági gyakorlat által kialakított hatáskör

A teljes ülésnek létezik egy további, eddig nem ismertetett hatásköre is, amelynek különlegessége abban rejlik, hogy nincs semmilyen normatív alapja, azaz sem az Abtv., sem Ügyrend rendelkezéseiből nem vezethető le. A teljes ülés jár el azokban a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásokban (vö. Abtv. 27. §), amelyekben az Alkotmánybíróság **jogkövetkezményként a Kúria valamely határozatának a megsemmisítését rendeli el**. E hatáskör kizárólag az alkotmánybírószági gyakorlaton alapul, hiszen az Abtv., illetve az Ügyrend rendelkezései nem korlátozzák a tanácsok hatáskörét arra vonatkozóan, hogy mely bíróságok döntéseinek a megsemmisítését rendelhetik el. Az alkotmánybírószági gyakorlat, vélhetően a jogegységi határozatok megsemmisítése kapcsán említett azon indokra figyelemmel, hogy a vizsgálat tárgya a rendes bírósági hierarchia csúcsán álló Kúria által hozott döntés, mégis a teljes ülés hatáskörébe utalta e döntéseket, amelyre először a 31/2013. (X. 28.) AB határozatban került sor és azóta is következetesen érvényesül [ld. pl. 21/2019. (VI. 26.) AB határozat; 29/2019. (XI. 4.) AB határozat; 3212/2020. (VI. 19.) AB határozat; 12/2020. (VI. 22.) AB határozat].

2.3. Az Alkotmánybíróság működésével, szervezeti, belső igazgatási tevékenységével kapcsolatos hatáskörök

2.3.1. Személyi kérdésekkel kapcsolatos hatáskörök

A teljes ülés jogosult döntést hozni a legfontosabb személyi kérdésekben, így az **elnök-helyettes** [vö. Abtv. 21. § (2) bekezdés] és a **főtitkár megválasztásáról** [vö. Abtv. 22. § (2) bekezdés]. E körbe sorolandók azok az eljárások, amelyekben a teljes ülés dönt valamely alkotmánybíró **mentelmi jogának felfüggesztéséről** [vö. Abtv. 14. § (3)–(5) bekezdés], összeférhetlenségének megállapításáról, valamint az **összeférhetlenség alapján tagsága megszűnésének megállapításáról** [vö. Abtv. 16. § (2) bekezdés], illetve **megbízatás alóli felmentéséről** [vö. Abtv. 16. § (3) bekezdés], valamint **kizárásáról az Alkotmánybíróság tagjai közül** [vö. Abtv. 16. § (4) és (5) bekezdés].

A teljes ülés jogosult állást foglalni az **alkotmánybírók személyét és munkakörülményeit érintő alapvető kérdésekben** [Ügyrend 2. § (2) bekezdés *l)* pont].

2.3.2. Szervezeti kérdésekkel kapcsolatos hatáskörök

A teljes ülés jogosult meghatározni az Alkotmánybíróság **tanácsainak összetételét és a tanácsvezetők személyét** (vö. Abtv. 49. §), valamint az Alkotmánybíróság állandó bizottságainak összetételét (Ügyrend 23. §).

2.3.3. Működéssel kapcsolatos hatáskörök

E hatáskörcsoportba alapvetően **szabályozási kérdések** tartoznak, így a teljes ülés jogosult dönteni az Alkotmánybíróság ügyrendjének, valamint **szervezeti és működési szabályzatának** megalkotásáról, illetőleg az egyéb testületi működést és eljárást érintő **belső szabályzatokról**. A teljes ülés hatáskörébe tartozik az Abtv. és az Ügyrend egységes értelmezése, valamint az Alkotmánybíróság egységes joggyakorlatának kialakítása érdekében **iránymutató jellegű teljes ülési állásfoglalás** kiadása is [vö. Abtv. 70. § (2) bekezdés].

Ezen kívül a teljes ülés állást foglal az **alapvető költségvetési kérdésekben** [Ügyrend 2. § (2) bekezdés *m*) pont].

19. AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA

51. § [Indítványozói jogosultság]

(1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el.

(2)–(3)

Ügyrend

25. § (5) Jogi képviselő meghatalmazása esetén a szabályszerű meghatalmazást a beadványhoz csatolni kell, annak elmaradása vagy az ügyrend rendelkezéseitől eltérő módon történő benyújtása hiánypótlásra okot adó körülmény.

(6) Az (5) bekezdésben meghatározott hiány esetén az Alkotmánybíróság az eljárását úgy folytatja le, mintha a jogi képviselői meghatalmazás nem jött volna létre, az indítványozót erről értesíti, és az indítványozó személyes eljárása alapján a tájékoztatást és közlést a továbbiakban az indítványozó részére küldi meg.

27. § (1) Az indítványozó jogi képviselőként az ügyvédet, ügyvédi irodát, európai közösségi jogászt, illetve kamarai jogtanácsost hatalmazhat meg.

(2) A képviseleti jogosultságot az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény rendelkezései szerint kell igazolni.

(3) A meghatalmazásnak az Alkotmánybíróság előtti eljárásban való képviseletre kell vonatkoznia. A védő, illetve a képviselő alapeljárás szerinti kirendelésének, illetve meghatalmazásának hatálya az Alkotmánybíróság előtti eljárásra nem terjed ki.

(4) A jogi képviselőnek a beadványt aláírásával kell ellátnia.

(5) Ha az Alkotmánybíróság eljárása alatt a jogi képviselő képviseleti jogosultsága bármely okból megszűnik, akkor az Alkotmánybíróság felhívja az indítványozót, hogy tizenöt napon belül állítson új képviselőt, vagy nyilatkozzon a személyes eljárásáról. Amennyiben ennek az indítványozó nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság az indítványozó személyes eljárását vélelmezi.

Tartalom

1. Szövegtörténet	584
2. Az indítványozói jogosultság és a jogi képviselő	584

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 20. § alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján járt el, a régi Abtv. 21. §-a pedig felsorolta az indítványozói jogosultsággal rendelkezőket. Az Abtv. 51. §-a nem sorolja fel az indítvány benyújtására jogosultakat, azt az egyes hatásköröknél részletezi, illetve utal az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseire.

Az Abtv. elfogadásakor az 51. § (2) bekezdése **kötelező jogi képviselőt írt elő** az alkotmányjogi panasz eljárás során. A képviseli jogosultságot igazolni kellett. Az 51. § (3) bekezdése pedig előírta, hogy jogi képviselőként eljárhatott az ügyvéd (ügyvédi iroda), valamint jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője. Az alkotmányjogi panasz esetén ugyanakkor a jogi segítségnyújtás lehetőségét a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény 3. § (3) bekezdés c) pontja kizárta. A rendelkezést az alapvető jogok biztosa kifogásolta, és annak alkotmánybírósági vizsgálatát kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság a rendelkezést a 42/2012. (XII. 20.) AB határozattal megsemmisítette. Végül az 51. § (2) és (3) bekezdését is hatályon kívül helyezték, a rendelkezések 2013. augusztus 1-jétől hatálytalanok. Következésképpen az alkotmányjogi panasz eljárás során a jogi képviselő már nem kötelező.

2. Az indítványozói jogosultság és a jogi képviselő

Az Abtv. 51. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint **arra jogosult indítványa alapján jár el**. Az, hogy ki minősül az Alkotmánybíróság eljárásának megindítására jogosultnak, az az egyes hatásköröknél eltérő (vö. Abtv. 23–38. §). Ebből a szabályból az is következik, hogy az Alkotmánybíróság indítvány hiányában, – főszabály szerint – hivatalból eljárást nem indít, valamint, hogy csak az arra jogosult indítványa alapján jár el. Amennyiben a beadvány tartalmából az állapítható meg, hogy azt nem az arra jogosult nyújtotta be, úgy a beadvány elbírálására nincs lehetőség.

Az Abtv. 51. § (2) és (3) bekezdésének hatályon kívül helyezésével a **jogi képviselő nem kötelező** az alkotmányjogi panasz eljárása során. Azonban az indítványozónak természetesen lehetősége van jogi képviselővel eljárnia, az erre vonatkozó részlet-szabályokat az Ügyrend 27. §-a tartalmazza. Jogi képviselőként az ügyvéd, ügyvédi iroda, európai közösségi jogász, illetve kamarai jogtanácsos járhat el, a képviselői jogosultságot pedig az Üvtv. rendelkezései szerint kell igazolni. A meghatalmazásnak az Alkotmánybíróság előtti eljárásban való képviselőre kell vonatkoznia. Következésképpen az alapügyre vonatkozó ügyvédi meghatalmazás nem megfelelő, kivéve, ha az kifejezetten előírja az Alkotmánybíróság előtti eljárásra vonatkozó képviselőt is. A jogi képviselőnek a beadványt aláírásával kell ellátnia. Az indítvány benyújtásával egyidejűleg a meghatalmazást is be kell nyújtani. Ennek elmulasztását a hiánypótlási eljárás során lehet pótolni. Amennyiben az indítványozó a hiánypótlási eljárás során

sem nyújt be megfelelő meghatalmazást, az Alkotmánybíróság az eljárását úgy folytatja le, mintha a jogi képviselői meghatalmazás nem jött volna létre. Erről az indítványozót is értesíti, és az indítványozó személyes eljárása alapján a tájékoztatást és közlést a továbbiakban az indítványozó részére küldi meg. Ha az Alkotmánybíróság eljárása alatt a jogi képviselő képviseleti jogosultsága bármely okból megszűnik, akkor az Alkotmánybíróság felhívja az indítványozót, hogy tizenöt napon belül állítson új képviselőt, vagy nyilatkozzon a személyes eljárásáról. Amennyiben ennek az indítványozó nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság az indítványozó személyes eljárását vélelmezi.

52. § [Határozott kérelem, kérelemhez kötöttség]

(1) Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia.

(1a) A 23/A. § és a 24/A. § szerinti hatáskörök gyakorlására irányuló indítványban foglalt kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli

- a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,
- b) azokat az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsértett,
- c) az indokolást arra nézve, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes a megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel,
- d) a kifejezett kérelmet az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

(1b) Az (1a) bekezdésben foglalt eseteken kívül a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli

- a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,
- b) az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét,
- c) a 38. §-ban meghatározott eljárás kivételével az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést

- vagy bírói döntést, továbbá a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az Országgyűlés határozatát, illetve a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást,
- d) az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit,
 - e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy – a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén – az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását, valamint
 - f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- (2) Az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Ez a rendelkezés nem érinti az Alkotmánybíróságnak a 28. § (1) bekezdésben, a 32. § (1) bekezdésben, a 38. § (1) bekezdésben és a 46. § (1) és (3) bekezdésben meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét, valamint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltakat.
 - (4) Az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia.
 - (5) Az indítványban meg kell jelölni az indítványozó nevét és lakóhelyét, illetve székhelyét, közjogi tisztségviselő indítványozó esetén a betöltött tisztségét, továbbá az alkotmányjogi panasz eljárásokban nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően.
 - (6) Az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják.

Ügyrend

36. § (2) Az Abtv. 57. § (1b)–(1c) bekezdésében foglalt véleményezési eljárás céljából az Alkotmánybíróság a törvénnyel, kormányrendelettel vagy más, a személyek széles körét érintő jogszabállyal összefüggésben az indítványt, illetve az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét [Abtv. 52. § (1a) bekezdés b)–c) pontja, illetve (1b) bekezdés c)–e) pontja] az Abtv. 57. § (1a) bekezdése szerint közzéteszi, valamint az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban közzéteheti. A közzététel során a személyes adatokat – az érintett rendelkezése

alapján, illetve ennek hiányában – törölni kell, ha azok közérdekből nem nyilvánosak.

56. § (1) Az Abtv. 23–24. §-a és 32–33. §-a szerinti eljárásokban, továbbá az Abtv. 38. §-a szerinti eljárásban nyilvánosnak minősül, az Abtv. 25–27. §-a szerinti eljárásban az indítványozó hozzájárulása esetén nyilvánosságra hozható az indítvány, valamint az eljárás során az Alkotmánybírósághoz közfeladatot ellátó szervek, illetve személyek által megküldött vélemény, továbbá a szakértői vélemény.
- (2) Amennyiben a nyilvánosnak minősített dokumentumokban szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához az érintett nem járult hozzá, azokat oly módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Amennyiben az adatkezeléshez a hozzájárulást az érintett személy felhívás ellenére sem adja meg, azt kell vélelmezni, hogy az adatai nyilvánosságra hozásához nem járult hozzá. Az indítványok anonimizálására egyebekben a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvény bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Tartalom

1. Szövegtörténet	587
2. A határozott kérelem követelménye és a kérelemhez kötöttség.....	588
2.1. A határozott kérelem	588
2.2. A kérelemhez kötöttség	590
2.3. Az indítványozó személyes adatai és az adatkezelési nyilatkozat	590
2.4. Az indítvány mellékletei	591

1. Szövegtörténet

A kérelemre vonatkozóan a **régi Abtv. 22. §-a** mindösszesen annyit írt elő, hogy az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli **indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál** kell előterjeszteni. Az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kellett tartalmaznia. A határozott kérelem elemeit ugyanakkor a régi Abtv. nem fejtette ki.

Az Ideiglenes Ügyrend (2001) 20. §-a a beadványokra vonatkozóan annyit írt elő, hogy beadványokon fel kell tüntetni a beadvány előterjesztőjének nevét és lakóhelyét (székhelyét), a képviselőt ellátására vonatkozó jogosultságot igazolni kell, valamint az Alkotmánybíróság előtti eljárásban az indítványozó és az eljárás minden résztvevője anyanyelvét használhatja. A 21. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot, valamint az indítvány tartalmazza: a vizsgálendő jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének, valamint az

Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

Az Abtv. ezzel szemben már pontosan meghatározza, hogy az indítványnak miket kell tartalmaznia, amelyek hiányában a kérelem elbírálására nincs lehetőség.

2. A határozott kérelem követelménye és a kérelemhez kötöttség

2.1. A határozott kérelem

Az Alkotmánybíróság eljárása minden esetben írásbeli, határozott kérelem alapján indul, amelyet az arra jogosult a nyitva álló határidőben nyújt be a következők szerint.

Az Abtv. 52. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítvány kötelező tartalmi elemeit az (1a) és (1b) bekezdés tartalmazza. A 2011-ben elfogadott törvényben a határozott kérelem elemeit egységesen az 52. § határozta meg, azt a 2013. évi CXXXI. törvény 11. § (13) bekezdése (hatályos 2013. VIII. 1-től) választotta két részre. Az (1a) bekezdésben az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó előzetes normakontroll eljárás (vö. Abtv. 23/A. §) és az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó utólagos normakontroll (vö. Abtv. 24/A. §) eljárás megindítására irányuló indítványban foglalt határozott kérelem elemeit írja elő. Ennek értelmében meg kell jelölni azt *a)* az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza, *b)* azokat az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsértett, *c)* az indokolást arra nézve, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes a megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel, és *d)* a kifejezett kérelmet az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára. Az Alkotmánybíróság ez idáig két esetben vizsgálta meg az Alaptörvény módosításának rendelkezéseit, illetve az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit. A határozott kérelem követelményének mindkét indítvány megfelelt, az indítványok tartalmi elbírálása során pedig a 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az Alaptörvény negyedik módosítása egyes rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság részben elutasította, részben visszautasította, míg a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában az átmenti rendelkezések egyes rendelkezéseit megsemmisítette.

Az 52. § (1b) bekezdés tartalmazza az (1a) bekezdésben foglalt eseten kívüli kérelmek határozottságára vonatkozó követelményeket. Ennek értelmében **a kérelem akkor határozott, ha** egyértelműen megjelöli *a)* azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza, *b)* az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, *c)* a 38. §-ban meghatározott eljárás kivételével az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, továbbá a

33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az Országgyűlés határozatát, illetve a 34–36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást, *d)* az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit, *e)* az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy – a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén – az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá a 34–36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását, valamint *f)* a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

Az indítványozónak tehát meg kell tudnia jelölni, hogy mely hatáskörben (vö. Abtv. 23–38. §) eljárva kezdeményezi az alkotmánybírósági eljárást. Ez az esetek nagy részében egyértelmű (pl. az előzetes normakontroll, utólagos normakontroll vagy a bírói kezdeményezések esetében), azonban az alkotmányjogi panaszok esetében a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] és a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz (vö. Abtv. 27. §) elhatárolása sokszor problémás. Gyakori hibák, hogy az indítványozók vagy bírósági döntést megsemmisítését kérik és hatásköri szabályként az Abtv. 26. § (1) bekezdésére hivatkoznak, vagy bírósági döntés és jogszabály megsemmisítését kérik, de nem jelölik meg mindkét rendelkezést mivel nem tudják, hogy egy eljárásban az Abtv. 26. § (1) bekezdése és az Abtv. 27. § alapján is eljárhat az Alkotmánybíróság. Kiemelendő, hogy a határozott kérelem követelményének az indítvány az összes megjelölt hatásköri szabály tekintetében meg kell felelnie. A főtitkári előkészítő eljárás során ha a főtitkár észleli, hogy az indítványozó nem a megfelelő hatásköri szabály(oka)t jelölte meg, hiánypótlásra hívja fel az indítványozót. Amennyiben a hiánypótlás során az indítványozó továbbra sem jelöli meg a megfelelő hatásköri szabály(oka)t, úgy az indítványt az egyesbíró visszautasítja.

A beadványban az indítványozónak meg kell indokolnia, hogy miért kéri megindítani az alkotmánybírósági eljárást. Az indokolás hiányos, ha az nem tartalmaz részletes, alapjogi érveléssel állított indokolást. Ennek pótlására a főtitkár az indítványozót a hiánypótlási eljárás során felhívja. Az indítvány érdemi elbírálását az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének, illetve a hatáskör Alaptörvénybe ütköző korlátozásának állítása és alapjogi érveléssel kellően alátámasztott indokolása alapozhatja meg. Az indokolásnak célszerű kiterjednie az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott valamennyi rendelkezésére.

Az indítványozónak továbbá egyértelműen meg kell jelölnie az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát is, amely az egyes hatáskörök esetén eltérő (például alkotmányjogi panasz esetén jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés az eljárás tárgya).

Az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit is egyértelműen meg kell jelölnie az indítványozónak. Az Alaptörvény megsértett rendelkezésének megjelölése is sokszor problematikus, ugyanis az indítványozók alkotmányjogi panasz eljárásban számos esetben az Alaptörvény olyan rendelkezésének sérelmét állítják, amely az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem Alaptörvényben biztosított jog [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Így például az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben benyújtott panasszal összefüggésben kialakított

gyakorlat szerint a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ugyanígy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével kapcsolatban is megállapították, hogy az a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét rögzíti, így annak sérelmére sem alapítható alkotmányjogi panasz {3384/2018. (XII. 14.) AB határozat Indokolás [21]}.

2.2. A kérelemhez kötöttség

Az Alkotmánybíróság előtti eljárásra is vonatkozik a kérelemhez kötöttség elve, ugyanis az Abtv. 51. § (2) bekezdése szerint **a lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik**, minden hatáskörében indítványhoz kötötten jár el. Ezen rendelkezés alól kivételt képez a 28. § (1) bekezdésben, a 32. § (1) bekezdésben, a 38. § (1) bekezdésben és a 46. § (1) és (3) bekezdésben meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatásköre, valamint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltak.

2.3. Az indítványozó személyes adatai és az adatkezelési nyilatkozat

Az indítványban az indítványozónak meg kell jelölni a nevét és lakóhelyét, illetve székhelyét, közjogi tisztségviselő indítványozó esetén a betöltött tisztségét, továbbá az alkotmányjogi panasz eljárásokban nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően¹. Amennyiben a nyilvánosnak minősített dokumentumokban szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához az érintett nem járult hozzá, azokat oly módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Amennyiben az adatkezeléshez a hozzájárulást az érintett személy felhívás ellenére sem adja meg (erre szintén a hiánypótlási eljárás során van lehetőség), azt kell vélelmezni, hogy az adatai nyilvánosságra hozásához nem járult hozzá. Amennyiben az érintett hozzájárul nevének nyilvánosságra hozatalához, az Abtv. 26–27. §-ai alapján benyújtott indítványokat – az Abtv. 57. § (1a) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 36. § (2) bekezdésére és 56. § (1)–(2) bekezdéseire tekintettel – az Alkotmánybíróság a honlapján úgy teszi közzé, hogy az indítványozó nevén kívül az indítványozó további személyes adatait, valamint a más személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat az indítványból felismerhetetlenné teszi (anonimizálás). Ebben az esetben az indítványozó neve szerepelni fog az Alkotmánybíróság nyilvánosan közzétett döntésében is. Az indítványozó hozzájárulásának hiányában az Alkotmánybíróság az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét teszi közzé. Az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényege – az indítványban foglalt, a személyek azonosítását lehetővé tevő adatok törlése mellett – az indítvány szövege másolatának a közzétételével is történhet. A hozzájárulás

¹ Az adatkezelés nyilatkozat az Alkotmánybíróság honlapjáról, a <https://www.alkotmanybirosag.hu/nyomtatványok> oldalról letölthető.

hiányában az indítványozó neve nem fog szerepelni az Alkotmánybíróság nyilvánosan közzétett döntésében sem. Nem törli azonban az Alkotmánybíróság az anonimizált indítvány másolatából és a nyilvánosan közzétett döntésből sem a jogi képviselőként eljáró ügyvéd nevét.

2.4. Az indítvány mellékletei

Az indítványozónak indítványában meg kell jelölnie az indítványozói jogosultságát megalapozó alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést. Az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia és az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ezeket az Alkotmánybíróság eljárása során megvizsgálja.

53. § [Indítvány benyújtása]

- (1) Az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló indítvány beérkezéséről az Alkotmánybíróság haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt és a Nemzeti Választási Bizottságot.
- (2) Az (1) bekezdéstől eltérően az alkotmányjogi panasz iránti indítványt – a 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani.
- (3) A bíróság az alkotmányjogi panaszt továbbítja az Alkotmánybíróság részére.
- (4) A bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti.
- (5) Az indítványozó azonos tartalmú indítványt ismételten csak akkor terjeszthet elő, ha az előző kérelem alapjául szolgáló okok jelentős mértékben megváltoztak.
- (6) Az alkotmányjogi panasz kivételével az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány nem vonható vissza.

Ügyrend

25. § (7) Ha az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 53. § (2) bekezdésétől eltérően közvetlenül az Alkotmánybíróságnál nyújtották be, és az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtktár – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – megküldi a bíróságnak.
48. § (1) Ha a bíróság az Abtv. 53. § (4) bekezdése alapján nem függesztette fel az alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírói döntés végrehajtását, az Alkotmánybíróság – kérelemre vagy hivatalból – az Abtv. 61. § (1) bekezdésében foglalt esetben a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot.
- (2) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére történő felhívásról az Alkotmánybíróság végzéssel határoz.
- (3) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére történő felhívásról az Alkotmánybíróságnak az a testülete dönt, amely az érintett ügyben érdemi döntésre jogosult, kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntéshozatali testületének összehívása az ideiglenes intézkedés céljának veszélyeztetése nélkül nem lehetséges. Ilyen esetben az ideiglenes intézkedésről az elnök által kijelölt öt alkotmánybíróból álló testület dönt.
- (4) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó ideiglenes intézkedés elrendelését indokolni kell.
67. § (1) Az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a alapján végzésben megszüntetheti az eljárást a nyilvánvalóan okafigyottá váló ügyek esetén.
- (2) Okafigyottá válik az indítvány különösen, ha [...]
- c) az indítványozó indítványát visszavonta.

Tartalom

1. Szövegtörténet	592
2. Az indítvány benyújtása.....	593
2.1. Az indítvány benyújtásának helye.....	593
2.2. A bírósági döntés végrehajtásának felfüggesztése	594
2.3. Azonos tartalmú beadvány és a beadvány visszavonása	59

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 22. § (1) bekezdése kimondta, hogy az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni. A (3) bekezdés szerint az indítványozó azonos tartalmú indítványt ismételtelen csak akkor terjeszthet elő, ha az előző kérelem alapjául szolgáló okok jelentős mértékben megváltoztak.

2. Az indítvány benyújtása

2.1. Az indítvány benyújtásának helye

Az Abtv. 53. § (1) bekezdése értelmében – főszabály szerint – az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt **közvetlenül az Alkotmánybíróságnál** kell előterjeszteni. A beadvány távközlési eszköz útján történő benyújtásának nincs helye [Ügyrend 28. § (1) bekezdése]. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló indítvány beérkezéséről az Alkotmánybíróság haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt és a Nemzeti Választási Bizottságot. Az indítvány benyújtására nincs külön formanyomtatvány, sem terjedelmi korlát, annak szerkezetét és terjedelmét az indítványozó határozza meg.² A jogszabály nem írja elő továbbá azt sem, hogy a beadványt hány példányban kell benyújtani, így egy példány is elegendő.

A főszabálytól való eltérés az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszoknál van az Abtv. 53. § (2) bekezdése alapján. E két esetben a beadványt **az ügyben első fokon eljáró bíróságnál** kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. Ennek oka az, hogy az Alkotmánybíróság számára szükséges releváns információkat, a támadott döntések kiadmányait, valamint a döntés(ek) kézbesítésére vonatkozó tájékoztatást az ügyben eljáró elsőfokú bíróság tudja továbbítani az Alkotmánybíróságnak. A bíróságoknak az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárására vonatkozó szabályokat az Országos Bírósági Hivatal Elnökének a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítása tartalmazza. Az OBH utasítás 118. § szerint az alkotmányjogi panaszt az első fokon eljáró bíróság haladéktalanul, közvetlenül, átirattal küldi meg az Alkotmánybíróságnak. Az átirathoz mellékletként csatolni kell az ügyben született első- és másodfokú, harmadfokú ügydöntő határozatok kiadmányait 1-1 példányban. A jogerős határozat kézbesítését igazoló tértivevény másolatát vagy a bíróság által a kézbesítés időpontjáról felvett jegyzést, illetve az ezt igazoló tárgyalási jegyzőkönyvet is továbbítani kell. Az alkotmányjogi panasz benyújtása miatt indult eljárás megindításával kapcsolatos határidők betartásának ellenőrzéséhez a szükséges dokumentumokat a bíróság szintén köteles megküldeni az Alkotmánybíróság részére. Így a panasz beküldésére szolgált, érkezett borítékot vagy személyes benyújtás esetén az iraton elhelyezett érkeztető bélyegzővel ellátott záradékot kell megküldeni. Amennyiben további iratok vagy a teljes iratanyag lenne szükséges, az Alkotmánybíróság megkeresésére azt az elsőfokú bíróság – soron kívül – átirattal, az Alkotmánybíróság ügyszámára hivatkozással megküldi, ez esetben pótborítékot készít. A 119. § szerint, ha az ügyben felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, illetve perújítás van folyamatban (Ügyrend 32. §), erről az alkotmányjogi panasz megküldésekor a bíróság tájékoztatást ad az Alkotmánybíróság részére. Ha később indul ilyen eljárás, erről szintén haladéktalanul értesíteni kell az Alkotmánybíróságot. Amennyiben a bíróság az alkotmányjogi panaszt nem az OBH utasításnak megfelelően továbbítja, úgy az Ügyrend 26. § (1) bekezdése

² Az Alkotmánybíróság honlapján található alkotmányjogi panasz indítvány minta. <https://www.alkotmanybirosag.hu/nyomtatvanyok>

alapján az előkészítő eljárás során a főtitkár tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú 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.

2.2. A bírósági döntés végrehajtásának felfüggesztése

Az alkotmányjogi panaszban támadott bírósági döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásnak befejezéséig a bíróság felfüggesztheti [vö. Abtv. 53. § (4) bekezdés] vagy az Alkotmánybíróság végzésben kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtására hívja fel a bíróságot [vö. Abtv. 61. § (1) bekezdés]. Az első esetben a bíróság – hivatalból vagy kérelemre – maga dönt a végrehajtás felfüggesztéséről vagy félbeszakításáról és az erre vonatkozó részletszabályokat a Pp., illetve a Be. tartalmazza, míg a második esetben a bíróság nem mérlegelhet, hanem az Alkotmánybíróság végzésében foglaltak alapján jár el.

A Pp. 426. § (1) bekezdése szerint az első fokon eljáró bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott határozat végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti, amely határozat ellen külön fellebbezésnek van helye. A Be. 665. § alapján az ügyben első fokon eljáró bíróság a jogerős ügydöntő határozatban kiszabott büntetés vagy alkalmazott intézkedés végrehajtását, illetve a jogerős ügydöntő határozatban foglaltak teljesítését az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti vagy félbeszakíthatja, amelyről tájékoztatja az Alkotmánybíróságot. A bíróságok tájékoztatási kötelezettségét írja elő az OBH utasítás 120. § (1) bekezdése is, amely szerint a jogerős ügydöntő határozat végrehajtásának az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig történő felfüggesztése, félbeszakítása esetén az e tárgyában hozott jogerős végzés megküldésével értesíteni kell az Alkotmánybíróságot.

2.3. Azonos tartalmú beadvány és a beadvány visszavonása

Az Abtv. 53. § (5) bekezdése alapján az indítványozó azonos tartalmú indítványt ismételtelen csak akkor terjeszthet elő, ha az előző kérelem alapjául szolgáló okok jelentős mértékben megváltoztak.

Az Abtv. 53. § (6) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz kivételével az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány nem vonható vissza. Amennyiben az indítványozó alkotmányjogi panasz indítványát visszavonta, úgy az indítvány az Ügyrend 67. § (2) bekezdés c) pontja alapján okafogyottá válik, amelyre tekintettel az az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti (vö. Abtv. 59. §).

54. § [Illetékmentesség, eljárási bírság]

- (1) Az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes, az indítványozó az alkotmánybíróági eljárás során felmerült költségeit maga viseli.
- (2) Az Alkotmánybíróság tanácsa vagy az 55. § (5) bekezdése alapján eljáró egyesbíró eljárási bírsággal sújthatja, és a keletkező többletköltségek megfizetésére kötelezheti azt az indítványozót, aki az indítványozási jogát visszaélészerűen gyakorolja, valamint azt az indítványozót és az eljárásában résztvevő más személyt, akinek szándékos magatartása késlelteti vagy akadályozza az alkotmánybíróági eljárás befejezését.
- (3) Az eljárási bírság mértéke húszezer forinttól ötszázezer forintig terjedhet, amelyet az Alkotmánybíróság végzésében meghatározott időpontig köteles a bírságolt személy megfizetni. Az eljárási bírság összegének megállapításánál a kiszabására okot adó cselekmény súlyát és következményeit kell figyelembe venni.
- (4) A (2) bekezdésben meghatározott eljárási bírságban és a költségekben marasztaló döntés a bírságolt személy kérelme alapján vagy hivatalból, különös méltánylást érdemlő okból az Alkotmánybíróságnak az elnök által kijelölt másik tanácsa megváltoztathatja.

Ügyrend

49. § (1) Az Alkotmánybíróság az Abtv. 54. § (2)–(3) bekezdéseiben foglalt esetben eljárási bírsággal sújthatja és a felmerülő többletköltségek megfizetésére kötelezheti az indítványozót.
- (2) Az eljárási bírságot az indítványozóval szemben kizárólag alkotmányjogi panasz eljárásban lehet alkalmazni.
 - (3) Az eljárásban részt vevő más személy (jogi képviselő, szakértő stb.) abban az esetben sújtható bírsággal, ha szándékos magatartása – különösen valótlan vagy késedelmes adatközlése, illetve megjelenési kötelezettségének az elmulasztása – késlelteti vagy akadályozza az alkotmánybíróági eljárás befejezését.
 - (4) Az eljárási bírság a bírságra okot adó magatartás tanúsításának idejétől függően elsősorban az alkotmányjogi panasz befogadását visszautasító végzésben, vagy az eljárást befejező határozatban szabható ki.
 - (5) Az eljárási bírság a (4) bekezdéstől eltérően külön végzésben is kiszabható, ha az eljárás előmozdítása érdekében indokolt.
 - (6) Az eljárási bírság Abtv.-ben meghatározott mértékén belül az adott ügyben alkalmazott összegről a tanács vagy a teljes ülés az előadó alkotmánybíró javaslata alapján dönt.

- (7) Az eljárási bírságot kiszabó végzésben meg kell határozni a megfizetésre nyitva álló határidőt, amely harminc napnál nem lehet rövidebb.
- (8) Az Alkotmánybíróság döntése – az eljárási bírságban és a költségekben marasztalt személy indokolt kérelme alapján vagy hivatalból – különös méltánylást érdemlő okból az Abtv., valamint az ügyrend szerint megváltoztatható.
- (9) Különös méltánylást érdemlő ok körében értékelhetők a bírságolt személyi körülményei – különösen előrehaladott életkora, súlyos betegsége, kedvezőtlen vagyoni, jövedelmi, illetve családi viszonyai –, valamint a bírságra okot adó magatartással kapcsolatos körülmények, így különösen annak menthető indítéka vagy az alkotmánybíróági eljárás előmozdítására irányuló utólagos cselekedete.

Tartalom

1. Szövegtörténet	596
2. Az eljárás illetékmentessége és az eljárási bírság	596
2.1. Az eljárás illetékmentessége	596
2.2. Az eljárási bírság	597

1. Szövegtörténet

Az Alkotmánybíróság előtti eljárás a régi Abtv. szerint is illeték- és költségmentes volt. Az eljárási bírságra vonatkozó szabályt a régi Abtv. nem tartalmazott,³ azonban az eljárásából eredő költségek indítványozónak történő felszámításáról rendelkezett abban az esetben, ha az indítványozó rosszhiszeműsége az indítvány előterjesztésével kapcsolatban megállapítható [rég. Abtv. 28. § (2) bekezdés]. Ennek részletszabályait azonban nem dolgozták ki.

2. Az eljárás illetékmentessége és az eljárási bírság

2.1. Az eljárás illetékmentessége

Az Abtv. 54. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes, az indítványozó az alkotmánybíróági eljárás során felmerült költségeit maga viseli. Mindezek alapján az indítványozó nem kérheti az ügyvédi költségei, vagy az indítvány benyújtásával járó egyéb költségei Alkotmánybíróság általi megtérítését.

³ Ugyanakkor a régi Abtv. 28. § (2) bekezdése kimondta: az Alkotmánybíróság az eljárásából eredő költségeket felszámíthatja az indítványozónak, ha annak rosszhiszeműsége az indítvány előterjesztésével kapcsolatban megállapítható. Ezt a szabályt soha nem alkalmazták.

2.2. Az eljárási bírság

Az eljárási bírság az alkotmánybírószági eljárás rendjének fenntartását biztosító eszköz. Az Abtv. **kétféle személyi kör magatartását szankcionálja** és az Alkotmánybírószág **kétféle szankciót alkalmazhat**. Az Abtv. 54. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybírószág tanácsa vagy az egyesbíró eljárási bírsággal sújthatja, és a keletkező többlet-költségek megfizetésére kötelezheti azt az indítványozót, aki az indítványozási jogát visszaélészerűen gyakorolja, valamint azt az indítványozót és az eljárásában résztvevő más személyt, akinek szándékos magatartása késlelteti vagy akadályozza az alkotmánybírószági eljárás befejezését. Az **Ügyrend 49. § (2)** bekezdése szerint az eljárási bírságot az indítványozóval szemben kizárólag alkotmányjogi panasz eljárásban lehet alkalmazni, az eljárásban részt vevő más személy (jogi képviselő, szakértő stb.) pedig abban az esetben sújtható bírsággal, ha szándékos magatartása – különösen valótlan vagy késedelmes adatközlése, illetve megjelenési kötelezettségének az elmulasztása – késlelteti vagy akadályozza az alkotmánybírószági eljárás befejezését. A rendelkezés célja az olyan indítványozói magatartás visszaszorítása, amely valódi alapjogvédelem helyett csak a testület leterheltségét eredményezi.

Az eljárási bírság mértéke húszezer forinttól ötszázezer forintig terjedhet, amelyet az Alkotmánybírószág végzésében meghatározott időpontig köteles a bírságolt személy megfizetni. Az eljárási bírság Abtv.-ben meghatározott mértékén belül az adott ügyben alkalmazott összegről a tanács vagy a teljes ülés az előadó alkotmánybíró javaslata alapján dönt. Az eljárási bírság a bírságra okot adó magatartás tanúsításának idejétől függően elsősorban az alkotmányjogi panasz befogadását visszautasító végzésben, vagy az eljárást befejező határozatban szabható ki. Ettől eltérően külön végzésben is kiszabható, ha az eljárás előmozdítása érdekében indokolt. Az eljárási bírságot kiszabó végzésben meg kell határozni a megfizetésre nyitva álló határidőt, amely harminc napnál nem lehet rövidebb. Az eljárási bírság összegének megállapításánál a kiszabására okot adó cselekmény súlyát és következményeit kell figyelembe venni. Az eljárási bírságban és a költségekben marasztaló döntés a bírságolt személy kérelme alapján vagy hivatalból, különös méltánylást érdemlő okból az Alkotmánybírószágnak az elnök által kijelölt másik tanácsa megváltoztathatja. Különös méltánylást érdemlő ok körében értékelhetők a bírságolt személyi körülményei – különösen előrehaladott életkora, súlyos betegsége, kedvezőtlen vagyoni, jövedelmi, illetve családi viszonyai –, valamint a bírságra okot adó magatartással kapcsolatos körülmények, így különösen annak menthető indítéka vagy az alkotmánybírószági eljárás előmozdítására irányuló utólagos cselekedete.

Eljárási bírság kiszabására ez idáig még nem került sor.

20. AZ ELJÁRÁS ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS AZ INDÍTVÁNYOK BEFOGADHATÓSÁGÁNAK ELŐZETES VIZSGÁLATA

55. § [Főtitkári előkészítő eljárás, egyesbírói eljárás]

- (1) Az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését e törvényben és az Alkotmánybíróság ügyrendjében meghatározottak szerint a főtitkár végzi.
- (2) A főtitkár előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírói eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok.
- (3) Ha az indítvány az e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor.
- (4) A (3) bekezdésben meghatározott esetben kívül az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha
 - a) az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta,
 - b) nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt,
 - c) az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe,
 - d) a beadvány nem minősül indítványnak, vagy
 - e) az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.
- (4a) Közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó
 - a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy
 - b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.
- (5) Az Alkotmánybíróságnak az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló döntését – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva hozza meg.

Ügyrend

11. § Az Abtv. 55. § (5) bekezdésében meghatározott egyesbírói eljárásban egyidejűleg öt alkotmánybíró jár el. Az egyesbírókat az elnök javaslatára a teljes ülés választja egy évre.

11. Főtitkári előkészítő eljárás

25. § (1) Az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését az Abtv. 55. §-a alapján a főtitkár végzi.
- (2) A főtitkár az Alkotmánybíróságra érkező (az Alkotmánybíróságnak, az elnöknek, a főtitkárnak, az alkotmánybírónak címzett) beadványt a beérkezés után megvizsgálja, hogy az megfelel-e az Abtv.-ben meghatározott feltételeknek, illetve az egyéb törvényes követelményeknek, ezáltal alkalmas-e az alkotmánybírósági eljárás megindítására.
- (3) A beadvány – Abtv. 55. § (2) bekezdésében meghatározott – vizsgálatát követően a főtitkár válaszelevélben tájékoztatja a beadványozót arról, hogy
- a) az alkotmánybírósági eljárás megindítására törvényes lehetőség nincs, mert azt az Abtv. 55. § (4) bekezdése kizárja,
 - b) a beadványt a hatáskörrel rendelkező más szervnek vagy hatóságnak megküldi, ha a beadvány tartalmából kétségtávolyan megállapítható az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya és a hatáskörrel rendelkező szerv,
 - c) a beadvány tartalmából kétségtávolyan megállapítható, hogy az abban foglalt alkotmányjogi kérdés az Abtv. alapján ítélt dolognak minősül, és a körülmények alapvető megváltozása nélkül ismételt előterjesztett beadvány elbírálására nincs jogi lehetőség,
 - d) a beadvány nem felel meg a törvényben előírt alaki vagy tartalmi követelményeknek.
- (4) Ha a (3) bekezdés d) pontjában meghatározott hiányosság előre láthatóan pótolható, a főtitkár a tájékoztatással egyidejűleg – az Abtv. 55. § (3) bekezdése szerint – a jogkövetkezmények ismertetésével és harminc napos határidő megjelölésével hiánypótlásra hívja fel a beadványozót. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetében csak a 26. § (3) bekezdése szerinti egyszerű hiánypótlásra kerülhet sor, oly módon, hogy a hiánypótlás ne veszélyeztesse az előadó alkotmánybíró soron kívüli kijelölését [16. § (6) bekezdés].
- (5) Jogi képviselő meghatalmazása esetén a szabályszerű meghatalmazást a beadványhoz csatolni kell, annak elmaradása vagy az ügyrend rendelkezéseitől eltérő módon történő benyújtása hiánypótlásra okot adó körülmény.
- (6) Az (5) bekezdésben meghatározott hiány esetén az Alkotmánybíróság az eljárást úgy folytatja le, mintha a jogi képviselői meghatalmazás nem jött volna létre, az indítványozót erről értesíti, és az

indítványozó személyes eljárása alapján a tájékoztatást és közlést a továbbiakban az indítványozó részére küldi meg.

- (7) Ha az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 53. § (2) bekezdésétől eltérően közvetlenül az Alkotmánybíróságnál nyújtották be, és az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtitkár – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – megküldi a bíróságnak.
26. § (1) A főtitkár az elbírálásra alkalmas indítvány nyilvántartásba vételéről, valamint az eljárás megindításáról – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – a tájékoztatja az indítványozót
- (2) Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a főtitkár tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú 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.
- (3) Az előkészítő eljárás gyorsítása érdekében a tudakozódásra, felvilágosítás kérésére és adására, valamint a 25. § (4)–(5) bekezdésében meghatározott hiánypótlás keretében az egyszerű hiánypótlás bekérésére indokolt esetben rövid úton (távközlési és elektronikus eszköz igénybevételével) is sor kerülhet, ha a megkeresett kiléte és távközlési vagy elektronikus elérhetősége nem kétséges (beazonosítható), és a közlés tudomásulvételére a megkeresett jogosult. A megkeresés megtörténtét, időpontját és a megkeresett általi fogadását az ügy aktáján fel kell tüntetni.
- (4) A főtitkár az Abtv. 55. § (5) bekezdésében meghatározott egyesbírói végzésre javaslatot tesz, a végzést előkészíti.
- (5) A főtitkár a formai, illetve tartalmi szempontból eljárásra alkalmas indítványt az előadó alkotmánybíró kijelölése (szignálás) érdekében az elnöknek bemutatja.
- (6) A főtitkár az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint soron kívüli eljárás esetén a feladatait soron kívül köteles ellátni.
- (7) Az indítványok és egyéb beadványok nyilvántartásba vételére és az iratok kezelésére vonatkozó részletes rendelkezéseket az Alkotmánybíróság ügyviteli szabályzata tartalmazza.

13. Határidő és igazolási kérelem

28. § (1) A beadványt a benyújtására nyitva álló törvényi határidőben, az egyéb határidőhöz kötött eljárási cselekményt a megtételére megjelölt határidőben kell az érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez személyesen benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. A határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták. A beadvány távközlési eszköz útján történő benyújtásának nincs helye.

- (2) Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint meghatározott határidő a kézbesítést, illetve a jogszabály hatályba lépését követő napon kezdődik. Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.
 - (3) Igazolási kérelem előterjesztésére kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén kerülhet sor.
 - (4) Ha az igazolási kérelmet elkésve terjesztették elő, továbbá ha az elmulasztott cselekményt a kérelem előterjesztésével egyidejűleg az indítványozó nem pótolta, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül vissza kell utasítani.
 - (5) Az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétlenségét valószínűvé teszik.
 - (6) Az igazolási kérelem tárgyában – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárásban dönt. Az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni.
 - (7) Ha az egyesbíró az igazolási kérelemnek helyt ad, a pótoltt cselekményt olyannak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna.
29. § (1) Az egyesbíró az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja, ha az indítványozó a 25. § (3) és (6) bekezdésében foglalt tájékoztatást nem fogadja el, és az Abtv. 55. §-ában foglalt feltételek fennállnak, illetve a beadvány a 25. § (4) bekezdésében foglalt hiánypótlást követően továbbra sem felel meg a törvényben előírt alaki és tartalmi követelményeknek.
- (2) Ha a 25. § (7) bekezdés szerint az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából egyértelműen nem állapítható meg, a beadványt az egyesbíró végzéssel visszautasítja.
 - (3) Ha a beadványozó a 25. § (3)–(4) bekezdésben meghatározott tájékoztatás és a hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolja, az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik. Az ilyen módon megszűnt ügyek listáját a főtitkár legkésőbb naptári hónaponként az egyesbíróknak bemutatja, aki azt, egyetértése esetén, végzéssel jóváhagyja.
36. § (2) Az Abtv. 57. § (1b)–(1c) bekezdésében foglalt véleményezési eljárás céljából az Alkotmánybíróság a törvénnyel, kormányrendelettel vagy más, a személyek széles körét érintő jogszabállyal összefüggésben az indítványt, illetve az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét [Abtv. 52. § (1a) bekezdés b)–c) pontja, illetve (1b) bekezdés c)–e) pontja] az Abtv. 57. § (1a) bekezdése szerint közzéteszi, valamint az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban közzéteheti. A közzététel során a személyes adatokat – az érintett rendelkezése alapján, illetve ennek hiányában – törölni kell, ha azok közérdekből nem nyilvánosak.
56. § (9) Adatigénylésre a főtitkár írásban válaszol.

66. § (4) Az egyesbírónak az Abtv. 55. § (4) bekezdése alapján az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló végzése tartalmazza
- a) az ügyszámot és az eljárás tárgyát,
 - b) az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás tényét,
 - c) az Abtv. 55. § (4) bekezdésében meghatározott okot, amelyen a döntés alapul.

Tartalom

1. Szövegtörténet	603
2. A főtítkári előkészítő eljárás	604
2.1. A bíróság megkeresése.....	605
2.2. Hiánypótlásra való felhívás.....	605
2.2.1. Jogi képviselő meghatalmazása.....	606
2.2.2. Az indítvány mellékletei.....	607
2.2.3. A határozott kérelem elemei	607
2.2.4. A hiánypótlás teljesítésének, vagy annak elmaradásának jogkövetkezményei.....	607
2.3. Szignálásra bemutatás	608
2.4. Tájékoztatás alkalmatlan indítványról	608
3. Egyesbírói eljárás	609
3.1. Az első fokon eljáró bíróság nem állapítható meg	610
3.2. Rendkívüli perorvoslati eljárás van folyamatban	611
3.3. Döntés igazolási kérelem tárgyában.....	611
3.4. A főtítkári tájékoztatást nem fogadta el.....	612
3.5. Érdemi elbírálásra a hiánypótlást követően alkalmatlan indítványok	612
4. A főtítkári és az egyesbírói eljárás jelentősége.....	612

1. Szövegtörténet

Az alkotmánybíróági eljárás előkészítésére vonatkozó szabályokat a régi Abtv. nem, hanem csak az Ideiglenes Ügyrend tartalmazta. Az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjének (2001) VIII. fejezetében, Az eljárás megindítása cím alatt szerepeltek a főtítkári előkészítő eljárásra vonatkozó szabályok. A beérkezett beadványt a főtítkári késedelem nélkül megvizsgálta, hogy az alkalmas-e az alkotmánybíróági eljárás megindítására [Ideiglenes Ügyrend 22. § (1) bekezdés]. Az alkotmánybíróági eljárásra alkalmas indítványt a főtítkári – szignálás végett – az Alkotmánybíróság elnökének bemutatta. A 23. § (1) bekezdése alapján a főtítkári az előkészítő eljárás során – formális döntés meghozatala nélkül – tájékoztatta az indítványozót arról, hogy a beadvány alapján alkotmánybíróági eljárás megindítására törvényes lehetőség nincs, mert a beadvány nem minősül indítványnak; a hatáskörrel rendelkező más szervnek vagy hatóságának megküldte a beadványt, ha tartalmából megállapítható volt, hogy az abban foglalt kérelem elintézése melyik szervre vagy hatóságra tartozik, és erről az indítványozót tájékoztatta. Ha a beadvány tartalmából kétségek nélkül megállapítható volt, hogy az abban

foglalt kérdés (alkotmányjogi probléma) tárgyában az Alkotmánybíróság már döntött, és az Alkotmánybíróság határozata közzétételre került, erről a beadvány előterjesztőjét tájékoztatta, közzé nem tett határozat esetén egy kiadmányát részére megküldhette. Ha a beadvány nem felelt meg a törvényben és az Ügyrendben előírt alaki vagy tartalmi követelményeknek és benyújtója a megfelelő tájékoztatás (hiánypótlásra való felhívás) ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolta, a beadvány előterjesztőjét értesítette arról, hogy az eljárás lefolytatására nincs törvényes lehetőség. Abban az esetben, ha a beadvány előterjesztője a főtítkárnak ezen intézkedéseit (tájékoztatását) nem fogadta el, a főtítkár az indítványt – szignálás végett – az elnöknek bemutatta.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadványok száma a 90-es évektől évről évre emelkedett, azonban azok egy részében az alkotmánybíróvási eljárás megindítására nem volt lehetőség. Ilyen esetekben ugyan a főtítkár tájékoztatást küldött az indítványozónak, azonban ebben az esetben az ügyben alkotmánybíróvási döntés nem született. A helyzetet a régi Abtv. 23. § (1) bekezdése azzal orvosolta, hogy az Alkotmánybíróság elnöke a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldte az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig ún. Elnöki döntéssel elutasította. Az Alaptörvény, és az új Abtv. elfogadását követően **az ún. Elnöki döntést felváltotta az egyesbírói eljárás**, amelynek következtében már az előkészítő eljárás során lehetőség van az ügy végleges, bírói döntéssel való befejezésére. Ennek következtében az Elnöki döntés elveszítette funkcióját, a hatályos szabályozás azt már nem is tartalmazza.

2. A főtítkári előkészítő eljárás

Az Abtv. 55. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését a főtítkár végzi, aki előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybíróvási eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai (pl. írásban nyújtotta be, jogi képviselő aláírta, melléklete azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat alátámasztják) és tartalmi követelményeknek [vö. Abtv. 52. § (1a) és (1b) bekezdés], valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok. A főtítkári **eljárás célja**, hogy csak olyan ügyek kerüljenek az előadó alkotmánybíróhoz az elnöki szignálást követően, amelyek alkalmasak a befogadási eljárás lefolytatására, illetve az érdemi vizsgálatra.¹

Számos külföldi bíróság gyakorlatával ellentétben a beadvány elnevezése nem az indítványozó nevét tartalmazza, hanem a beérkezett ügyeket a főtítkárság ügyszámmal látja el.² A nyilvántartásba vételre és az iratkezelésre vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzata tartalmazza.³ Sem az Abtv., sem az Ügyrend nem írja elő a beadvány kérelmezői űrlapon való benyújtását, vagy az elektronikus űrlapon való benyújtást, amelynek bevezetése ugyanakkor megfontolandó lenne,

¹ BITSKEY-KÖBLÖS-RAJOS i. m. 60.

² Az ügyszám (iktatószám) képzése egységes módszerrel, az Irattári Tervnek megfelelően történik. Az iktatószám (ügyszám) főtételszámból, altételszámból, sorszámból, alszámból és évszámból áll. A főtételszámot római, az altételszámot arab számmal kell jelölni. (1. számú melléklet az Alkotmánybíróság elnökének az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzatáról szóló 8/2015. (XII. 10.) utasításához)

³ Az Alkotmánybíróság elnökének 8/2015. (XII. 10.) utasítása az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzatáról

mivel így az indítványozók számára sokkal egyértelműbb lenne mit is kell beadványuknak tartalmaznia. Az Abtv. 53. § (1) bekezdése mindösszesen annyit ír elő, hogy az indítványt írásban kell előterjeszteni, az Ügyrend 28. § (1) bekezdése szerint pedig a beadvány távközlési eszköz útján történő benyújtásának nincs helye.

A főtítkári előkészítő eljárásra vonatkozó **határidőket** a törvény nem állapít meg, az Ügyrend 26. § (4) bekezdése mindösszesen annyit ír elő, hogy a főtítkár az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint soron kívüli eljárás esetén a feladatait soron kívül köteles ellátni.

A főtítkár megállapításairól minden esetben írásban, levélben tájékoztatja az indítványozót.

2.1. A bíróság megkeresése

A beadványt főszabály szerint közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni [vö. Abtv. 53. § (1)–(3) bekezdés], kivéve az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszokat, amelyet az ügyben első fokon eljár bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. **Amennyiben az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt az indítványozó az Abtv. 53. § (2) bekezdésétől eltérően közvetlenül az Alkotmánybíróságon nyújtotta be,** és az ügyben első fokon eljár bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtítkár – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az Ügyrend 25. § (7) bekezdése alapján megküldi az elsőfokú bíróságnak és kéri, hogy az ügyben úgy járjon el, mintha az indítványt az indítványozó a bíróságon nyújtotta volna be.

Ezzel egy időben – az Országos Bírósági Hivatal Elnökének a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítása 118. § (1) és (2) bekezdésének, valamint a 119. § (1) bekezdésének megfelelően – kéri megküldeni mellékletként az ügyben született első- és másodfokú, harmadfokú ügydöntő határozatok (illetve az alkotmányjogi panaszban támadott egyéb döntések) kiadmányait 1-1 példányban. Kéri megküldeni továbbá a jogerős határozat kézbesítését igazoló tértivevény másolatát vagy a bíróság által a kézbesítés időpontjáról felvett feljegyzést, illetve az ezt igazoló tárgyalási jegyzőkönyvet, valamint a panasz beküldésére szolgált, érkeztetett borítékot vagy személyes benyújtás esetén az iraton elhelyezett érkeztető bélyegzővel ellátott záradékot. Az Ügyrend 26. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a főtítkár tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú bíróságtól arról is, 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 [vö. Abtv. 53. § (4) bekezdés]. Minderre azért van szükség, mert ezen tájékoztatás alapján állapítható meg, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő megtartásra került-e, illetve a további intézkedés az ügy elintézése érdekében.

2.2. Hiánypótlásra való felhívás

Az indítványozó beadványának határozott kérelmet kell tartalmaznia (vö. Abtv. 52. §). Az Abtv. 55. § (3) bekezdése szerint, **ha az indítvány az e törvényben előírt formai**

és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor. Amennyiben tehát a hiányosság előre láthatóan pótolható (például nem jelölte meg az Alaptörvény megsértett rendelkezését, vagy azt a rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására), a főtitkár a tájékoztatással egyidejűleg – az Abtv. 55. § (3) bekezdése szerint – a jogkövetkezmények ismertetésével és harminc napos határidő megjelölésével hiánypótlásra hívja fel a beadványozót. Bírói kezdeményezés (vö. Abtv. 25. §) esetében csak a 26. § (3) bekezdése szerinti egyszerű hiánypótlásra kerülhet sor, oly módon, hogy a hiánypótlás ne veszélyeztesse az előadó alkotmánybíró soron kívüli kijelölését [Ügyrend 16. § (6) bekezdés].

Az előkészítő eljárás gyorsítása érdekében a tudakozódásra, felvilágosítás kérésére és adására, valamint a 25. § (4)–(5) bekezdésében meghatározott hiánypótlás keretében az egyszerű hiánypótlás bekérésére indokolt esetben rövid úton (távközlési és elektronikus eszköz igénybevételével) is sor kerülhet, ha a megkeresett kiléte és távközlési vagy elektronikus elérhetősége nem kétséges (beazonosítható), és a közlés tudomásulvételére a megkeresett jogosult. A megkeresés megtörténtét, időpontját és a megkeresett általi fogadását az ügy aktáján fel kell tüntetni.

A főtitkár előkészítő eljárása során az alábbiak hiányában hívja fel hiánypótlásra az indítványozót.

2.2.1. Jogi képviselő meghatalmazása

A hatályos szabályozás szerint az alkotmánybíróági eljárás során a jogi képviselet nem kötelező,⁴ azonban amennyiben az indítványozó jogi képviselővel kíván eljárni, úgy a szabályszerű meghatalmazást a beadványhoz csatolni kell, annak elmaradása vagy az ügyrend rendelkezéseitől eltérő módon történő benyújtása hiánypótlásra okot adó körülmény [Ügyrend 25. § (5) bekezdése].

Az Ügyrend 27. §-a alapján a meghatalmazásnak az Alkotmánybíróság előtti eljárásban való képviseletre kell vonatkoznia. A védő, illetve a képviselő alapeljárás szerinti kirendelésének, illetve meghatalmazásának hatálya az Alkotmánybíróság előtti eljárásra nem terjed ki. A jogi képviselőnek a beadványt aláírásával kell ellátnia. Ha az Alkotmánybíróság eljárása alatt a jogi képviselő képviseleti jogosultsága bármely okból megszűnik, akkor az Alkotmánybíróság felhívja az indítványozót, hogy tizenöt napon belül állítson új képviselőt, vagy nyilatkozzon a személyes eljárásáról. Ameny-

⁴ Az új Abtv. az elfogadásakor alkotmányjogi panasz eljárás során kötelező jogi képviseletet írt elő, abból a megfontolásból, hogy a beadványok előkészítése szaktudást igényel. Az ügyvédkényszer végül kikerült a szabályozásból azt követően, hogy az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) Ab határozattal megsemmisítette a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény 3. § (3) bekezdés c) pontját, mivel az a diszkrimináció tilalmát sértette. A rendelkezés vizsgálatát az alapvető jogok biztosa kezdeményezte, aki indítványában nem vitatta a kötelező jogi képviselet bevezetésének alkotmányosságát; azonban kifogásolta azt, hogy az alkotmányjogi panasz esetében a jogi segítségnyújtás lehetőségének kizárásával a szociálisan hátrányos helyzetben levők eleshetnek az alkotmányjogi panasz lehetőségétől, miközben bizonyos esetekben ez az egyetlen hatásos (sikerrel kecsegtető) jogorvoslat.

nyiben ennek az indítványozó nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság az indítványozó személyes eljárását vélelmezi. Amennyiben a jogi képviselő képviseleti jogosultságát a hiánypótlásra való felhívás ellenére sem pótolja, úgy az Ügyrend 25. § (6) bekezdés 2. fordulata szerint az Alkotmánybíróság az eljárását úgy folytatja le, mintha a jogi képviselői meghatalmazás nem jött volna létre, az indítványozót erről értesíti, és az indítványozó személyes eljárása alapján a tájékoztatást és közlést a továbbiakban az indítványozó részére küldi meg.

2.2.2. Az indítvány mellékletei

Hiánypótlásra okot adó körülmény még, ha az indítványozó nem mellékelni azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják (például az érintettségét alátámasztó dokumentumokat), valamint nem nyilatkozik adatai kezelését illetően. Levelében a főtitkár ezek pótlására is felhívja az indítványozót.

2.2.3. A határozott kérelem elemei

Az Abtv. 52. § (1a) és (1b) bekezdése egyértelműen előírja, hogy az indítványnak milyen tartalmi elemeket kell tartalmaznia. Az Abtv. határköri szabályának megjelenésének hiánya, az alaptörvény megsértett rendelkezésének megjelölésének hiánya, az indokolás hiánya hiánypótlásra okot adó körülmény. Az Alkotmánybíróság döntéseiben számos esetben utal a főtitkári hiánypótlásra {pl.: 3074/2019. (IV. 10.) AB végzés Indokolás [9]; 3053/2019. (III. 14.) AB végzés Indokolás [10]; 3298/2017. (XI. 20.) AB végzés Indokolás [13], 3327/2018. (X. 16.) AB végzés Indokolás [7]; 3218/2018. (VI. 21.) AB végzés Indokolás [5], 3042/2018. (II. 13.) AB végzés Indokolás [20]}.

2.2.4. A hiánypótlás teljesítésének, vagy annak elmaradásának jogkövetkezményei

Az Ügyrend legutóbbi, 2021. márciusi módosítása szerint, ha a beadványozó az Ügyrend 25. § (3)–(4) bekezdésben meghatározott tájékoztatás és a hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolja, **az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik**. Az ilyen módon megszűnt ügyek listáját a főtitkár legkésőbb naptári hónaponként az egyesbíróknak bemutatja, aki azt, egyetértése esetén, végzéssel jóváhagyja.

Korábban az egyesbírói hatáskörök között nem szerepelt ilyen típusú megszüntetés: ilyen esetben csak akkor hozott végzést az egyesbíró, ha az indítványozó válaszolt ugyan a hiánypótlásra, azonban beadványa továbbra is hiányos maradt. Abban az esetben azonban, ha nem érkezett válasz a hiánypótlási felhívásra, vagy az nem határidőben érkezett, az ügyet az Alkotmánybíróság az Ügyrend 25. § (6) bekezdése alapján megszüntette, az aktát irattározta, azonban erről egyesbírói végzés nem született. Ezen a gyakorlaton változtatott az Ügyrend ezen módosítása, amely szerint az egyesbíró végzéssel határoz az ügyek megszüntetéséről, ha a beadványozó az Ügyrend 25. § (3)–(4) bekezdésben meghatározott tájékoztatás és a hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt – a megadott határidőben – nem pótolja.

A hiánypótlásra nyitva álló határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésére nincs lehetőség, mivel igazolási kérelmet az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén lehet előterjeszteni.

Amennyiben az indítványozó a hiánypótlásra való felhívásra határidőben válaszol a főtítkár vagy az ügy szignálását javasolja az elnöknek, vagy az indítvány visszautasítását az egyesbíróknak.

Mivel a jogszabály egyértelműen meghatározza, hogy a beadványnak milyen tartalmi és formai feltételeknek kell megfelelnie, így a főtítkár hiánypótlásra való felhívásában igen kevés lehetősége van a mérlegelésre, az objektív szempontok alapján történik. Ez alól egy kivétel van, az alapjogsérelmet alátámasztó indokolás hiánya, annak megléte vagy elégségeségének megállapítása és így az erre történő hiánypótlásra való felhívás a főtítkár szubjektív megítélésén múlik, amely azonban minden ügyben egyedi elbírálás alapján történik.

2.3. Szignálásra bemutatás

Amennyiben az indítványozó a hiánypótlásra való felhívásnak eleget tett, vagy ügyében nem is volt szükség hiánypótlásra, úgy a főtítkár az elbírálásra alkalmas indítvány nyilvántartásba vételéről, valamint az eljárás megindításáról – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – a **tájékoztatja az indítványozót**, továbbá az előadó alkotmánybíró kijelölése (szignálása) érdekében **az indítványt az elnöknek bemutatja** [Ügyrend 26. § (1), (5) bekezdése]. Ezzel egy időben közzéteszi az indítványt, vagy az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét az Alkotmánybíróság honlapján [Ügyrend 57. § (1a) bekezdés].

Sem az Abtv., sem az Ügyrend, sem pedig OBH utasítás, vagy egyéb jogszabály nem rendelkezik arról, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve 27. § alapján benyújtott alkotmányjogi panasz eljárás esetén a támadott bírósági döntéssel érintett másik fele(ke)t [például az eljárásban részt vevő, indítványozóval szemben ellenérdekű felet (alperest, felperes), vagy a büntetőügy további terheltjeit] is tájékoztatni szükséges az eljárás megindításáról, így a támadott bírósági döntéssel szemben benyújtott alkotmánybírói eljárás megindulásáról ők hivatalosan nem értesülnek. Ennek oka az, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás nem kontradiktórius eljárás, nem célja a felek közötti jogvita eldöntése, hanem a bírósági döntés, illetve az abban alkalmazott jogszabály, jogszabályi rendelkezés alapötvény-ellenességének vizsgálata a célja a benyújtott indítvány alapján. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a bírósági döntést megsemmisítheti, amely viszont már az indítványozó mellett a bírósági eljárásban részt vevő többi felet (alperes, felperes, vagy további terhelt) is érintheti, így megfontolandó lenne az ő tájékoztatásuk is valamilyen formában az eljárás megindításáról.

2.4. Tájékoztatás alkalmatlan indítványról

A hiánypótlásra való felhívás eredménytelensége esetén kívül az Abtv. 55. § (4) bekezdésében felsorolt alábbi esetekben **nem kerül érdemi elbírálásra az indítvány**: a) ha az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt

elmulasztotta [vö. Abtv. 30. § (4) bekezdés], illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta; *b)* nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt [vö. Abtv. 51. § (1) bekezdés];⁵ *c)* az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe;⁶ *d)* a beadvány nem minősül indítványnak;⁷ vagy *e)* az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.⁸

Az Abtv. 27. § alapján az indítvány nem került elbírálásra továbbá akkor sem, ha az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget (fellebbezés) nem merítette ki, valamint ha nem az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés alkotmánybírósági vizsgálatát kéri (vö. Abtv. 27. §).

Ezen esetekben a főtitkár válaszlevelében arról tájékoztatja az indítványozót, hogy **az alkotmánybírósági eljárás megindítására törvényes lehetőség nincs.**

Amennyiben a beadvány tartalmából kétségtől megállapítható az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya és a hatáskörrel rendelkező szerv, úgy a főtitkár a beadványt a hatáskörrel rendelkező más szervnek vagy hatóságnak megküldi [Ügyrend 25. cikk (3) bekezdés *b)* pont].

Amennyiben a beadvány tartalmából kétségtől megállapítható, hogy az abban foglalt alkotmányjogi kérdés az Abtv. alapján ítélt dolognak minősül, és a körülmények alapvető megváltozása nélkül ismételt előterjesztett beadvány elbírálására nincs jogi lehetőség, úgy a főtitkár erről tájékoztatja az indítványozót [Ügyrend 25. § (3) bekezdés *c)* pont].

3. Egyesbírói eljárás

Az egyesbírói eljárást **az Abtv. vezette be.** Elsődleges célja, hogy az előkészítő eljárás során is lehetőség legyen az ügy végleges befejezésére, ha az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.⁹

Az egyesbírói eljárásban korábban az elnök által kijelölt két alkotmánybíró jár el, a kijelölés három hónapra szól. Az egyesbírókhoz kerülő ügyek száma évről évre emelkedett, amelynek következtében 2021-től az egyesbírói eljárásban az eddigi két bíró helyett egyidejűleg már öt alkotmánybíró jár el. Az egyesbírókat az elnök javaslatára a teljes ülés választja meg, a kinevezésük egy évre szól. [Ügyrend 11. §]. Ez nem jelenti

⁵ A 3273/2017. (X. 19.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó az alapeljárásban félként szereplő vízumkérelmező házastársa. Az alapeljárásban félként részt nem vevő házastárs a döntés értelmében kizárólag akkor igazolhatja érintettségét, „[h]a igazolni tudja azt, hogy az alapeljárás, illetőleg az annak során született döntés(ek) közvetlenül érintik valamely Alaptörvényben biztosított jogát, és a jogállása egyértelműen megkülönböztethető az alapügyben félként résztvevő személyektől. Ellenkező esetben lehetségessé válna az indítványozói jogosultság családtagok közötti, különféle szempontok szerinti delegálása, mely az alkotmányjogi panasz eljárás funkciójával lenne ellentétes.” 3273/2017. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [16].

⁶ Pl. tévesen az Alkotmánybíróságnál nyújtotta be a felülvizsgálati kérelmet, vagy tévesen az Alkotmánybíróságon kíván feljelentést tenni.

⁷ Pl. tájékoztatást, jogi segítséget kér ügyében.

⁸ Tipikusan ilyen az az alkotmányjogi panasz beadvány, amelyben a rendes bírósági eljárás folyamatban van (például a fellebbezés elbírálása folyamatban van, amellyel egy időben az indítványozó panaszt is benyújtott).

⁹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 67.

azt, hogy az egyesbíró ne venne részt a tanács, illetve a teljes ülés munkájában, hiszen azoknak ugyanúgy tagja marad egyesbírói megbízatása ideje alatt is.

Az egyesbíró minden esetben rövidített indoklással ellátott végzésben dönt az indítvány visszautasításáról. Az egyesbíró döntése végleges, az ellen fellebbezésnek vagy további jogorvoslatnak nincs helye [vö. Abtv. 39. § (2) bekezdés].

Az Abtv. 55. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróságnak az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló döntését – a főtítkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva hozza meg. A főtítkár javaslata azt jelenti, hogy a főtítkár előkészíti a visszautasító végzést és azt az egyesbíró elé terjeszti [Ügyrend 26. § (4) bekezdés]. A főtítkár dönt arról, hogy melyik egyesbírónak tesz javaslatot az ügy visszautasítására. A visszautasításról szóló döntést azonban az egyesbíró hozza meg, így előfordulhat, hogy a főtítkári javaslattal, vagy a döntés valamely részletével nem ért egyet: ez esetben a főtítkár által előkészített végzést átdolgozza, vagy más intézkedés megtételét javasolja az ügyben (például az ügy szignálásra bemutatását kéri).

Az Alkotmánybíróság döntései főszabály szerint nyilvánosak, azokat közzé kell tenni. Ez alól azonban kivételt képeznek az egyesbíró döntései, ugyanis azokat nem teszik közzé, honlapon elérhetővé, így azok tartalmára csak az eljárási szabályokból következtethetünk.¹⁰

3.1. Az első fokon eljáró bíróság nem állapítható meg

A beadványt főszabály szerint közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni [vö. Abtv. 53. § (1)–(3) bekezdés]. Kivételt jelet ezen esettől az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § alapján benyújtott alkotmányjogi panasz, amelyet az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. Amennyiben ezen alkotmányjogi panaszokat az indítványozó az Abtv. 53. § (2) bekezdésétől eltérően közvetlenül az Alkotmánybíróságon nyújtotta be, és az ügyben első fokon eljáró bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt a főtítkár – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az Ügyrend 25. § (7) bekezdése alapján megküldi az elsőfokú bíróságnak és kéri, hogy az ügyben úgy járjon el, mintha az indítványt az indítványozó a bíróságon nyújtotta volna be.

Amennyiben azonban az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. § alapján benyújtott beadvány tartalmából nem állapítható meg egyértelműen az ügyben első fokon eljáró bíróság, a beadványt az egyesbíró végzéssel visszautasítja [Ügyrend 29. § (2) bekezdés]. Ezen esetben az egyesbírói végzést nem előzi meg sem főtítkári tájékoztatás, sem hiánypótlási felhívás, hiszen az Alkotmánybíróság az ehhez szükséges információkat nem tudja beszerezni az ügyben eljáró első fokú bíróságtól.

¹⁰ Eljárási Szabályzat 33. szakasz (4) bekezdés és az Alkotmánybíróság Közzétételi Szabályzatának 4. § (1) bekezdése.

3.2. Rendkívüli perorvoslati eljárás van folyamatban

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. § alapján kezdeményezik, úgy a bíróság – a panasz továbbításával egy időben [Országos Bírósági Hivatal Elnökének a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítása 119. § (1) bekezdés], vagy a főtitkár tájékoztatás kérésére válaszolva az Ügyrend 26. § (2) bekezdésének megfelelően – tájékoztatja az Alkotmánybíróságot, hogy az ügyben felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, illetve perújítás van-e folyamatban.

Az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás értelmében „az Abtv. 27. § b) pontja szerinti »jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette« fordulat a rendes jogorvoslati lehetőségek igénybe vételére vonatkozik, az indítványozó nem köteles a felülvizsgálatot és a perújítást, mint rendkívüli jogorvoslatokat is kimeríteni. A folyamatban lévő felülvizsgálati vagy perújítási eljárás ugyanakkor az Alkotmánybíróság eljárásának akadályja. A felülvizsgálati vagy perújítási eljárás befejezése előtt előterjesztett alkotmányjogi panaszt az egyéb feltételek vizsgálata nélkül, egyesbírói eljárásban hozott végzéssel vissza kell utasítani, függetlenül attól, hogy a felülvizsgálati vagy perújítási eljárást az indítványozó vagy más kezdeményezte.¹¹ Nem kell visszautasítani a felülvizsgálati vagy perújítási eljárás befejezése előtt előterjesztett alkotmányjogi panaszt, ha az Alkotmánybíróságnak hivatalos tudomása van arról, hogy a felülvizsgálati eljárás az alkotmányjogi panasz benyújtását követően, de az egyesbírói döntést megelőzően befejeződött. Ilyen esetben a főtitkár beszerzi az indítványozó nyilatkozatát (indítvány-kiegészítését) arról, hogy a felülvizsgálati vagy perújítási döntés tartalmának ismeretében a korábban a jogerős döntéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszát fenntartja-, illetve kiegészíti-e a felülvizsgálati vagy perújítási döntés vizsgálatára irányuló kérelemmel.”

3.3. Döntés igazolási kérelem tárgyában

A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] és bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz (vö. Abtv. 27. §) szerinti panaszok esetén, ha az indítványozó az indítvány benyújtására nyitva álló 60 napos határidő elmulasztotta, igazolási kérelmet terjeszthet elő [vö. Abtv. 30. § (3) bekezdés]. Ez történhet a beadvány benyújtásával egyidejűben (ez esetben az indítványozó már maga észleli, hogy a benyújtásra nyitva álló 60 napos határidőt elmulasztotta), vagy a főtitkári felhívás eredményeként {pl: 3075/2019. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [11]}. Az Ügyrend 28. § (5) bekezdése alapján az igazolási kérelemben az indítványozónak elő kell adnia a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás véltlen-ségét valószínűvé teszik [Ügyrend 28. § (5) bekezdése].

A kérelmet az egyesbíró megvizsgálja és – a főtitkár javaslatára – dönt annak elfogadhatóságáról. Sem az Abtv., sem az Ügyrend nem sorolja fel az igazolási kérelem

¹¹ „[A]z alkotmányjogi felülvizsgálat szempontjából a jogorvoslatoknak az Abtv. 26. és 27. §-ában szabályozott kimerítettsége azt a követelményt jelenti, hogy az alkotmányjogi felülvizsgálat tárgya a rendes bíróságok által már meg nem változtatható tartalmú, teljességgel végleges döntés lehessen.” 11/2016. (VI. 15.) AB végzés, Indokolás [14].

elfogadásának vagy elutasításának szempontjait, hanem azt írja elő, hogy az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni [Ügyrend 28. § (6) bekezdés].

Ha az egyesbíró az igazolási kérelemnek helyt ad, a pótoltt cselekményt olyanaknak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna [Ügyrend 28. § (7) bekezdése]. Ez esetben az igazolási kérelemről csak belső döntés születik, amelyről az indítványozó külön értesítést nem kap. Ugyanakkor a főtítkár értesíti az indítványozót az ügy nyilvántartásba vételéről, vagy a beadvány hiányossága esetén hiánypótlási felhívást küld ki részére, feltéve, hogy az igazolási kérelem benyújtását nem előzte meg hiánypótlás. **Ha az igazolási kérelemben foglaltaknak az egyesbíró nem ad helyt,** azaz az igazolási kérelmet elutasítja, vagy az indítványozó – a főtítkári felhívás ellenére – nem igazolja mulasztását, a panasz elkésettnek minősül, így – elkésettségre tekintettel – annak visszautasításáról dönt az egyesbíró.

3.4. A főtítkári tájékoztatást nem fogadta el

Abban az esetben, ha a főtítkár arról tájékoztatja az indítványozót, hogy beadványa nem felel meg az Abtv.-ben foglalt követelményeknek, így annak érdemi vizsgálatára nincs lehetőség, az indítványozó 30 napon belül kifejtheti álláspontját. Ha azonban az Abtv. 55. §-ában foglalt feltételek ezt követően is fennállnak, az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárásban, érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt [Ügyrend 29. §]. Amennyiben az indítványozó a főtítkári tájékoztató levélre 30 napon belül nem válaszol, az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik. Az ilyen módon megszűnt ügyek listáját a főtítkár legkésőbb naptári hónaponként az egyesbírónak bemutatja, aki azt, egyetértése esetén, végzéssel jóváhagyja. Ezen szabály értelmében tehát először a főtítkár tájékoztatja az indítványozót, hogy beadványa elbírálására nincs lehetőség. Amennyiben az indítványozó a főtítkári tájékoztatást nem fogadja el, úgy beadványát az egyesbíró visszautasítja, amennyiben pedig a tájékoztatásra nem válaszol, úgy az eljárást az egyesbíró végzéssel megszünteti.

3.5. Érdemi elbírálásra a hiánypótlást követően alkalmatlan indítványok

Az egyesbíró végzéssel dönt továbbá az indítvány visszautasításáról akkor is, ha az indítványozót a főtítkár hiánypótlásra hívta fel, azonban a hiányosságokat az indítványozó a hiánypótlásra adott válaszában nem pótolta. Ebben az esetben beadványa érdemi vizsgálatára nincs lehetőség, mivel az nem felel meg a törvényben előírt tartami és formai feltételeknek [Ügyrend 25. § (3) bekezdés d) pont].

4. A főtítkári és az egyesbírói eljárás jelentősége

Az Alkotmánybíróság eljárásnak megindításában és előkészítésében már a testület felállítását követően nagy szerepe volt a teljes ülés által megválasztott főtítkárnak [vö. Abtv. 22. § (2)–(4) bekezdés]. A testülethez nagy számban érkező, elbírálásra különböző okokból alkalmatlan beadványok elintézésére az Abtv. – a főtítkári előkészítő eljárás megtartása mellett – bevezette az egyesbírói eljárást, így a beadványok szűrésében 2012-től kezdődően a főtítkár mellett már az egyesbíró is részt vesz.

Az Abtv. és az Ügyrend hasonló intézkedések és tájékoztatások megtételére jogosítja fel a főtítkárt mint a korábbi szabályozás, azonban megjelent a főtítkári döntés-előkészítés az egyesbírói eljáráshoz tapadva. Az új szabályozással a főtítkárság egyfajta szűrő szerepét továbbra is fenntartották, sőt erősítették, amelynek indoka a várt, nagyszámú indítványok benyújtása. Ugyanakkor a főtítkárság szűrést alapvetően formai, eljárási kérdésekben végezhet, az érdemi szűrés és a döntéshozatal a bírák monopóliuma. Az előkészítő eljárásban végzett eljárási cselekmények az indítványozóra nézve kötelezettséget keletkeztetnek, amelyeknek ha az indítványozó nem tesz eleget, úgy az indítvány nem kerülhet érdemi elbírálásra.

Az egyesbírói eljárás bevezetését indokolta egyrészt az Alkotmánybíróságra benyújtott beadványok évről-évre növekvő nagy száma, valamint a testület tehermentesítése azon ügyektől, amelyek érdemi vizsgálatra nem alkalmasak, így már a szignálást megelőzően alkotmánybírói végzéssel lezárhatóak. Az egyesbírói eljárással **teljessé vált az Alkotmánybíróság szűrési mechanizmusa**: a főtítkár által alapvetően formai és tartalmi szempontból végzett szűrést az egyesbírói eljárás tette teljessé. Az egyesbírói eljárás hazai bevezetéséhez, eljárásának kialakításához mintaként szolgált az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárása. Az egyesbírói eljárást az Emberi Jogok Európai Bírósága a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvvel – hatályba lépett 2010. június 1-jén – vezette be az ügyhátralék feldolgozása és az érdemi elbírálásra egyértelműen alkalmatlan kérelmek kiszűrése érdekében.¹²

Az egyesbíró intézményének bevezetése kétség kívül tehermentesíti az alkotmánybírókat az elbírálásra alkalmatlan beadványoktól. Az éves statisztikai adatokból kitűnik, hogy az ügyek számának emelkedésével az egyesbírói végzések száma is emelkedik, de sok ügy zárul le főtítkári tájékoztatással is.¹³ A hivatalos statisztikai adatokból nem derül ki azonban, hogy milyen indokolással, milyen arányban kerültek visszautasításra az indítványok.

¹² Ld. CSEKŐ-LENGYEL i. m.

¹³ 2012-ben összesen 1100 ügy érkezett, ebből 102 zárult egyesbírói végzéssel, 196 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2013-ban 767 ügy érkezett, ebből 112 zárult egyesbírói végzéssel, 109 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2014-ben 1333 ügy érkezett, ebből 186 zárult egyesbírói végzéssel, 139 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2015-ben 2500 ügy érkezett, ebből 256 zárult egyesbírói végzéssel, 145 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2016-ban 1455 ügy érkezett, ebből 279 zárult egyesbírói végzéssel, 220 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2017-ben 1601 ügy érkezett, ebből 231 zárult egyesbírói végzéssel, 346 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2018-ban 1172 ügy érkezett, ebből 264 zárult egyesbírói végzéssel, 198 főtítkári előkészítő eljárás során zárult le; 2019-ben főtítkári előkészítő eljárás során 491 ügy, egyesbírói végzéssel pedig 393 ügy zárult le; 2020-ban főtítkári előkészítő eljárás során 435 ügy, egyesbírói végzéssel pedig 432 ügy zárult le. (Jelen adatok külön-külön tartalmazzák a lényegében azonos tartamú devizahitel, zálogjog, önálló bírósági végrehajtó tárgyában benyújtott alkotmányjogi panaszokat.)

56. § [Befogadási eljárás]

- (1) Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról.
- (2) A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- (3) A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indoklással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- (4) A befogadott alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálatra – az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint végző állandó tanács elé terjeszti.

Ügyrend

15. Alkotmányjogi panasz befogadása

30. § (1) Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát az előadó alkotmánybíró késedelem nélkül megvizsgálja. Ha a panasz visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg, a panaszt be kell fogadni.
- (2) Az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha
 - a) az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek nem állnak fenn,
 - b) a felvetett alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. §-a szerint korábban már elbírálta,
 - c) az indítványozó érintettsége nem állapítható meg, vagy azt nem jogosult terjesztette elő,
 - d) az indítvány elkészített, és igazolási kérelemnek nincs helye vagy az indítványozó igazolási kérelmet nem terjesztett elő vagy azt az Alkotmánybíróság elutasította,
 - e) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki,
 - f) az indítvány elbírálása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe,
 - g) a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozat elmaradt, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti,
 - h) az indítvány egyéb okból nem felel meg a törvényi feltételeknek.
 - (3) Az Abtv. 56. §-a szerinti befogadási eljárást az alkotmányjogi panasz alapján akkor is le kell folytatni, ha az alkotmányjogi panasz benyújtása mellett az indítványozó felülvizsgálatot is kezdeményezett.
 - (4) A befogadási eljárásban az érintettséget és a befogadási kritériumok fennállását minden indítványozó tekintetében egyedileg kell vizsgálni.

31. § (1) A panasz befogadására irányuló javaslatáról az előadó alkotmánybíró feljegyzést készít. Ha az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásának visszautasítását javasolja, végzéstervezetet készít.
- (2) A feljegyzést, illetve végzést – a 42. § szerint – az Alkotmánybíróság tagjainak rendelkezésére kell bocsátani.
- (3) Az Abtv. 49. § (6) bekezdésében foglaltak alapján a panasz befogadásáról a teljes ülés dönt, ha
- a) a 49. § (6) bekezdés ba) pontja szerint a tanács tagjainak többsége azt indítványozza, illetve
 - b) a tanács ülését megelőző munkanapig az Abtv. 49. § (6) bekezdés bb), illetve bc) pontja szerinti, a teljes ülés elé terjesztésre történő kezdeményezés érkezett.
- (4) A panasz visszautasításáról szóló végzést a visszautasítás okának és indokának rövid megjelölésével kell megindokolni.
- (5) A végzést az indítványozóval, valamint az elsőfokú bírósággal kell közölni. A panasz befogadásáról az előadó alkotmánybíró – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az indítványozót, az ellenérdeklő felet és az elsőfokú bíróságot értesíti, más érdekeltet értesíthet.
- (6) Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszthet a testület elé. Ebben az esetben az előadó alkotmánybíró – a Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az érdemi elbírálást tartalmazó tervezet előterjesztését megelőzően értesíti az ellenérdeklő felet arról, hogy az ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz.
- (7) A 31. § (5) bekezdés és a 31. § (6) bekezdés szerinti értesítés során – az ott meghatározott eljárások kivételével – az ellenérdeklő felet arról is tájékoztatni kell, hogy az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz indítvány anonimizált szövege elektronikusan elérhető az Alkotmánybíróság honlapján.

Tartalom

1. Szövegtörténet	616
2. A befogadási eljárás fogalma, funkciója és szakaszai.....	617
2.1. A döntést hozó testület.....	617
2.2. A befogadhatóság feltételei	618
2.3. A döntés és annak közlése	620
2.3.1. Visszautasítás	621
2.3.2. Befogadás.....	625
3. A befogadási eljárás jelentősége	627

1. Szövegtörténet

Az Abtv. 56. §-a vezette be az Alkotmánybíróság eljárásába az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának előzetes vizsgálatát. Ennek megfelelően a befogadási eljárás korábban ismeretlen volt az alkotmánybírósági gyakorlatban.

A jogalkotó célja a befogadási eljárás bevezetésével – az Abtv. javaslat indokolása szerint – a beérkezett beadványok Alkotmánybíróság általi szűrésének legitimálása, és ezáltal az Alkotmánybíróság hatékonyabb, gyorsabb munkájának elősegítése, a csekélyebb jelentőségű és egyszerű ügyek egyszerűbb és ezáltal gyorsabb lezárása, és a felszabaduló kapacitások révén a bonyolultabb megítélésű ügyek hatékonyabb elbírálása volt.

Az Abtv. 56. §-ának szövege az elfogadása óta változatlan.

Az Abtv. javaslat indokolása kifejezetten hivatkozik arra, hogy a beadványok szűrési mechanizmusának lehetősége a német példa szerinti megoldást honosítja meg a magyar jogrendszerben. Erre tekintettel – a különbségek ellenére – indokolt előzményként tekinteni a német Abtv. vonatkozó rendelkezésére.

A német Abtv. 93a. §-a rendelkezik az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az (1) bekezdés vezette be a német jogrendszerbe a befogadási eljárást (*Annahmeverfahren*) azzal, hogy rögzítette: az alkotmányjogi panaszt a határozathozatal előtt be kell fogadni. A befogadási eljárás azonban – ellentétben a magyar szabályozással – kifejezetten csupán az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a 90. § (1) bekezdésében megnevezett jogok¹⁴ érvényesítésére alkalmasság vizsgálatára terjed ki (vö. Abtv. 29. §). A Szövetségi Alkotmánybíróság a német Abtv. 90. § (2) bekezdésében foglalt jogorvoslat kimerítési kötelezettséget és a német Abtv. 90. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott érintettség vizsgálatát – egyéb kritériumok mellett – elvileg a megengedhetőség (*Zulässigkeit*) vizsgálatának keretében végzi el az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata (*Begründetheit*) előtt.¹⁵ Ugyanakkor a gyakorlatban a befogadási feltételek vizsgálata és a megengedhetőség vizsgálata nem válik el élesen egymástól.¹⁶

A befogadási eljárás bevezetése a német Abtv.-be – annak a német Alaptörvénybe iktatása előtt¹⁷ a német szakirodalom egyes képviselői részéről kritikát váltott ki. E szerint a német Alaptörvény mindenki számára megnyitja az alkotmányjogi panasz benyújtásának a lehetőségét, ezért nem lehet a német Alkotmánybíróság tehermentesítésére hivatkozni.¹⁸ A befogadási eljárásnak a német Alaptörvénybe iktatott szabályát

¹⁴ A német Abtv. 90. § (1) bekezdése szerint bárki a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordulhat azt állítva, hogy az államhatalom egyik alapjogát vagy a német Alaptörvény 20. cikk (4) bekezdésében (ellenállási jog), 33. (közhivatal viseléséhez való jog), 38. (választójog), 101. (rendkívüli bíróságok tilalma), 103. (*nullum crimen sine lege*) és 104. cikkében (fogvatartottak kínzásának tilalma) garantált jogát sérti.

¹⁵ HELLMANN i. m. 1087.

¹⁶ NETTERSHEIM i. m. 1377.

¹⁷ A befogadási eljárást a német Abtv. módosításáról szóló harmadik törvény vezette be 1963. augusztus 10.-i hatállyal. A német Alaptörvény 94. cikk (2) bekezdésébe a német Alaptörvény 1969. január 29.-i módosításával került be.

¹⁸ GEHLE i. m. 1256. Hivatkozással: LECHNER–ZUCK: BVerfGG, vor § 93a.

pedig az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének korlátozásaként értékelik.¹⁹ Ezzel szembenálló álláspont szerint a befogadási eljárás feltételei az alkotmányjogi panasz kettős (objektív és szubjektív) funkcióját érvényesítik.²⁰

2. A befogadási eljárás fogalma, funkciója és szakaszai

A befogadási eljárás az alkotmányjogi panasz eljárásnak a közbenső – a főtítkári előkészítő eljárást követő (vö. Abtv. 55. §) és az érdemi vizsgálatot [vö. Abtv. 64. §, 65. § (1) bekezdés] megelőző – szakasza. A célja azoknak az alkotmányjogi panaszoknak a kiszűrése, amelyek nem felelnek meg a befogadhatóság feltételeinek, ezért érdemben nem bírálhatók el.

A befogadási eljárás szabályait az Abtv. 56. §-a tartalmazza: az (1) bekezdése meghatározza az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntést hozó testületet, a (2) bekezdése felsorolja a befogadhatóság feltételeit, a (3) és (4) bekezdések pedig meghatározza, hogy milyen döntést hozhat az Alkotmánybíróság.

A befogadási eljárás részletes szabályait az Ügyrend 30. és 31. §-ai tartalmazzák. Ennek értelmében a befogadási eljárás **három szakaszra** bontható.²¹ Az **első szakasz** az előadó alkotmánybíró eljárását foglalja magában, amely keretében késelem nélkül megvizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát [Ügyrend 30. § (1) bekezdés]. Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadására irányuló javaslatáról feljegyzést vagy a panasz befogadásának visszautasítását tartalmazó végzéstervezetet készít [Ügyrend 31. § (1) bekezdés]. A **második szakasz** az észrevételezés céljából történő belső közlés, amelynek során az előadó alkotmánybíró által előterjesztett feljegyzést, illetve végzést – a főtítkár útján – az Alkotmánybíróság tagjainak rendelkezésére kell bocsátani [Ügyrend 31. § (2) bekezdés]. A **harmadik szakasz** a testület ülését foglalja magában, amelyen az meghozza a döntést.

2.1. A döntést hozó testület

Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapvetően a tanácsok feladatkörébe utalja az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálatát. A tanács az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei közül az állandó tanácsot jelenti, amely szótöbbséggel hozza meg döntését [49. § (2) és (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróságon öttagú állandó tanácsok működnek [Ügyrend 5. § (2) bekezdés]. A teljes ülés – a befogadási eljárás tehermentesítő funkciójával összhangban – csak kivételes esetekben dönt a befogadásról.

Az Abtv. kötelező módon előírja, hogy a tanács napirendjén szereplő ügyet a teljes ülés elé kell terjeszteni döntéshozatalra, ha a tanács által érdemben vizsgált ügyben a törvény megsemmisítésének van helye [vö. Abtv. 49. § (6) bekezdés]. Ezért ilyenkor

¹⁹ GEHLE i.m. 1256. Hivatkozással: Klaus STERN: *Handbuch des Staatsrechts* III/2. 1287.; Andreas VOSSKUHL: Art. 94. In: Friedrich MANGOLDT – Hermann von KLEIN – Christian STARCK: *Grundgesetz Kommentar*.

²⁰ GEHLE i.m. 1256.; Naszladi is az alkotmányjogi panasz funkciójára hivatkozással hárítja el az Abtv. 29. §-a ellen felhozott kritikát. NASZLADI i. m. 36.

²¹ DELI i. m. 34.

a teljes ülés dönt a befogadásról is abban az esetben, ha az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszt a testület elé [Ügyrend 31. § (6) bekezdés]. Hasonlóképpen a befogadásáról szóló döntést helyettesítő határozat-tervezetnél a teljes ülés dönt – az alkotmánybírószági gyakorlat alapján – a befogadásról azokban az esetekben, amelyekben a tervezet szerint az Alkotmánybíróság jogkövetkezményként a Kúria valamely határozatának a megsemmisítését rendeli el [vö. Abtv. 50. § (2) bekezdés].

Az Abtv. azt is rögzíti, hogy a teljes ülésnek kell eljárnia minden olyan ügyben, amelyben a teljes ülés döntését az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja [vö. Abtv. 50. § (2) f) pont]. Az Abtv. eljárási feltételként rögzíti azt is, hogy ki(k) jogosult(ak) dönteni, illetve indítványozni ezt [vö. Abtv. 49. § (6) bekezdés b) pont]. Ennek megfelelően a panasz befogadásáról a teljes ülés dönt, ha a tanács tagjainak többsége azt indítványozza, illetve a tanács ülését megelőző munkanapig azt az elnök elrendeli vagy az Alkotmánybíróság öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozza.²² Tehát egyes ügyekben – az alkalmazott jogkövetkezménytől függetlenül is – előfordulhat, hogy már a befogadásról is a teljes ülés dönt.

2.2. A befogadhatóság feltételei

Az Abtv. 56. § (2) bekezdése határozza meg az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. Figyelemre méltó, hogy a főtítkári előkészítő eljárással szemben, amelyben a főtítkár előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek [vö. Abtv. 55. § (2)–(3) bekezdés], a befogadási eljárás a törvényben előírt **tartalmi feltételek** vizsgálatára irányul, tehát egyrészt a „követelmények” fogalommal szemben a „feltételek” fogalmat használja, másrészt csupán tartalmi feltételekre utal, amelyeket a tanács mérlegelési jogkörében vizsgál.

Az előkészítő eljárás követelményei és a befogadási eljárás feltételei között négy esetben egyértelműen átfedés van [az indítvány hiányossága, a határidő, az indítványozói jogosultság és a hatáskör tekintetében; vö. Abtv. 55. § (4) bekezdés a)–c) pont, az eltérő fogalomhasználat azonban ezekben az esetekben is jelzi, hogy az előkészítő eljárás követelményei mérlegelést nem tűrő objektív követelmények (erre utal a „nyilvánvalóan” kifejezés is), a befogadási eljárás feltételei pedig **mérlegelést lehetővé tevő feltételek**.²³

²² Az Alkotmánybíróság honlapján található kereső rendszer szerint 150 ügyben döntött eddig a teljes ülés az alkotmányjogi panaszok visszautasításáról az Ügyrend 30. § (2) bekezdése alapján. Ugyanakkor az éves statisztikák alapján megállapítható, hogy – alkotmányjogi panasz bevezetését követő első évek kivételével – elenyésző számban hoz a testület nem érdemi (visszautasító és megszüntető végzéseket): 2012-ben 34 ügyben, 2013-ban 18 ügyben, 2014-ben 0 ügyben, 2015-ben 9 ügyben, 2016-ban 0 ügyben, 2017-ben 4 ügyben, 2018-ban 14 ügyben, 2019-ben 14 ügyben, 2020-ban 8 ügyben. Kifejezetten hivatkozik az indokolásban arra, hogy az ügyben a teljes ülés döntött: 3104/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [11].

²³ Deli Gergely szerint az átfedés ellenére az eltérő fogalomhasználat azt sugallja, hogy az előkészítő eljárás feltételei szigorúbbak, csak különösen súlyos esetben engednek beavatkozást, míg a befogadási feltételek enyhébbek. DELI i.m. 36.

Az Abtv. 56. § (2) bekezdése a befogadás feltételei tekintetében – a „különösen” kitételből következően – **példálózó felsorolást** tartalmaz. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdése taxatív felsorolást tartalmaz, de az utolsó feltétel (az indítvány egyéb okból nem felel meg a törvényi feltételeknek) tartalma nyitott. Az Abtv. 56. § (2) bekezdésében foglalt „tartalmi” jelző arra utal, hogy a tanács az előkészítő eljárástól eltérően formai feltételeket nem vizsgál. **A formai és tartalmi feltételek** azonban nem határolhatók el egyértelműen egymástól.

A szakirodalom három elhatárolási kritériumot ajánl: 1. az adott feltétel mérlegelésen alapul-e, 2. azt a tanács vagy a főtitkár vizsgálja (intézményi megközelítés), 3. az ügy érdeméhez kapcsolódik-e.²⁴

Az első kritérium alapján a mérlegelésen alapuló feltételek tartalmi, a mérlegelést nem igénylő, nyilvánvaló feltételek pedig formai kritériumok. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése – azzal, hogy az Abtv. 26–27. §-aira és a 29–31. §-okra utal – kifejezetten rögzíti, hogy mérlegelési jogkörben hozott tartalmi feltételt képez az érintettség, a jogorvoslat kimerítése, az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, a határidő és az ítélt dolog. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdésében felsorolt visszautasítási okok közül az elkészttség megítélése nem mérlegelésen alapul, az indítvány hiányossága esetében viszont ez nem teljesen egyértelmű, mivel csak az ügy elbírálását ellehetetlenítő hiány képez visszautasítási okot [*d*] és *g*) pont]. Hasonlóképpen bizonyos esetekben (pl. hatáskör korlátozás az egyes pénzügyi tárgyú törvények vizsgálatáról szóló ügyekben)²⁵ csak mérlegelés alapján lehet megállapítani, hogy az indítvány elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik-e [*f*] pont]. Az alkotmánybírói gyakorlat alapvetően az Alaptörvényben biztosított jog hiányának megállapítása és határozott kérelem hiánya esetén hivatkozik arra a feltételre, hogy az indítvány „egyéb okból” nem felel meg a törvényi feltételeknek [*h*] pont]. Az Alaptörvényben biztosított jog fogalma [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] mérlegelést igénylő döntés, mivel nem csupán a az Alaptörvény Szabadság és felelősség című része tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogokat, illetve az abban foglalt jogok sem mind alanyi jogok. A határozott kérelem követelménye azonban formai követelménynek tekinthető. Bár az Abtv. a megjelölési kötelezettségen túlmenően indokolási kötelezettséget is elvár az indítványozótól [a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés miatt ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével: vö. Abtv. 52. § (1b) *e*) pont, azaz elvárja az alkotmányos összefüggés állítását, ugyanakkor nem tartalmaz semmilyen utalást az indokolás milyenségére, minőségére (pl. megfelelő alkotmányjogi indokolás vagy alkotmányjogilag releváns indokolás), így nem igényel mérlegelést.²⁶ Tehát a befogadási eljárásban a testületnek – az első elhatárolási kritérium szerinti vizsgálat körében – egy formai feltétel fennállását biztosan vizsgálni kell.

A második kritérium alapján – az Abtv. szövegéből kiindulva – nem lehet elhatárolni egymástól a formai és tartalmi feltételeket, mivel az Abtv. a főtitkárt felhatal-

²⁴ DELI i.m. 38–42.

²⁵ A közpénzügyi törvényekre vonatkozó hatásköri korlát megítéléséhez ld. SCHANDA (2021) i. m. 119.

²⁶ Ellentétes következtetésre jut Deli Gergely, aki helyesnek tekinti azt az alkotmánybírói gyakorlatot, amely alkotmányjogilag releváns indokolást követel meg az indítványozótól, amelynek megállapítása mérlegelést igényel, így a határozott kérelem követelményt tartalmi feltételnek tekinti. DELI i.m. 44.

mazza a formai és tartalmi feltételek vizsgálatára is. Tekintettel azonban arra, hogy az előkészítő eljárás a követelmények nyilvánvaló meglétének vizsgálatára irányul és a befogadási eljárás a mérlegelést igénylő feltételek vizsgálatára, a tartalmi feltételek között mindenképpen különbséget kell tenni aszerint, hogy azokat az eljárás melyik szakaszában kéri számon az Alkotmánybíróság.

A harmadik elhatárolási kritérium alapján az ügy érdeméhez kapcsolódó feltételek tartalmiak, az ahhoz nem kötődőek formaiak. Az érdemi vizsgálat az Abtv. szóhasználatában az ügy érdemében történő vizsgálatot jelent [vö. Abtv. 63. § (1) bekezdés, 64. §], azaz az alkotmányjogi panaszban előadott alkotmányjogi probléma vizsgálatát. Az alkotmányjogi probléma vizsgálatának előkérdését képezi, így – a határidő kivételével –²⁷ nyilvánvalóan kapcsolódik az érdemi vizsgálathoz az Abtv. 56. § (2) bekezdésében felsorolt összes feltétel. Ebből azonban nem következik, hogy az itt fel nem sorolt befogadási feltételek formaiak lennének. Az viszont következik, hogy az Alkotmánybíróság a befogadás során – a harmadik elhatárolási kritérium szerinti vizsgálat körében – legalább egy formai feltételt vizsgál. Tehát az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdésben foglalt „tartalmi” kitétel ellenére – az Abtv. 52. § (1b) bekezdésével és 30. § (1) bekezdésével összhangban – **formai feltételek fennállását is vizsgálja**.

A befogadási eljárásban a befogadhatósági kritériumok fennállását, különösen az érintettséget **minden indítványozó tekintetében egyedileg** kell vizsgálni [Ügyrend 30. § (4) bekezdés].

A befogadhatósági feltételek vizsgálata – a szabályozás logikája alapján – **meghatározott sorrendet követ**. Először a formai feltételek fennállását kell vizsgálni: határidőben érkezett-e az indítvány (vö. Abtv. 30. §), az indítvány megfelel-e a meghatározott kérelem feltételeinek [vö. Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Ezt követően kell vizsgálni a tartalmi feltételek fennállását: támadható-e alkotmányjogi panasszal a bírói döntés, az ügy érdemében hozott vagy eljárást lezáró döntést kifogásol-e; érintett-e az indítványozó; Alaptörvényben biztosított jogára hivatkozott-e; az kimerítette-e a jogorvoslati lehetőségeit (vö. Abtv. 26. §, 27. §); fennáll-e a *res iudicata* (Abtv. 31. §); felmerül-e a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy van-e alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (vö. Abtv. 29. §). Az alkotmánybírósági gyakorlat azonban nem mindig követi ezt a sorrendet, előfordul, hogy a visszautasító végzésekben egyes visszautasítási okok kimaradnak vagy keverednek.

2.3. A döntés és annak közlése

Az Alkotmánybíróság a befogadási eljárásban **kétféle döntést** hozhat: a panaszt befogadja vagy azt visszautasítja. Abban az esetben, ha a befogadhatóság valamelyik feltétele nem áll fenn, az Alkotmánybíróság visszautasítja a panaszt. Ha a panasz visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg, a panaszt be kell fogadni [Ügyrend 30. § (1) bekezdés]. Ebből az következik, hogy az alkotmányjogi panaszt **egységesen**

²⁷ Deli Gergely szerint a határidő az egyetlen olyan tartalminak minősített feltétel, amely nem tartozik az ügy érdeméhez, azonban szorosan tapad az érintettség tartalmi feltételéhez. Álláspontja szerint az alapjogvédelem kiterjesztése céljából a tartalmi feltételek hiányát a formai feltételek szabad kezelésével lehet rugalmasan kipótolni. DELI i.m. 42.

kell kezelni, nincs lehetőség az egyes indítványi elemek befogadására és más indítványi elemek visszautasítására. Amennyiben az alkotmányjogi panaszban előterjesztett egyik petitumot befogadja a testület, azon petitumokat, amelyek esetében nem állnak fenn a befogadhatóság feltételei, nem a befogadási eljárásban, hanem az érdemi vizsgálat során – az ügy érdemében hozott határozatban – utasítja vissza (vö. Abtv. 64. §).

Az Alkotmánybíróság – ellentétben a Szövetségi Alkotmánybírósággal –²⁸ szóbeli eljárás alapján, szótöbbséggel hozza meg döntését (vö. Abtv. 49. §).

2.3.1. Visszautasítás

Az Abtv. 56. § (3) bekezdése szerint a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát. Ennek megfelelően, ha az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásának visszautasítását javasolja, végzéstervezetet készít [Ügyrend 31. § (1) bekezdés második mondat]. A panasz visszautasításáról szóló végzést a visszautasítás okának és indokának rövid megjelölésével kell megindokolni [Ügyrend 31. § (4) bekezdés].

Az Alkotmánybíróságnak tehát – ellentétben a Szövetségi Alkotmánybírósággal –²⁹ meg kell indokolnia a panasz befogadásának visszautasítását. Ugyanakkor elegendő a **rövidített indokolás**, ami azt jelenti, hogy nem kell kitérni az összes befogadási feltételre, amelyeknek az alkotmányjogi panasz esetleg megfelel, hanem elegendő arra a visszautasítási okra hivatkozni a végzésben, amelyen a visszautasítás ténylegesen alapul. Ebből az is következik, hogy nem szükséges valamennyi feltételt minden esetben végig vizsgálni, hanem meg lehet állni a sorrendben első visszautasítási ok megállapításánál. Ha az indítvány formai hibában szenved, akkor szükségtelen megvizsgálni a tartalmi befogadási feltételeknek való megfelelést. Az egyes tartalmi feltételekre azonban nem feltétlenül igaz ez a megállapítás, mivel azok szorosan összefüggenek egymással. Így például amennyiben a kifogásolt bírói döntés nem az ügy érdemében hozott vagy az eljárást befejező döntés, úgy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit se mérítette ki. Ha az indítványozó nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozott, akkor

²⁸ BVerfGG „93d § (1) A 93b. és 93c. § szerinti határozatot szóbeli tárgyalás nélkül hozzák meg. [...] (3) A kamara egyhangú döntéssel fogadja el a határozatait. A Tanács általi befogadáshoz legalább három bíró hozzájárulása szükséges.” A kamarák eljárása pusztán határozathozatali eljárás, amelynek a legfőbb jellegzetessége az, hogy mind a panasz visszautasítása, mind annak a nyilvánvaló megalapozottság esetén történő helyt adása esetében egyhangúan kell meghozni azokat. A három bírónak tehát az eredmény és – a nyilvánvaló megalapozottság esetében – az indokolás tekintetében egyet kell érteniük. Ez a határozat meggyőző ereje miatt két okból is elengedhetetlen. Abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasznak a nyilvánvaló megalapozottságára tekintettel (§ 93c) helyt adnak, ez a jogerős bírói döntés megsemmisítését eredményezi, ezért elengedhetetlen, hogy a háromtagú kamarák mind a rendelkező rész, mind az – ebben az esetben kötelező – indokolás tekintetében egyetértsenek, és ez a nyilvánosság számára is dokumentálva legyen. Abban az esetben, ha a kamarák indokolás nélkül döntenek (93d § (1) bekezdés harmadik mondat), akkor az eljárás résztvevői, különösen a sikertelen panaszos számára fontos, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság az eredmény tekintetében egyetértsen. DOLLINGER i. m. 313.

²⁹ BVerfGG „93d. § (1) [...] Az alkotmányjogi panasz befogadásának visszautasítását nem kell megindokolni.” A törvény szövege ellenére az indokolás nélküli visszautasítás sem indok nélküli, hiszen az előadó bíró által készített problematika feltárja az indokokat. Ezen túlmenően a gyakorlatban a Szövetségi Alkotmánybíróság bizonyos esetekben mindig megindokolja a döntését (pl. vitatott jogi kérdések esetén). SCHEMMER i. m. 1298.

az indítványozó érintettsége sem merül fel. Ennek ellenére – visszautasító végzésben – általában nem indokolt elvégezni a sorrend szerint később következő vizsgálatot, mivel a befogadási eljárás célja az Alkotmánybíróság tehermentesítése. Hasonlóképpen az indítvány-ismertetésnek és az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó hatósági és bírósági eljárás ismertetésének is a visszautasítás tényleges okához kell igazodnia. Így például a végzéseknek szükségtelen részletesen tartalmaznia a pertörténet és az indítvány ismertetését.³⁰

A **gyakorlat** a visszautasító végzések indokolásának tartalma tekintetben **szerteágazó**. A végzések egy része tartalmazza az összes befogadási feltétel vizsgálatát és nem áll meg a sorrend szerinti első feltételnél, amelynek az alkotmányjogi panasz nem felel meg, ezzel **halmozza a visszautasítási okokat**.³¹ Tekintettel arra, hogy az Abtv. nem zárja ki több visszautasítási ok megjelölését, ez a gyakorlat nem ellentétes a rövidített indokolásra vonatkozó előírással, csupán az eljárás hatékonyságát csökkentheti. A végzések másik részében **felborul a vizsgálat egyes lépéseinek a logikus sorrendje**.³² Az Abtv. nem ír elő kötelező vizsgálati sorrendet, ugyanakkor a formai és tartalmi feltételek logikus sorrendjének, illetve az alkotmányjogi panasz eljárás alanyához és tárgyához kapcsolódó tartalmi feltételek vizsgálati sorrendjének a felcserélése elbizonytalaníthatja az indítványozókat tekintetben, hogy pontosan mi a visszautasítás indoka és a jövőben mit kell tennie ahhoz, hogy az indítvány befogadható legyen. A végzések különálló csoportját képezik azok, amelyekben **a befogadási feltételek keverednek**. A befogadási feltételek keveredése kiszámíthatatlanná teheti az egyes befogadási feltételek jelentését, és elbizonytalaníthatja az indítványozókat az egyes befogadási feltételek tartalma tekintetében, ezért ez a probléma alaposabb elemzést igényel.

Az Ügyrend felsorolja a visszautasítás Abtv.-ben nevesített okait, ugyanakkor ez a felsorolás nyitott, mivel lehetőséget biztosít minden olyan egyéb esetben is a visszautasításra, amikor az indítvány egyéb okból nem felel meg a törvényi feltételeknek. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdése az Abtv. 56. § (2) bekezdésében felsorolt feltételek fennállásának hiányát nevezi meg visszautasítási okként. Így az indítvány visszautasításának van helye, ha az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek nem állnak fenn [a] pont];³³ a felvetett alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. §-a szerint korábban már elbírálta [b] pont];³⁴ az indítványozó érintettsége nem állapítható meg [c] pont]; az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki [e] pont]. Ugyanakkor az Abtv. 56. § (2) bekezdése nem tartalmaz taxatív felsorolást, ahogy azt a „különösen” kitétel jelzi, így az Ügyrend visszautasításra vonatkozó rendelkezéseiből derül ki, hogy az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás során még milyen törvényi feltételek fennállását vizsgálja.

³⁰ Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indoklása, 3355/2018. (XI. 20.) AB végzés, Indokolás [42]

³¹ 3314/2018. (X. 16.) AB végzés, 3316/2018. (X. 16.) AB végzés, 3054/2019. (III. 14.) AB végzés, 3255/2020. (VII. 1.) AB végzés.

³² 3062/2019. (III. 25.) AB végzés, 3239/2019. (X. 17.) AB végzés.

³³ 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [6]–[9]; 3106/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [17]–[18]; 3376/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]; 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [18]–[23].

³⁴ 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [33].

Az Ügyrend 30. § (2) bekezdése az indítványozó érintettsége mellett hivatkozik az indítványozói jogosultság hiányára is [c) pont]. Az indítványozói jogosultság és az érintettség fogalma azonban az alkotmánybíróági gyakorlatban nem válik el élesen egymástól [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Az Ügyrendben felsorolt, de az Abtv. 56. § (2) bekezdésében nem nevesített visszautasítási ok a határidő elmulasztása [30. § (2) bekezdés d) pont],³⁵ a hatáskör hiánya [f) pont]³⁶ és a hiánypótlás elmaradása [g) pont]. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján a következő törvényi feltételeknek meg nem felelés miatt utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt. Egyrészt az Abtv. 52. § (1b) bekezdésben foglalt határozott kérelem hiánya miatt,³⁷ másrészt az Abtv. 26. § (1) bekezdésében (jogsabály alkalmazása,³⁸ Alaptörvényben biztosított jog)³⁹ és 27. §-ában foglalt feltételek (az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés,⁴⁰ Alaptörvényben foglalt jog)⁴¹ hiánya miatt. Előfordul az is, hogy tévesen szerepel a visszautasító végzésben az egyéb törvényi feltételekre hivatkozás, mert a hivatkozott törvényi feltételt az Ügyrend 30. § (2) bekezdése kifejezetten nevesíti.⁴²

A befogadási feltételek keveredésére a legszembetűnőbb példa az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozott kérelem hiányára hivatkozás és az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek hiányára hivatkozás keveredése. Ez a probléma alapvetően az **alkotmányos összefüggés hiányának** eltérő értelmezésében érhető tetten.⁴³ Az alkotmányos összefüggés hiánya az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban sok esetben az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányának megállapításához vezet.⁴⁴ Az Alkotmánybíróság azonban sok esetben azt állapítja meg, hogy

³⁵ 3222/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [12],[14].

³⁶ 3279/2017. (XI. 2.) AB végzés, Indokolás [5].

³⁷ 3077/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [5]-[6]; 3105/2013. (V. 17.) AB végzés, Indokolás [3]-[4]; 3036/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [14]; 3156/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [11]; 3051/2015. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]; 3279/2017. (XI. 2.) AB végzés, Indokolás [7]; 3028/2018. (II. 6.) AB végzés, Indokolás [21],[27]; 3056/2019. (III. 25.) AB végzés, Indokolás [10]-[11]; 3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [19], [25].

³⁸ 3199/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [18].

³⁹ 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [35]-[36].

⁴⁰ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [24]-[25].

⁴¹ 3106/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [15]; 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [23]; 3376/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [13], [17]; 3377/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [16], [22]; 3389/2020. (X. 29.) AB végzés, Indokolás [20]; 3004/2021. (I. 14.) AB végzés, Indokolás [22]-[24], [43].

⁴² 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [29] – indítványozói jogosultság hiányára hivatkozás; 3096/2013. (VIII. 10.) AB végzés, Indokolás [8] – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányára hivatkozás; 3196/2016. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [10] – érintettségre hivatkozás; 3054/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [23], [31], [33] – érintettségre hivatkozás; 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [26] – nem saját Alaptörvényben foglalt jogra hivatkozás.

⁴³ Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelmények és az Abtv. 29. §-ban foglalt feltételek keveredésére több olyan példát is találunk, amikor – az alkotmányos összefüggésre hivatkozás nélkül – keveredik a határozott kérelemre hivatkozás és az Abtv. 29. §-ának értelmezése körébe kidolgozott formulákra (vö. Abtv. 29. §) hivatkozás. Pl. IV/1446/2020. sz. ügy, Indokolás [12].

⁴⁴ 3110/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [25]; 3036/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [14]; 3366/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [53]; 3273/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [54]; 3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [30]. Külön csoportot képeznek azok a polgári és büntető ügyekben hozott bírói döntések elleni alkotmányjogi panasz eljárások, amelyekben az indítványozó az Alaptörvény

az alkotmányos összefüggés hiánya miatt az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozott kérelem követelményének.⁴⁵ Az is előfordul, hogy az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozott kérelem követelménye és az Abtv. 29. § szerinti tartalmi feltételek hiányára hivatkozás összemosisodik az indokolásban,⁴⁶ vagy az indokolásból nem derül ki egyértelműen, hogy min alapul az alkotmányos összefüggés hiányára alapozott visszautasítás.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha megjelöli ugyan az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a bírói döntés {3075/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [19]; 3231/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott bírói döntés, illetve jogszabály és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés, vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns {3063/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az értékelhető összefüggés hiánya akadályát képezi az indítvány befogadásának {3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]}, az indítvány ugyanis ebben az elemében nem teljesíti a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja és e) pontja szerinti követelményét.

Tehát az Alkotmánybíróság sok esetben nem elégszik meg a határozott kérelem vizsgálata során **az alkotmányos összefüggés fennállásának állításával**, hanem megköveteli **az alkotmányos összefüggés tényleges fennállását**. Míg az előbbi feletétel ellenőrzése pusztán formai vizsgálatot igényel, az utóbbi mérlegelésen alapuló tartalmi vizsgálatot, mivel előfeltételezi az alkotmányjogi probléma feltárását. A határozott kérelem fennállása kétségtelenül az alkotmányossági vizsgálat lefolytatásának előfeltétele, mivel az Alkotmánybíróság vizsgálata csak az indítványban megjelölt kérelemre korlátozódhat {3271/2019. (X. 30.) AB végzés, Indokolás [8]; 3347/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]}, ugyanakkor a vizsgálat sorrendjének betartása a feltételek egyértelműségének és az eljárás kiszámíthatóságának kulcsa. Amennyiben ugyanis a visszautasító végzés a határozott kérelem hiánya körében értékeli az alkotmányos összefüggés hiányát, nem egyértelmű, hogy mi alapján állapítja meg azt, hiszen az alkotmányos összefüggés vizsgálatának előfeltétele, hogy az indítvány tartalmazzon indokolást. Az alkotmányos összefüggés állításának hiányában ugyanis kizárt az alkotmányos összefüggés fennállásának vizsgálata. Tehát az alkotmányos összefüggés hiánya nem vezethet az Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerinti határozott kérelem hiányának

XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozott {pl. 3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [6]; 3122/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [12]; 3124/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [13]; 3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [21]}.

⁴⁵ A visszaható hatályú jogalkotással összefüggésben a 3198/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [17] {hasonlóan: 3349/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [16]}; a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben a 33334/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [18]-[19]; a tisztességes hatósági eljárással összefüggésben a 3299/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [13], a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben a 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [26].

⁴⁶ 3037/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [22].

⁴⁷ 3006/2020. (II. 4.) AB végzés, Indokolás [14].

megállapításához, mivel ez a rendelkezés csupán az indokolás meglétét követeli meg. Az alkotmányos összefüggés hiányára ezért az Abtv. 29. §-a szerinti feltételek vizsgálata során lehet hivatkozni, ha az indítványban felhozott indokok alapján – a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatra tekintettel – egyértelmű, hogy az érintett alapjog sérelme fel sem merül. Abban az esetben, ha az összefüggés fennállása vitatott, és annak hiánya csupán az alapjog védelmi körének vizsgálatával állapítható meg, megfontolandó – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően –⁴⁸ az alkotmányjogi panasz befogadása és érdemi vizsgálata.

A végzést az indítványozóval, valamint az elsőfokú bírósággal kell közölni [Ügyrend 31. § (5) bekezdés].

2.3.2. Befogadás

Az Abtv. 56. § (4) bekezdése a befogadott alkotmányjogi panaszról rendelkezik, amelyet az előadó alkotmánybíróknak érdemi vizsgálatra az Alkotmánybíróság megfelelő állandó tanácsa elé kell terjeszteni. Ha ugyanis a panasz visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg, a panaszt be kell fogadni [Ügyrend 30. § (1) bekezdés második mondat].

Az eladó alkotmánybíró a **panasz befogadására** irányuló javaslatot két formában terjesztheti az illetékes állandó tanács elé, amelybe az előadó alkotmánybíró tartozik. Fő szabály szerint a panasz befogadására irányuló javaslatról az előadó alkotmánybíró **feljegyzést** készít [Ügyrend 31. § (1) bekezdés], amelyben megvizsgálja, hogy az alkotmányjogi panasz mely törvényi feltételeknek felel meg, amelyek lehetővé teszik annak érdemi elbírálását. A feljegyzést az Alkotmánybíróság tagjainak rendelkezésére kell bocsátani [Ügyrend 31. § (2) bekezdés], hogy azt véleményezni tudják, de az nem nyilvános, így a befogadás oka csak abban az esetben derül ki, ha az Alkotmánybíróság az ügy érdemében dönt. Tekintettel arra, hogy az egyedi ügyben konkretizált alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés képezi az érdemi alkotmánybíróági felülvizsgálat alapját, a határozatok indokolásából általában kiderül, hogy mi képezi az adott ügyben az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, bár az sok esetben összemosódik az Abtv. 29. §-ában foglalt másik feltétellel, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fennállásával.⁴⁹ Az érdemi döntések ezen túlmenően csupán abban az esetben térnek ki a többi tartalmi feltétel vizsgálatára, ha az az adott ügyben vitatott

⁴⁸ A kifogásolt jogszabályi rendelkezés és a hivatkozott Alkotmányban biztosított jog közötti érdemi alkotmányossági kapcsolat hiánya – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata értelmében – az indítvány elutasítását eredményezte. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.] Az Alaptörvény hatályba lépését követően a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat megerősítette a korábbi gyakorlatot [Indokolás [52]]. Ezen a gyakorlaton alapulnak a következő döntések: 3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]; 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [122]–[124]; 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [74].

⁴⁹ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [4]; 3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [25]; 3374/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [22]; 3357/2019. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [21]; 8/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [17]; 22/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [16]; 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [16].

[pl. a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetében az érintettség, vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés.

Az alkotmányjogi panasznak a feljegyzés alapján történő befogadása azt jelenti, hogy a tanács a feljegyzés alapján szavaz a befogadásról, és annak eredményét az ülésről készült emlékeztető rögzíti. Ez azonban még nem jelenti feltétlenül azt, hogy az Alkotmánybíróság a panasz tárgyában érdemben dönteni fog. Sem az Abtv.-ben, sem az Ügyrendben nincs olyan szabály, mely szerint az Alkotmánybíróság kötve lenne az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntéséhez.⁵⁰ Ezért nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a panasz befogadását követően, az érdemi elbírálás során észlelje, hogy mégsem állnak fenn a panasz befogadásának feltételei.⁵¹

Az alkotmányjogi panasz befogadására sor kerülhet érdemi döntésben is, mivel az Ügyrend lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé [31. § (6) bekezdés]. Ezzel a lehetőséggel akkor célszerű élni, ha az előadó bírónak nem merülnek fel kételyei a befogadással kapcsolatban és az eljárás meggyorsítása érdekében célszerűbbnek látja az érdemi döntést tartalmazó határozat-tervezet előterjesztését.⁵² Ebben az esetben – a határozat-tervezet elfogadása esetén – a határozat tartalmazza a befogadás feltételeinek a részletes vizsgálatát, amely rendszerint külön pontot képez az érdemi határozat indokolásában, így ebből megismerhetők a befogadási vizsgálat egyes lépései és az egyes befogadási feltételek tartalma.⁵³

A panasz befogadásáról az előadó alkotmánybíró – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az indítványozót, az ellenérdekű felet és az elsőfokú bíróságot köteles értesíteni, más érdekeltet értesíthet [Ügyrend 31. § (5) bekezdés]. Hasonlóképpen az érdemi elbírálást tartalmazó tervezet előterjesztését megelőzően is értesíteni kell az ellenérdekű felet arról, hogy az ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az értesítés során az ellenérdekű felet arról is tájékoztatni kell, hogy az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz indítvány anonimizált szövege elektronikusan elérhető az Alkotmánybíróság honlapján [Ügyrend 31. § (6)–(7) bekezdés]. A választási és a népszavazási ügyekre irányadó rövid határidők miatt [vö. Abtv. 30. §], ezen ügyek esetében az ellenérdekű fél értesítésére érdemi tervezet előterjesztése esetén sem kerül sor.

Az Ügyrend 2021. április 1-jétől hatályos szabályai tették kötelezővé – az indítványozó és az elsőfokú bíróság mellett – **az ellenérdekű fél értesítését** az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Ezzel megnyílt az ellenérdekű fél számára az észrevétel megtételére vonatkozó lehetőség, amely a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését hivatott biztosítani az alkotmányjogi panasz eljárásban. Korábban ugyanis az ellenérdekű fél csak a bírói döntés vagy az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítése esetén, utólag értesült az Alkotmánybíróság eljárásáról. Az észrevétel – az alkotmányjogi panasz funkciójával összhangban – az indítványozó által hivatkozott

⁵⁰ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 84.

⁵¹ Példákkal: BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 84.

⁵² BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 88.

⁵³ Az Alkotmánybíróság viszonylag gyakran él ezzel a lehetőséggel. Az Alkotmánybíróság honlapján található kereső szerint a testület eddig 592 ügyben hivatkozott az Ügyrend 31. § (6) bekezdésére.

Alaptörvényben biztosított jog sérelmére irányulhat. Ez nem jelenti azonban az ellenérdekű fél bevonását az alkotmányjogi panasz eljárásba. Az alkotmányjogi panasz eljárás továbbra sem kontradiktórius.

Az ellenérdekű fél fogalmát az egyedi ügyben a fogalmából kiindulva kell meghatározni [Abtv. 1. § a) pont]. Ennek értelmében ellenérdekű fél az, akinek a jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érinti vagy eldönti a bírósági eljárás. Tehát az ellenérdekű félre a szűk értelmében vett érintettség fogalom irányadó [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 26. §-a és 27. §-a szerinti érintettséggel szemben az ellenérdekű fél érintettségének fennállását nem kell mérlegelnie, elegendő a közvetetten vagy közvetlenül érintett bírói döntés bevezető részében szereplő felek értesítése.

3. A befogadási eljárás jelentősége

A befogadási eljárás jelentős mértékben hozzájárul az Alkotmánybíróság tehermentéséhez, mivel az alkotmányjogi panasz eljárások jelentős része a befogadás visszatartásával zárul.⁵⁴

Álláspontom szerint beigazolódott, hogy a befogadási eljárás bevezetése szükséges volt az Alkotmánybíróság hatáskörében bekövetkezett hangsúlyeltolódás miatt – az alkotmányjogi panasz meghatározó szerepére és ennek következtében a magas ügyteherre tekintettel – és ez összhangban van az Alkotmánybíróság jogállásával, valamint az alkotmányjogi panasz funkciójával.⁵⁵ Ugyanakkor fontos lenne, hogy az Alkotmánybíróság a befogadási feltételeket következetesen – azok tartalma szerint – alkalmazza és ezzel az indítványozók számára kiszámítható szempontrendszert fogalmazzon meg.

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság hivatalos statisztikája szerint 2012-ben 752 ügyből 451 zárult le a befogadási eljárásban, 2013-ban 277 ügyből 185, 2014-ben 311 ügyből 261, 2015-ben 181 ügyből 148, 2016-ban 284 ügyből 2013, 2017-ben 380 ügyből 288, 2018-ban 122 ügyből 104, 2019-ben 389 ügyből 295, 2020-ban 516 ügyből 423.

⁵⁵ Naszladi is az alkotmányjogi panasz funkciójára hivatkozással hárítja el az Abtv. 29.§-ában foglalt tartalmi feltételek ellen felhozott kritikát. NASZLADI (2016) i. m. 36.

21. ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

57. § [Indítványhoz kötöttség, meghallgatás, szakértő kirendelése]

- (1) Az Alkotmánybíróság az indítványok érdemében a rendelkezésre álló iratok alapján, illetve az (1b)-(1c) bekezdés szerinti esetben a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselőjének meghallgatása, illetve véleménye megismerése után dönt.
- (1a) Az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni, ha törvényvel, kormányrendelettel vagy más, a személyek széles körét érintő jogszabállyal összefüggésben a 23–26. §-ban vagy a 32. §-ban foglalt hatáskörben eljárás indult. Az Alkotmánybíróság a 23–24. §-ban és a 32. §-ban foglalt hatáskörében indult eljárások esetén – valamint ha a 25–26. § alapján indult eljárásokban az indítványozó hozzájárult – az indítványt közzéteszi, egyéb esetben az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét az 52. § (1) bekezdés c)-e)pontját illetően – a személyes adatok törlése mellett – nyilvánosságra hozza.
- (1b) Ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az üggyel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül – soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül – megküldi az Alkotmánybíróságnak. A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője megállapodás alapján közös véleményt is kialakíthat.
- (1c) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője véleményének megküldésével egyidejűleg kérheti az Alkotmánybíróságtól a 25–27. §-ban foglalt hatáskörben a személyes – a 24. §-ban és a 32. §-ban a nyilvános – meghallgatás lehetőségének biztosítását. A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselője meghallgatásáról az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt; a meghallgatás mellőzéséhez valamennyi tag többségének szavazata szükséges. A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője megállapodás alapján közös képviselőt is állíthat a meghallgatásra.

- (1d) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője (1b) bekezdés szerinti véleményét az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni.
- (1e) Az (1c) bekezdés szerinti meghallgatásra az indítványozót is meg kell hívni, és lehetőséget kell biztosítani számára, hogy a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselője meghallgatását követően álláspontját kifejtse.
- (1f) A nyilvános ülésen a hallgatóság az Alkotmánybíróság elnöke által megjelölt létszámban, az általa kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles. Az ülés rendjének megzavarása esetén az Alkotmánybíróság, illetve a tanács elnöke a hallgatóságot vagy annak egy részét az ülésről kiutasíthatja. Ha minősített adat, személyes adat, üzleti titok vagy törvény által védett más adat védelme érdekében szükséges, a meghallgatás e részét zárt ülésen kell folytatni. Zárt ülés tartását a meghallgatott, az Alkotmánybíróság, illetve a tanács elnöke kérelmezheti, arról a teljes ülés, illetve a tanács tagjainak többségével határoz. A nem zárt ülésen történt meghallgatás jegyzőkönyvét az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni.
- (2) Az Alkotmánybíróság az (1a)-(1c) bekezdés alkalmazásától függetlenül is elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel. Az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívhatja fel, iratok megküldése és vélemény kérése iránt keresheti meg az indítványi kérelemmel érintett szervet, hatóságot, illetve azt a bíróságot, hatóságot, más állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervet, amelynek megkeresése a kérelem elbírálásához szükséges.
- (3) Az Alkotmánybíróság egyedi ügygel összefüggésben iratanyag megküldése céljából megkeresheti az ügyben eljáró bíróságot.
- (4) A (2) bekezdés szerint személyes meghallgatásra meghívott személyek kötelesek megjelenni.
- (5) A (2) bekezdés szerint nyilatkozattételre felhívott, illetve az iratok megküldése iránt megkeresett szervek, hatóságok és bíróságok együttműködésre kötelesek.
- (6) Ha az alapjogi jogsérelem fennállásának eldöntése szakkérdés tisztázását teszi szükségessé, az Alkotmánybíróság kivételesen szakértőt rendel ki az eljárásban. A szakértői bizonyítás részlet-szabályait az Alkotmánybíróság ügyrendje tartalmazza.
- (7) Nyilvános meghallgatást kell tartani a (2) bekezdésben meghatározott meghallgatás elrendelése esetén az indítványozó vagy az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló bírósági eljárásban részt vevő ellenérdekű fél (a továbbiakban: ellenérdekű fél) in-

dítványára az eljáró tanács tanácsvezető bírójának, a teljes ülés eljárása esetén pedig az elnök döntése alapján.

- (8) Az indítványozó és az ellenérdekű fél a bizonyítási eljárás során keletkezett iratokba betekinthesz.
- (9) A (2)-(6) bekezdésben meghatározott bizonyítási eszközök tekintetében és a (8) bekezdés tekintetében a polgári perrendtartásról szóló törvény szabályait kell megfelelően alkalmazni.
- (10) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság eljárásában egyéb bizonyítási mód és eszköz nem alkalmazható.

Ügyrend

36. § (1) Az Alkotmánybíróság az indítványok érdemében az Abtv. 57. § (1) bekezdése alapján a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, ennek során a törvényben meghatározott véleményt, meghallgatás eredményét, illetve az ügy eldöntéséhez szükséges, az Abtv.-ben meghatározott bármelyik bizonyítási eszközt felhasználhatja.
- (2) Az Abtv. 57. § (1b)–(1c) bekezdésében foglalt véleményezési eljárás céljából az Alkotmánybíróság a törvénnyel, kormányrendelettel vagy más, a személyek széles körét érintő jogszabállyal összefüggésben az indítványt, illetve az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényegét [Abtv. 52. § (1a) bekezdés b)-c) pontja, illetve (1b) bekezdés c)-e) pontja] az Abtv. 57. § (1a) bekezdése szerint közzéteszi, valamint az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban közzéteheti. A közzététel során a személyes adatokat – az érintett rendelkezése alapján, illetve ennek hiányában – törölni kell, ha azok közérdekből nem nyilvánosak.
- (3) Az előadó alkotmánybíró dönt az ügyben az Abtv. 57. § (2) bekezdése szerinti szervekkel összefüggő véleményezési eljárás lefolytatásáról. Ha az előadó alkotmánybíró szükségesnek tartja, megkereső végzésben fordul a véleményezésre felkért szerv vagy szervezet vezetőjéhez, különösen a vizsgált jogszabály megalkotójához, a törvény kezdeményezőjéhez (a vizsgált jogszabály tárgya tekintetében felelős miniszterhez), illetve – mérlegelés alapján – az igazságügyért felelős miniszterhez is.
- (4) Az előadó alkotmánybíró a (3) bekezdésben meghatározott megkeresést a felkért szerv vezetőjéhez intézi és tőle kér választ. A megkeresésben az előadó alkotmánybíró ismerteti az alkotmányjogi problémát vagy a végzés mellékleteként megküldi - az indítványozó vagy az indítványban szereplő más személyek személyes adatainak törlését követően, illetve az indítványozó hozzájárulása birtokában - az indítvány másolatát, valamint ismerteti azt a jogi kérdést, amire a megkeresés irányul.

- (5) A (3) bekezdésben meghatározott megkeresés esetén a válaszadásra adott határidő kivételesen, az indítvány elbírálásának sürgősségére tekintettel, lehet harminc napnál rövidebb.
 - (6) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője az Abtv. 57. § (1c) bekezdése alapján véleményét a (3) bekezdésben meghatározott megkeresés nélkül is megküldheti.
 - (7) Az elnök vagy – az ügy tanácsban történő tárgyalása esetén – a tanácsvezető a saját kezdeményezésére vagy az ügy előadó alkotmánybírója javaslatára az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján elrendelheti az indítványozó, az ellenérdekű fél, ezek képviselője, illetve a kérelem elbírálásához szükséges harmadik személy vagy szerv (szervezet) – különösen a (3) bekezdésben meghatározott szervezet – nyilatkozatának beszerzését vagy személyes meghallgatását.
 - (8) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője az Abtv. 57. § (1c) bekezdése alapján véleményének megküldésével egyidejűleg személyes meghallgatást az Alkotmánybíróságtól a 25–27. §-ban foglalt hatáskör szerinti eljárásokban kérhet.
 - (9) Amennyiben az ügy eldöntéséhez szükséges, az előadó alkotmánybíró iratanyag megküldése céljából megkeresheti az elsőfokú bíróságot [Abtv. 57. § (3) bekezdés]. Az eljárás befejezését követően a bekért bírósági iratanyagot az Alkotmánybíróság döntésével együtt vissza kell küldeni az alapügyben eljáró bíróságnak.
 - (10) Az előadó alkotmánybíró vagy a testület döntése esetén bármely állami szerv, társadalmi szervezet, alapítvány, illetve egyház írásban ismertetheti az Alkotmánybírósággal az ügygel kapcsolatos jogi álláspontját, amennyiben ezt az Alkotmánybíróságtól kérelmezte.
37. § (1) Amennyiben az Alkotmánybíróság jelen Ügyrend 36. § (7) bekezdése szerint személyes meghallgatást rendelt el, az indítványozó, illetve az ellenérdekű fél képviselőjét értesíteni kell, és határidő tűzése mellett figyelmeztetni, hogy írásban nyilvános meghallgatás tartását indítványozhatja.
- (2) A nyilvános meghallgatás tartásának megadott határidőn belüli indítványozására irányuló nyilatkozat elmaradása esetén úgy kell tekinteni, hogy a nyilvános meghallgatást nem kérik.
 - (3) Az (1) bekezdésben meghatározott indítványról az elnök vagy - az elnöknek történő előzetes bejelentést követően - a tanácsvezető öt munkanapon belül dönt. Az Alkotmánybíróság a nyilvános meghallgatásra irányuló indítványt elutasítja, ha attól az ügy érdemi előmozdítása nem várható.
 - (4) A jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője az Abtv. 57. § (1b) bekezdése szerinti véleményének megküldésével egyidejűleg nyilvános meghallgatást a 24. § és a 32. §-ban foglalt hatáskör szerinti eljárásokban az Abtv. 57. § (1c) bekezdés szerint kérhet.

- (5) A személyes meghallgatásra és a nyilvános meghallgatásra legkorábban az ügyben készült tervezet első tárgyalását követően kerülhet sor.
40. § (1) Ha az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének fennállásához, illetve az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörének gyakorlásához kapcsolódó szakkérdések vagy előkérdések eldöntése különleges szakértelmet igényel, akkor az Alkotmánybíróság e kérdésekben kivételesen szakértőt rendel ki.
- (2) A szakértő kirendelése az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök írásbeli felkérésével történik, melyben megállapítja a szakvélemény elkészítésére nyitva álló határidőt, valamint azokat a konkrét kérdéseket, amelyekre a szakértőtől választ vár.
- (3) Ha a szakvélemény a megadott határidő alatt nem készül el, az Alkotmánybíróság új határidőt tűz ki, vagy új határidő kitűzésével másik szakértőt rendel ki, vagy mellőzheti a szakvélemény beszerzését.
- (4) Az eljáró tanács tagjai, illetve teljes ülési tárgyalás esetén bármelyik alkotmánybíró javasolhatja a szakértő személyes meghallgatását, melynek elrendeléséről a tanácsvezető, illetve az elnök dönt.

24. Adatnyilvánosság

56. § (1) Az Abtv. 23–24. §-a és 32–33. §-a szerinti eljárásokban, továbbá az Abtv. 38. §-a szerinti eljárásban nyilvánosnak minősül, az Abtv. 25–27. §-a szerinti eljárásban az indítványozó hozzájárulása esetén nyilvánosságra hozható az indítvány, valamint az eljárás során az Alkotmánybírósághoz közfeladatot ellátó szervek, illetve személyek által megküldött vélemény, továbbá a szakértői vélemény.
- (2) Amennyiben a nyilvánosnak minősített dokumentumokban szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához az érintett nem járult hozzá, azokat oly módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Amennyiben az adatkezeléshez a hozzájárulást az érintett személy felhívás ellenére sem adja meg, azt kell vélelmezni, hogy az adatai nyilvánosságra hozásához nem járult hozzá. Az indítványok anonimizálására egyebekben a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvény bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.
- (3) Az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett eljárásban, valamint az Abtv. 25. §-ában, 32–33. §-ában és 36. §-ában foglalt eljárásban az indítványozó, illetve jogi képviselője, az Abtv. 26–27. §-ában foglalt eljárásban az indítványozó és az ellenérdekű fél jogi képviselője útján jogosult az eljárás meghatározott irataiba betekinteni, azokról másolatot, kivonatot készíteni.
- (4) A felvilágosítás személyesen, írásban és távközlési eszköz útján kérhető. A felvilágosítás a jogosultnak kizárólag a megismerhető iratok és az azokban szereplő adatok tekintetében áll fenn. A kezelő iroda

nem ad felvilágosítást, amennyiben a felvilágosítást kérő személynek azonosítása nehézségekbe ütközik.

- (5) A tanácsvezető tájékoztatja az érintettet az iratbetekintés lehetőségéről. A betekintés tényét az ügyiraton fel kell tüntetni. Az iratbetekintés tekintetében az Abtv. 57. § (9) bekezdése alapján a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni.
- (6) A befejezett eljárásokban az eljárás meghatározott irataiba való betekintésre joga van minden olyan természetes és jogi személynek, valamint szervnek, aki, illetve amely az erre vonatkozó jogos, illetve a tevékenységével összefüggő érdekét valószínűsíti. Az iratbetekintésre vonatkozó kérelmet az Alkotmánybíróság elutasítja, ha az érintett jogos érdekének védelme ezt megkívánja.
- (7) A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szabályai szerint nem nyilvános az ügy döntésre történő előkészítésével összefüggő belső munkaanyag, különösen az indítványelemzés, a tervezet, a módosító- és szerkesztési javaslat, az előadó alkotmánybíró jegyzete, az ügyhöz csatolt emlékeztető, valamint az ügyintézővel kapcsolatos egyéb tanácsvezetői és elnöki intézkedés, utasítás.
- (8) A minősített adatokat tartalmazó irat nem nyilvános az indítványozó, illetve jogi képviselője és az ellenérdekű fél számára sem, üzleti titok esetén a megismerést a titokgazda nyilatkozatától kell függővé tenni.
- (9) Adatigénylesre a főtitkár írásban válaszol.

Tartalom

1. Szövegtörténet	635
2. Indítványhoz kötöttség	636
2.1. Az indítványhoz kötöttség tartalma	636
2.1. A bizonyítás elvei az alkotmánybírósági eljárásokban	637
3. Meghallgatás	638
3.1. A nyilvánosság elvének érvényesülése az Alkotmánybíróság gyakorlatában	638
3.2. Harmadik személyek szakmai álláspontjának kifejtése – az <i>'amicus curiae'</i> jogintézménye	639
3.3. A meghallgatás elrendelése	639
3.4. A meghallgatás lefolytatásának eljárási szabályai	640
3.5. Megkeresés, véleményezési eljárás	641
4. Szakértő kirendelése	642
5. Az indítványhoz kötöttség, a meghallgatás és a szakértő kirendelésére vonatkozó szabályozás jelentősége	642

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 25. § (2) bekezdése általános szabályként rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, s csak kivételes esetben, szükség esetén folytat le bizonyítási eljárást. A **régi Abtv.** a bizonyítás körében két bizonyítási mód, illetve eszköz alkalmazását tette lehetővé: a törvény felhatalmazása alapján személyes meghallgatásra, illetve szakértő bevonására kerülhetett sor. Ezen túlmenően az Ideiglenes Ügyrend 32. § (2) bekezdése a szakértői bizonyításra, a személyes meghallgatásra és az okirati bizonyításra a polgári perrendtartás rendelkezéseit rendelte alkalmazni.

Az új Abtv. már hatályba lépésekor jóval több bizonyításra vonatkozó rendelkezést tartalmazott: az indítványozó és a harmadik személy meghallgatása mellett a nyilvános meghallgatás intézménye is belekerült a jogszabályba. Az új Abtv. 57. § (7) bekezdésébe illesztett, az Ügyrend 38. §-ban részletesen szabályozott jogintézmény kodifikálása során az Alkotmánybíróság megalakulását követő, ún. első nyilvános szereplések tapasztalatai iránymutatásul szolgálhattak. A ún. kamatadó-ügyben tartott nyilvános meghallgatás eredményeként megállapítást nyert, hogy e bizonyítási mód alkalmazása nem lehet „civil tiltakozási fórum intézményesült megnyilvánulásának”¹ eszköze, vagyis korlátozásra szorul a nyilvános meghallgatáson jelenlévők köre.

Ezt követően a halálbüntetés alkotmányosságát tárgyaló nyilvános teljes ülésen a testület harmadik személyek számára már korlátozott körben biztosította az eljárásba való érdemi bekapcsolódást: az Alkotmánybíróság ekkor „neves jogászok, szakértők meghallgatásának nyilvánosságát tette lehetővé [...] az állami büntetőhatalom alkotmányos hatáiról.”² A nyilvános ülésen az indítványozó és szakértők foglalták össze korábban kifejtett álláspontjukat. Véleményem szerint az 1990. október 24-i ülés előre vetítette az *‘amicus curiae’*³ intézményesült megjelenésének szükségességét a magyar alkotmánybíróági eljárásban, mely az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. § (16) bekezdése által került be az Abtv. 57. § (1b)-(1c) bekezdésébe. Ez a szabály azonban csak a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője számára biztosít alanyi jogként lehetőséget arra, hogy kérés nélkül megküldje véleményét. Neves jogászokra, szakértőkre nem terjed ki a hatálya. Tartalma szerint a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapításában ellenérdekelt, és a jogalkotásban részt vett személyekre vonatkozik. Az Abtv. ugyanakkor nem zárja ki, hogy mások is *amicus curiae* beadvánnyal éljenek, ezeknek azonban nem az Abtv. tételes szabálya a jogalapja, hanem az általános petíciós jog (Alaptörvény XXV. cikk).

¹ HOLLÓ (2015) i. m. 67.

² HOLLÓ (2015) i. m. 70.

³ „Ismert intézmény mind az angolszász, mind a kontinentális – elsősorban frank gyökerű – jogrendszerekben. Legáltalánosabb definíció szerint a „bíróóság barátja” egy tanácsadó, aki közreműködik a bíróság munkájában azzal, hogy érveket nyújt, kutatással támasztja alá, vagy beadványt tesz a felek által a perben nem vagy nem megfelelően megjelenített érdekek (mint például a közérdek) védelmében.” GERENCSÉR (2012) i. m. 114.; „[A]z *amicus curiae* olyan beadvány, amely a Bíróság figyelmét felhívja valamely, a felek által be nem mutatott, ki nem fejtett releváns körülményre, amely jelentősen segítheti a Bíróságot a döntéshozatalban.” VÁRADI-MÁZI i. m. 18.

2. Indítványhoz kötöttség

2.1. Az indítványhoz kötöttség tartalma

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésébe foglalt felhatalmazás alapján, bírói kezdeményezésre, alkotmányjogi panasz esetén, vagy a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére a rendelkezésre álló iratok alapján jár el. Az Abtv. 57. § (1) bekezdése az indítványok érdemében való döntés alapelveit és keretszabályozását rögzíti, melyet Ügyrend 36. §-a tölt meg tartalommal.

Az Alkotmánybíróság eljárásaiban az indítványok érdemében való döntés elsődleges rendező elve az **indítványhoz kötöttség elve**. Az indítványhoz kötöttség elvének tartalma nem azonos a magánjogi kérelemhez kötöttség elvével, noha az Abtv. 57. § (9) bekezdése – a bizonyítási eszközök és az eljárás során keletkezett iratokba való betekintést illetően – a polgári perrendtartás alkalmazását hívja fel háttérjogszabályként. A **magánjogi jogvitákban**, a polgári peres eljárásban „a kérelemhez kötöttség kifejeződése a kérelem kimerítésének (hiánytalan tartalmi elbírálásának) a követelménye, és a kérelem tárgyi-tartalmi keretein való túlterjeszkedés tilalma.”⁴ Az Alkotmánybíróság eljárásaiban érvényesülő indítványhoz kötöttség tartalmában két szegmenset foglal magába: egyrészt azt, hogy főszabály szerint⁵ az indítvány az alkotmánybírói eljárás megindításának előfeltételét képezi, másodszorban azt jelenti, hogy a testületnek az indítvány egészét el kell bírálnia.⁶

Ugyanakkor az indítványhoz kötöttség nem foglalja magába a *ne procedat iudex ex officio* és a *ne eat iudex ultra petita partium* elveihez való feltétlen kötöttséget. Míg a polgári peres eljárásban a rendelkezési elv és a kérelemhez kötöttség elve nyomán a felek az ügy urai, ők határozzák meg a jogvita tárgyát és terjedelmét, addig az egyes alkotmánybírói eljárásokban az indítvány az alkotmányossági vizsgálatnak csak az alapját képezi. Indítványt, kivéve az alkotmányjogi panaszt, nem lehet visszavonni [vö. Abtv. 53. § (6) bekezdés].

A polgári peres eljárásban a bíró nem terjeszkedhet túl a kereseti kérelmen, ezzel szemben az Alkotmánybíróság előtti eljárásokban az indítvány az egyesbíró vagy a tanács eljárási jogosultságának alapját, nem pedig terjedelmét szabja meg. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szűk körben lehetővé teszi az indítványon túlterjeszkedést: az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.⁷ Ez korlátozó szabálynak minősít-

⁴ ÉLESS–DÖME i. m. 65.

⁵ A főszabály alóli kivétel képez jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, mivel az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésének vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból is elvégezheti (vö. Abtv. 32. §).

⁶ VINCZE (2009a) i. m. 1165.

⁷ Az Alaptörvény módosítás indokolása szerint „A törvény [...] az indítványhoz kötöttség szabályozását alaptörvényi szintre emeli akként, hogy az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vonhatja vizsgálat alá a jogszabálynak az indítvánnyal nem érintett rendelkezését, ha az a felülvizsgálni kért szabállyal szoros tartalmi összefüggésben áll.”

hető, mert a testület – a régi Abtv. alapján – működésének kezdetétől kiterjesztően értelmezte az indítványhoz kötöttség elvét: az összefüggés okán bevonható volt a vizsgálatba az adott alkotmányossági probléma által érintett összes jogszabályi rendelkezés.⁸ Az összefüggés fogalma szélesebb mozgásteret biztosított az Alkotmánybíróság számára, mint a szoros tartalmi összefüggés fogalma.

A rendelkezésre álló iratok alapján történő döntéshozatal egyrésről levezethető az indítványhoz kötöttségnek a régi Abtv. 20. §-ában és az Abtv. 51. §-ban rögzített elvéből, másodsorban pedig az Alkotmánybíróság döntési jogköre korlátjának is tekinthető.⁹

Az Abtv. 57. §-a az indítványok elbírálása során továbbra is első helyen rögzíti a rendelkezésre álló iratok alapján döntéshozatalt, azonban ezzel együtt megnyitja a bizonyítás más lehetőségét a meghallgatás és a szakértő eljárásba történő bevonásának lehetővé tétele által.

2.1. A bizonyítás elvei az alkotmánybírósági eljárásokban

Az Abtv. 57. §-a az indítványok érdemében való döntés irányelveinek meghatározása nyomán az Alkotmánybíróság egyes eljárásaiban (egyesbírói eljárás, tanács, teljes ülés) lefolytatható bizonyítási eljárás szabályait is tartalmazza.

Az alkotmánybírósági eljárás *sui generis* jellegéből¹⁰ adódóan az Alkotmánybíróság előtti bizonyítási eljárásban (az alkotmánybíráskodás sajátosságaira tekintettel) az általános perjogi modellben alkalmazott bizonyításhoz képest eltérő, egyben egyedi bizonyítási szabályok találhatók, melyek az Alaptörvény 24. cikkének, az Abtv., az Ügyrend és a Pp. egyes rendelkezésein [Abtv. 57. § (9) bekezdés] alapulnak, és ezen jogforrások együttes olvasatával értelmezhetők.

Bár az alkotmánybírósági eljárás nem az általános perjogi modellt és a kontradiktórius eljárást követi,¹¹ az Abtv. 57. §-ból mégis levezethető a szabad bizonyítás elvének több részeleme. Véleményem szerint az Abtv. 57. § (1) bekezdése magában foglalja az eljárási rend megválasztásának szabadságát, a bizonyítás lefolytatásának formai szabadságát, a döntés alapjául szolgáló körülmények szabad megállapításának elvét, valamint a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét. A szabad bizonyítás elve részelemeinek közös jellemzője, hogy azok csak az Abtv.-be foglalt alábbi kötöttségek mellett érvényesülhetnek.

A tanács számára az eljárási rend megválasztásának szabadsága magában foglalja a rendelkezésre álló iratok alapján történő döntés vagy a bizonyításfelvételtől való döntés lehetőségét, bizonyításfelvétel esetén pedig a bizonyítási mód megválasztásának szabadságát. Ugyanakkor a bizonyításfelvétel során a tanácsot a bizonyítási mód megválasztásának szabadsága a törvényben nevesített bizonyítási módok – okirati bizonyítás, meghallgatás, szakértői bizonyítás – közötti választásra korlátozza.

⁸ KUKORELLI–PAPP–TAKÁCS i. m. 405.

⁹ „Az indítványhoz kötöttség elvéből az következik, hogy az Alkotmánybíróság annak a szabálynak az alkotmányellenességét vizsgálja, amelyet az indítványozó megjelölt és annak az alkotmányi rendelkezésnek a tükrében, amelyre az indítványozó hivatkozik” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 83.].

¹⁰ 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.; HOLLÓ (2015) i. m. 76–77., VINCZE (2009a) i. m. 1158.

¹¹ VINCZE (2009a) i. m. 1158.

A régi Abtv. főszabályként a rendelkezésre álló iratok alapján történő döntéshozatalt rögzítette, s korlátozottan biztosított lehetőséget az eljárásban személyes meghallgatásra, valamint szakértő bevonására. Az Abtv. az érdemi döntéshozatal során továbbra is elsőként a rendelkezésre álló iratok alapján történő döntéshozatalt említi, ugyanakkor a meghallgatásra és a szakértői bizonyításra vonatkozó részletszabályok kidolgozottságával utat tör a ténykérdések részletesebb vizsgálata lehetőségének.

3. Meghallgatás

3.1. A nyilvánosság elvének érvényesülése az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság eljárása főszabály szerint nem nyilvános. Ugyanakkor meglátásom szerint az ügyekben keletkezett indítványok anonimizált nyilvánosságra hozatalára, a jogalkotói vélemények és a döntések hozzáférhetővé tételére, valamint a nyilvános meghallgatásra vonatkozó hatályos szabályok elmozdulást jelentenek a testület zárt ülésezésének hagyományától, és megteremtik a nyilvánosság elve érvényre juttathatóságának alapjait az egyes alkotmánybíróági eljárásokban.

Az Abtv. 57. § (1a) pontja határozza meg azokat a jogforrásokat – nevezetesen a törvényt, a kormányrendeletet, illetve a személyek széles körét érintő egyéb jogszabály –, amelyek vizsgálata körében indult alkotmánybíróági eljárásokat az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni. Az adatnyilvánosság részletszabályait az Ügyrend 56. §-a tartalmazza.

Az Abtv. és az Ügyrend együttes értelmezésével megállapítható, hogy közzétételi kötelezettség terheli az Alkotmánybíróság Hivatalát előzetes normakontroll eljárás (vö. Abtv. 23. §), utólagos normakontroll eljárás (vö. Abtv. 24. §), bírói kezdeményezésre indult egyedi normakontroll eljárás (vö. Abtv. 25. §), alkotmányjogi panasz esetén (vö. Abtv. 26. § és 27. §), illetve jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata során (vö. Abtv. 32. §), továbbá az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata során is (vö. Abtv. 33. §). Ügyszinten nyilvánosságra kell hozni az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörben hozott alkotmánybíróági döntést (vö. Abtv. 38. §).

Az eljárás tárgyára tekintettel, illetve az indítványozó hozzájárulásának megfelelően vagy az indítvány egészét nyilvánosságra kell hozni – a személyes adatok törlése mellett – vagy csupán az indítványba foglalt alkotmányossági kérelem lényegét. Előzetes és utólagos normakontroll eljárás, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, valamint az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata során az Alkotmánybíróság – az indítványozó hozzájárulása nélkül is – közzéteszi az indítvány egészét teszi. Ugyanez a rendelkezés vonatkozik az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó eljárásra is. Bírói kezdeményezésre indult normakontroll eljárás, illetve alkotmányjogi panasz esetén az indítvány egésze csak az indítványozó hozzájárulásával tehető közzé. Utóbbi két eljárás esetén az indítványozó hozzájárulásának hiányában az indítványba foglalt alkotmányossági kérelem lényege hozható nyilvánosságra. Fontos garanciális jelentőségű szabályt rögzít az Ügyrend 56. § (2) bekezdése: a személyes adatok törlése nem eredményezheti a megállapított tényállás sérelmét. Bírói kezdeményezésre indult normakontroll eljárásban, illetve alkotmányjogi panasz eljárásban

határidő tűzésével fel kell hívni az indítványozót arra, hogy nyilatkozzon az adatkezeléshez való hozzájárulásról. A határidő eredménytelen eltelte esetén az Ügyrend 56. § (2) bekezdése alapján vélemezni kell, hogy az indítványozó az adatai nyilvánosságra hozatalához nem járult hozzá. Az anonimizálás során a személyes adatok védelmére vonatkozóan a Bszi. 166. §-a irányadó.

3.2. Harmadik személyek szakmai álláspontjának kifejtése – az '*amicus curiae*' jogintézménye

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett, folyamatban lévő eljárásokban a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője írásban megküldheti az ügygel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróságnak. Ezzel az Abtv. 57. § (b)–(c) bekezdéseibe beillesztett szabály az ún. *amicus curiae* jogintézményét honosította meg a magyar alkotmánybírói eljárásban, meghatározott személyek esetében. E szabály által lehetővé válik, hogy a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője önkéntesen, saját mérlegelése alapján benyújtsa a szakmai álláspontját a testületnek.

Ugyanakkor a magyar alkotmánybírói eljárásban az *amicus curiae* mint **harmadik személyek szakmai álláspontja kifejtésének lehetőségét az Abtv. korlátok között szorítja.** „Az Abtv.-ből tehát nem vezethető le olyan értelmezés, hogy bármely harmadik személy, önként, az Alkotmánybíróság erre irányuló felhívása nélkül beadott állásfoglalása az ügy iratának, s mint ilyen az Alkotmánybíróság döntés alapjául szolgáló bizonyítási eszköznek minősülne.”¹² Az Abtv. ezt a jogot csak a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője részére biztosítja alanyi jogként. Ugyanakkor az általános petíciós jog alapján mások is beadvánnyal, javaslattal élhetnek, akár egyes konkrét ügyekhez kapcsolódóan is. Más kérdés, hogy ezeket a véleményeket az Alkotmánybíróság honlapján való közzététel szempontjából ugyanúgy kell-e kezelni, mint a jogalkotó Abtv.-n alapuló véleményét. Nincs olyan szabály az Abtv.-ben, amely harmadik személyek véleményének az Alkotmánybíróság honlapján közzétételre kötelezné az Alkotmánybíróságot; igaz olyan szabály sincs, amely ezt tiltaná.

Amennyiben a törvény az Alkotmánybíróság eljárására harminc napnál rövidebb időt határoz meg (soron kívüli eljárás), a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője véleményét 15 napon belül, az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül, egyéb eljárás esetén 30 napon belül küldheti meg.

A jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője az ügygel kapcsolatos álláspontját írásban önálló, illetve közös véleménybe foglalva is kifejtheti, melyet az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni.

3.3. A meghallgatás elrendelése

Az Abtv. a meghallgatás két típusát szabályozza: egyrészt a személyes meghallgatást, másrészt a nyilvános meghallgatást, amelyek egyenértékű bizonyítási módként jelennek meg.

¹² VÁRADI–MÁZI i. m. 22.

A régi Abtv. csak a személyes meghallgatásról rendelkezett, majd a testület részben szokásjogi alapon, részben saját ügyrendje által lehetőséget biztosított nyilvános meghallgatás lefolytatására.¹³ Az Ideiglenes Ügyrend a nyilvános meghallgatást kivételes bizonyítási módként rögzítette.

Az Abtv. hatályba lépésével e bizonyításfelvételi mód – a személyes meghallgatással egy sorban – törvény által biztosított eszközzé vált az alkotmánybíróági eljárásokban.

Az Abtv. 57. § (2) bekezdése szerint személyes meghallgatás elrendelésére sor kerülhet hivatalból (az elnök vagy a tanácsvezető végzése alapján) vagy kérelemre (jogszá-bály megalkotójának és/vagy törvény kezdeményezőjének kérelme alapján.) Nyilvános meghallgatás elrendelésére kizárólag kérelemre kerülhet sor.

A jogszabály megalkotója és/vagy a törvény kezdeményezője személyes meghallga-tást bírói kezdeményezésre indult normakontroll eljárásban, illetve az Abtv. 26–27. §-ba foglalt alkotmányjogi panasz esetén kérhet. A nyilvános meghallgatás kérelmezésének joga utólagos normakontroll eljárás, valamint nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgá-latának tárgyában indult eljárásokban illeti meg őket.

Nyilvános meghallgatást indítványozhat jogszabály megalkotója és/vagy a tör-vény kezdeményezője, valamint az indítványozó, illetve az ellenérdekű fél abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság az Ügyrend 36. § (7) bekezdése szerint személyes meghallgatást rendelt el. Ha a nyilvános meghallgatás elrendelésére a jogszabály meg-alkotója és/vagy a törvény kezdeményezőjének kérelmére kerül sor, az elrendelésről az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt. A meghallgatás mellőzéséhez valamennyi tag többségének szavazata szükséges. Az indítványozó, illetve az ellenérdekű fél nyilvános meghallgatásáról való döntés az elnök vagy az elnöknek történő előzetes bejelentést követően a tanácsvezető hatáskörébe tartozik [Ügyrend 37. § (3) bekezdés]. A nyilvános meghallgatásra irányuló indítvány abban az esetben utasítható el, ha attól az ügy érdemi előmozdítása nem várható.

A jogszabály megalkotójának és/vagy a törvény kezdeményezőjének meghallgatá-sára az indítványozót is meg kell hívni, és a meghallgatás keretében lehetőséget kell biztosítani számára, hogy álláspontját kifejtse [Abtv. 57. § (1e) bekezdés].

3.4. A meghallgatás lefolytatásának eljárási szabályai

Az Ügyrend 37. § (5) bekezdése alapján a személyes meghallgatásra és a nyilvános meghallgatásra legkorábban az ügyben készült tervezet első tárgyalását követően ke-rülhet sor.

A nyilvános meghallgatás időpontjának kitűzésére az Ügyrend további határidőt szab: az ülés időpontjáról a meghívottaknak legalább öt munkanappal korábban tudomást kell szerezniük. Azonban ez az időtartam indokolt esetben lerövidíthető [Ügy-rend 38. § (1) bekezdés].

Amennyiben a nyilvános meghallgatásra az indítványozó vagy az ellenérdekű fél kérelmére került sor, az elnök, illetve a tanácsvezető, a jogszabály megalkotójának és/vagy a törvény kezdeményezőjének kérelmére elrendelt nyilvános meghallgatás esetén

¹³ BODNÁR i. m. 413.

az ülés elnöke hívja meg azokat, akiknek az eljárásban való részvétele az Abtv., illetve az Ügyrend alapján kötelező.

A nyilvános meghallgatás szabályszerű lefolytatásának, méltóságának, illetve biztonságának biztosítása és megőrzése az Alkotmánybíróság elnökének feladata. E hatáskörében eljárva a férőhelyek korlátozottságának okán a hallgatóság létszámát meghatározhatja, illetve korlátozhatja [Ügyrend 38. § (3) bekezdés].

A meghallgatást az ülés elnöke nyitja meg és vezeti. Az ülés elnöke meghatározza az eljárási cselekmények sorrendjét, és felel az ülés rendjének fenntartásáért. A tárgyalás rendjének megsértői az ülésről kiutasíthatók, illetve pénzbírsággal is sújthatók [Abtv. 57. § (1f) bekezdés, Ügyrend 38. § (8) bekezdés].

Elsőként az előadó alkotmánybíró ismerteti az ügy lényegét, majd ezt követően a többi alkotmánybíró kérdést intézhet a meghallgatott személyekhez [Ügyrend 38. § (4) bekezdés].

A jogszabály megalkotójának és/vagy a törvény kezdeményezőjének meghallgatása során a jogszabály megalkotója és/vagy a törvény kezdeményezője önállóan, személyesen, képviselőik útján, vagy közös képviselő útján is eljárhat [Abtv. 57. § (1c) pont].

A meghallgatásról hangfelvétel és jegyzőkönyv készül. Ha a meghallgatásra nem zárt ülésen került sor, akkor a meghallgatás jegyzőkönyvét az Alkotmánybíróság honlapján közzé kell tenni.

3.5. Megkeresés, véleményezési eljárás

Az Abtv. 57. § (2)-(3) bekezdése a véleményezési eljárás keretében a megkeresés intézménye révén a bizonyításfelvétel egy további módjának enged teret. Az alkotmánybíróági eljárás *sui generis* jellegéből adódóan az Alkotmánybíróság általi megkeresés egyrészről tartalmában eltér a megkeresés hagyományos perjogi intézményétől, másrészt nem jelent kivételt a bizonyítás közvetlenségének elve alól.

Míg a polgári peres eljárásban a megkeresés elsődlegesen perökonómiai célokat szolgál (ha a perbíróság előtti eljárás jelentős nehézséggel vagy aránytalanul nagy költségtöbblettel járna, a megkeresés révén az a bíróság folytatja le a bizonyítást, amelynek a területén a legcélszerűbben eszközölhető),¹⁴ addig az alkotmánybíróági eljárásokban a tényállás tisztázásának egyik eszköze.

Az Alkotmánybíróság végzésben nyilatkozattételre hívhatja fel, valamint iratanyag továbbítása, valamint vélemény kérése érdekében keresheti meg az indítványban érintett hatóságot, állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervezetet. A megkeresett hatóságot, szervet jogsegélynyújtási kötelezettség terheli. Nem vizsgálhatja felül a megkeresés jogszerűségét és célszerűségét, hanem az Abtv. 57. § (5) bekezdése szerint köteles együttműködni. Ugyanezek a szabályok irányadók az egyedi ügyben megkeresett bíróságra is.

A megkeresésről való döntést az Ügyrend 36. § (3)–(4) bekezdése az előadó alkotmánybíró hatáskörébe utalja. A megkeresés címzettje az indítvánnyal érintett szerv vezetője. A megkeresésnek tartalmaznia kell az indítvánnyal érintett alkotmányjogi probléma megjelölését, és azt a jogi kérdést, amelyre a megkeresés irányul. Az indítvá-

¹⁴ Ld. a megkeresés szabályait a Pp. 283. § alapján.

nyozó hozzájárulása esetén az indítvány másolata is mellékelhető. Bíróság megkeresése esetén az eljárás befejezését követően az iratanyagot az Alkotmánybíróság döntésével együtt vissza kell küldeni a megkeresett bíróságnak [Ügyrend 36. § (9) bekezdés].

4. Szakértő kirendelése

Az Abtv. a szakértői bizonyítást egy kivételes bizonyítási módként határozza meg. Szakértői bizonyítás elrendelésére kizárólag hivatalból kerülhet sort, abban az esetben, ha az alapjogi jogsérelem fennállásának eldöntése szakkérdés tisztázását igényli.

A régi Abtv. is hasonló szabályt tartalmazott. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi szakértők feladatának vizsgálata kapcsán, a 634/B/2007. AB határozatban kifejtette: a szakértők feladata, hogy egy szakkérdésben készített szakvéleménnyel segítsék a tényállás megállapítását olyan kérdésben, amely „a bíróság hiányzó, különleges szakértelmét hivatott pótolni az érdemi döntéshez szükséges tények észlelése, illetve megítélése terén” (ABH, 2010, 1715.). Az Alkotmánybíróság, jóllehet nem ténybíróság, a döntése megalapozása érdekében, de nem a történeti tényállás megállapítása céljából, vehet igénybe szakértőt, szerezhethet be véleményt.

Az Abtv. 57. § (9) bekezdése a bizonyítási eszközökre vonatkozóan a polgári perrendtartásról szóló törvény szabályait rendeli alkalmazni, így a Pp. 300. § (2) bekezdése alapján szakértőként az igazságügyi szakértőkről szóló törvény szerinti szakértő vagy az abban meghatározott eseti szakértő rendelhető ki.

A szakértő kirendelésére vonatkozó eljárási szabályokat az Ügyrend 40. §-a tartalmazza. A szakértő kirendeléséről az elnök az előadó alkotmánybíró javaslatára határoz. A felkérésben meg kell jelölni a tisztázandó szakkérdést, valamint azt, hogy a testület hány napon belül várja a vélemény elkészítését. Ha a kért szakvélemény a megadott határidőre nem készül el, az Alkotmánybíróság új határidőt tűz, vagy másik szakértőt rendel ki, de dönthet a szakvélemény beszerzésének mellőzéséről is.

Az Ügyrend lehetővé teszi a szakértő személyes meghallgatásra való idézését is. Az eljáró tanács tagjai, illetve teljes ülés esetén bármely alkotmánybíró kezdeményezésére sor kerülhet erre, ha az elkészített szakvélemény homályos, hiányos vagy ellentmondó.

Amennyiben a szakértő a személyes meghallgatáson nem jelenik meg, az Ügyrend 49. § (3) bekezdése alapján eljárási bírsággal is sújtható.

5. Az indítványhoz kötöttség, a meghallgatás és a szakértő kirendelésére vonatkozó szabályzás jelentősége

Az Abtv. az indítványok érdemi elbírálása során továbbra is első helyen rögzíti a rendelkezésre álló iratok alapján történő döntéshozatalt, azonban ezzel együtt megnyitja a döntés alapjául szolgáló körülmények vizsgálatának a lehetőségét a meghallgatás és a szakértő eljárásba történő bevonásának lehetővé tétele által.

Bár az alkotmánybíróági eljárás nem az általános perjogi modellt és a kontradiktórius eljárást követi,¹⁵ az Abtv. 57. §-ból mégis levezethető a szabad bizonyítás elvének több

¹⁵ VINCZE (2009a) i. m. 1158.

részeleme. A szabad bizonyítás elve fentebb ismertetett részelemeinek közös jellemzője, hogy valamennyi csak az Abtv.-be foglalt kötöttségek mellett érvényesülhet.

A testület a tanácskozások során – az Abtv. 57. §-ába és az Ügyrendbe foglalt eljárási garanciák ellenére – továbbra is a zárt üléselés hagyományait követi.¹⁶ Ugyanakkor az ügyek nyilvánosságra hozatalára, a döntések hozzáférhetővé tételére, valamint a nyilvános meghallgatásra vonatkozó hatályos szabályok elmozdulást jelentenek a zárt üléselés hagyományaitól, és megteremtik a nyilvánosság elve érvényre juttatásának alapjait az egyes alkotmánybíróági eljárásokban.

58. § [Hiánypótlás, egyesítés, elkülönítés]

- (1) **Ha az előadó alkotmánybíró az indítvány érdemi vizsgálata során azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre szorul, határidő tűzésével hiánypótlásra hívhatja fel az indítványozót. A határidő eredménytelen eltelte esetén az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt az ügyben.**
- (2) **Az előadó alkotmánybíró együttes vizsgálat és elbírálás végett elrendelheti azoknak az előtte folyamatban levő ügyeknek az egyesítését, amelyeknek tárgya egymással összefügg.**
- (3) **Ha az előadó alkotmánybíró az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja, elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönülve kerüljenek érdemi vizsgálatra, illetve elbírálásra.**

Ügyrend

33. § (1) Az előadó alkotmánybíró az indítványt a kézhezvétel után megvizsgálja, és

- a) ha azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre vagy kijavításra szorul, rövid határidő tűzésével – ez az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetében legfeljebb 8 nap –, a hiányok megjelölése mellett végzésben hiánypótlásra szólítja fel az indítványozót, és egyben figyelmezteti őt, hogy ha az indítványt újból hiányosan vagy elkésztetten adja be, az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el,
- b) ha a hiánypótlás eredményeként jut arra a következtetésre, hogy az indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, előterjesztést tesz az indítvány áttételére.

¹⁶ BITSKEY (2016) i. m. 469.

- (2) Ha az indítvány hiányosságát a kitűzött határidő alatt az indítványozó pótolja, azt úgy kell tekinteni, mintha már eredetileg is helyesen adták volna be.
 - (3) A határidő eredménytelen eltelte esetén az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt az ügyben. Amennyiben az adatok hiányossága a döntést ellehetetleníti, az indítványt végzésben visszautasítja.
34. § (1) Az egymással összefüggő vagy azonos tartalmú ügyek előadó alkotmánybíró által elrendelt egyesítése és arról egyúttal az indítványozó értesítése – főtítkári bemutatás alapján – végzéssel történik. A magasabb sorszámú ügyet vagy ügyeket kell az alacsonyabb sorszámú ügghöz egyesíteni.
- (2) Az egyesítés során nem lehet eltekinteni a befogadási kritériumok – különösen az érintettség – fennállásának valamennyi indítványozó tekintetében egyedileg történő vizsgálatától.
 - (3) A különböző alkotmánybírókra szignált ügyek esetén az érintett alkotmánybírók közti egyeztetés alapján, elnöki szignálás után kerül sor az egyesítésre.
 - (4) Az előadó alkotmánybíró az Abtv. alapján elrendelheti az ügy egyes kérdéseinek elkülönítve történő elbírálását.
63. § Az eljárás befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság végzésben rendeli el [...] a hiánypótlást, az egyesítést, az elkülönítést [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	644
2. Előadó alkotmánybírói hiánypótlás	645
3. Ügyek egyesítése	646
4. Elkülönítés.....	647

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem szabályozta a hiánypótlás, az egyesítés, illetve az elkülönítés jogintézményeit, helyette az ideiglenes Ügyrend tartalmazott részletszabályokat, részben a főtítkári előkészítő eljárásra [23. § (1) bekezdés *d*) pont], részben pedig az előadó alkotmánybírói vizsgálati szakaszra vonatkozóan. Ennek keretében lehetőség volt hiánypótlásra, egyesítésre és elkülönítésre is.

A hiánypótlásra vonatkozó szabály szerint, ha a beadvány nem felelt meg a törvény rendelkezéseinek, illetve más okból kiegészítésre vagy kijavításra szorult, az előadó alkotmánybíró a beadványt – rövid határidő tűzésével és a hiányok megjelölése mellett – visszaadta a benyújtónak pótlás végett és egyben figyelmeztette őt, hogy ha a beadványt újból hiányosan adja be, azt az Alkotmánybíróság visszautasítja vagy hiányos tartalma szerint bírálja el. Ha a beadvány „hiányát” a kitűzött határidő alatt pótolta a

benyújtója, úgy kellett tekinteni mintha már eredetileg is „helyesen” adták volna be [26. § (1)–(2) bekezdés].

Az egyesítés azt jelentette, hogy az előadó alkotmánybíró együttes vizsgálat és elbírálás céljából elrendelhetette azoknak az előtte folyamatban lévő ügyeknek az egyesítését, amelyek tárgya egymással összefüggött. Az elkülönítés pedig azt, hogy az előadó alkotmánybíró elrendelhetette, ha az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látta, hogy egyes vitás kérdések elkülönülve kerüljenek érdemi vizsgálatra [28. § (1)–(2) bekezdés]

Ezt a megoldást követte a hatályos szabályozás is, azzal az eltéréssel, hogy a jogintézmények alapvető szabályait immár az Abtv. is rögzíti.

2. Előadó alkotmánybírói hiánypótlás

Az Abtv. 58. § szerinti hiánypótlás célja az indítvány érdemi elbírálhatóságának megteremtése, ekként arra alapvetően két okból kerülhet sor: az indítvány formai, illetve tartalmi hiányossága miatt. A hiánypótlás az adott ügytípusra vonatkozó szabályoknak való megfelelést mint az érdemi elbírálhatóság előfeltételét célozza, ugyanakkor további célja lehet a döntés alapjául szolgáló körülmények, illetve az Alkotmánybíróság hatásköre fennállásának, illetve hiányának feltárása. Elsődlegesen a főtítkárl előkészítő eljárásában kerül rá sor [vö. Abtv. 55. § (3) bekezdés], így **az előadó alkotmánybíró általi hiánypótlás kivételes eszköz**. Ez következik abból is, hogy az Abtv. szerint a főtítkárl hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, az előadó alkotmánybíró pedig – az Abtv. 58. § (1) bekezdése szerint – hiánypótlásra hívhatja fel az indítványozót. Az előadó alkotmánybírói hiánypótlásra jellemzően utóbb bekövetkező változások (pl. indítványkiegészítés, vagy megváltozik a támadott jogszabály) miatt kerülhet sor.¹⁷

Előadó alkotmánybíró általi hiánypótlásra az Ügyrend 33. § (1) bekezdése alapján elsődlegesen **az indítvány kézhezvételét követően** kell, hogy sor kerüljön, ugyanakkor ez nem zárja ki a későbbi hiánypótlás lehetőségét sem, előfordulhat ugyanis, hogy már a testületi tárgyalási szakaszban merülnek fel további, alapvetően tartalmi kérdések. A testületi eljárás megkezdése után az előadó alkotmánybíró csak abban az esetben rendelhet el hiánypótlást, ha azzal a testület egyetért [Ügyrend 41. § (3) bekezdés].

Hiánypótlási felhívásra írásban, végzés formájában kerülhet sor. A végzésben meg kell jelölni a hiányokat, a hiánypótlásra nyitva álló határidőt, illetve a jogkövetkezményeket. A határidő hosszát az Ügyrend alapvetően az előadó alkotmánybíróra bízva, ez alól a bírói kezdeményezések képeznek kivételt, ahol legfeljebb 8 nap állhat rendelkezésre [33. § (1) bekezdés a) pont]. A határidő megjelölésekor figyelembe kell venni az adott eljárás lefolytatására meghatározott határidőket, illetve a hiánypótlás teljesíthetőségének észszerű időtartamát, vagyis nem határozható meg olyan rövid határidő, amit az indítványozó vélhetőleg nem tud teljesíteni. Megjegyzendő, hogy bírói kezdeményezéseknél azon tartalmi hiányosságok esetében, amelyek az alapügy tényállásához kapcsolódnak, jellemzően nincs lehetőség hiánypótlásra, mivel az eljárás felfüggesztése miatt az ügyben eljáró bíró, vagy bírói tanács nem foganatosíthat eljárási cselekményeket {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [27]}.

¹⁷ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 85.

A hiányosság megfelelő pótlása esetén az indítványt úgy kell tekinteni, mintha már eredetileg is helyesen adták volna be [Ügyrend 33. § (2) bekezdés]. Ebből egyszersmind következik az is, hogy még abban az esetben is, ha esetleg a hiánypótlással együtt az indítványozó kiegészíti az indítványát egy további petitummal, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a beadványokat egységesen kell kezelni. Hiánypótlás esetén az elbírálási határidő az alapindítvány előterjesztésétől számítandó. Sui generis szabály a bírói kezdeményezésekre [vö. Abtv. 25. §] vonatkozik, ahol hiánypótlás esetén az első tervezet előterjesztésének és az indítvány elbírálásának a határideje a hiánypótlás beérkezésekor kezdődik (Ügyrend 52. §). E rendelkezés indoka a bírói kezdeményezések elbírálásának szűk határidejében rejlik: az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja szerint legkésőbb kilencven napon belül kell elbírálni azokat, ugyanakkor a határidő kezdetéről nem szól, így az Ügyrend élni tudott a hivatkozott kedvezménnyel.

A hiánypótlás elmaradása (elkésettsége), vagy hiányossága esetén az Alkotmánybíróság vagy visszautasítja az indítványt [vö. Abtv. 64. § *c)* pont], vagy pedig hiányos tartalma szerint bírálja el [Ügyrend 33. § (3) bekezdés]. Visszautasításra akkor kerül sor, ha a hiánypótlás elmaradása ellehetetleníti a döntést. A hiányos tartalom szerint elbírálás alapvetően a tartalmi hiányosság vonatkozásában képzelhető el, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy nem feladata az előadó alkotmánybírónak, hogy rávegye az indítványozót arra, mire lenne érdemes hivatkoznia egy sikeres alkotmányjogi panaszhoz, ez a módszer egyébként is felvetné az elfogultság lehetőségét. Abban az esetben azonban, ha a hiánypótlási felhívás nem tartalmaz határidőt, annak elmulasztása nem róható az indítványozó terhére.

Ha a hiánypótlás eredményeként az előadó alkotmánybíró azt állapítja meg, hogy az indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, előterjesztést tesz az indítvány áttételére [Ügyrend 33. § (1) bekezdés *b)* pont]. Erre leginkább önkormányzati rendeletek, illetve az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárását kizáró rendelkezések (Ügyrend 32. §) miatt kerülhet sor. Hangsúlyozandó továbbá, hogy az indítvány formai vagy tartalmi hiányosságát és annak jogkövetkezményét az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkező testülete állapítja meg, melynek döntése értelemszerűen eltérhet az előadó alkotmánybíró által előterjesztett tervezetben foglaltakhoz képest, így például születhet olyan döntés is, mely szerint az indítvány érdemben elbírálni lehet.

3. Ügyek egyesítése

Az Abtv. 58. § (2) bekezdése szerint az ügyek egyesítésére az előadó alkotmánybíró döntése alapján **az ügyek tárgyának összefüggése** miatt kerülhet sor. Az egyesítés egyrészt az egyszerűbb és gyorsabb elbírálást teszi lehetővé, hiszen így egy eljárásban és döntésben lehet elbírálni több, azonos tartalmú, vagy egymással összefüggő ügyet ahelyett, hogy mindegyikben külön-külön kelljen döntést hozni, ami jóval időigényesebb lenne. Tipikus esete az egyesítésnek, amikor alkotmányjogi panaszban vagy bírói kezdeményezésben ugyanazon jogszabályi rendelkezés megsemmisítését indítványozzák {pl. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [11], [18]; 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [1]; 3147/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [3]}, vagy eleve azonos a tényállás és adott esetben az indítványokat is azonos tartalommal nyújtják be {3046/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [1]}.

Egyesítésre jellemzően azonos alkotmánybíró előtt folyamatban lévő ügyekben kerülhet sor, ugyanakkor különböző alkotmánybírókra szignált ügyek esetén is sor kerülhet rá, egyrészt átszignálás révén [Ügyrend 34. § (3) bekezdés], másrészt volt már arra is példa, hogy az egyesítés eredményeként kivételes módon két előadó alkotmánybírója volt az ügynek [15/2019. (IV. 17.) AB határozat].

Az egyesítésre **végzéssel** kerül sor, erről az érintett indítványozókat értesíteni kell [Ügyrend 34. § (1) bekezdés]. Az egyesítés időpontját illetően sem az Abtv., sem az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezéseket, sor kerülhet rá így a befogadást követően, illetve azt megelőzően is, különös tekintettel arra, hogy a legtöbb esetben külön befogadás nélkül történik meg a döntéshozatal. A befogadási feltételeket (pl. érintettség) ugyanakkor ilyenkor is minden indítványozó vonatkozásában külön-külön meg kell vizsgálni és arról dönteni kell [Ügyrend 34. § (2) bekezdés]. Sor kerülhet még be nem fogadott ügyeknek a már befogadott ügghöz történő egyesítésre is. Mindkét utóbbi esetben célszerűbb ugyanakkor a csak befogadott ügyek vonatkozásában elrendelni az egyesítést. Kérdéses továbbá az előadó alkotmánybíró döntéshozatali jogosultsága az eljárás azon szakaszában, amikor az ügyet már az Alkotmánybíróság valamely testülete tárgyalja, ilyenkor a döntéshozatali jog megoszlik az üggyel kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult testület és az egyesítésre feljogosított előadó alkotmánybíró között oly módon, hogy a testület beleegyezésével kerülhet csak sor az egyesítésre.

Több érintett által benyújtott, az Alaptörvényben biztosított azonos jog sérelmére és alkotmányos összefüggésre alapított, azonos tárgyú indítvány esetén az Ügyrend 30. § (5) bekezdése alapján, az ügyek egyesítése helyett az Alkotmánybíróság dönthet úgy is, hogy az ügy érdemi vizsgálatát az első befogadást követően végzi el. Ilyenkor a befogadást követően született érdemi döntés következményeit utóbb, a többi, még be nem fogadott indítványra megfelelően alkalmazzák (pl. a többi eljárást a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítése miatt megszüntetik).

Kiemelendő továbbá, hogy nincs egyesítési kötelezettség, az egyes indítványozók kérhetik az Alkotmánybíróságtól, de ez nem köti az előadó alkotmánybíró, ellentétben például a Pp. 117. § (4) bekezdésével, amely a felek közösen előterjesztett kérelmére kötelezővé teszi az egyesítést.

4. Elkülönítés

Az Abtv. 58. § (3) bekezdése szerinti elkülönítés esetén az **egy indítványban szereplő több, egymással szorosan össze nem függő kérdés** szétválasztásáról és új ügyszámra iktatásuk révén külön ügyek létrehozataláról beszélünk. Ezen ügyekben az indítványozó személye azonos, ugyanakkor eltér az eljárás tárgya.

Viszonylag **ritkán előforduló eljárási megoldás**. Utólagos normakontroll eljárásokban sor kerülhet rá akkor, ha az indítványozó egy indítványban több, egymással össze nem függő jogszabályi rendelkezés megsemmisítését indítványozza. Alkotmányjogi panasz eljárásokban az elkülönítés nehezebben képzelhető el, mivel azok az indítványozó egyedi ügyéhez kapcsolódnak, ekként az egyedi ügyre bírnak kihatással, de azért nem példa nélküli abban az esetben, ha az indítvány különböző típu-

sú petitumokat tartalmaz.¹⁸ A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés] elkülönítésre adott okot az is, hogy az indítványozó indítványának kiegészítésében az időközben hatályba lépett új jogszabály egyes rendelkezéseinek megsemmisítését is indítványozta {3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [2]}. Kivételes esetként, egy választási ügyben az Alkotmánybíróság, mivel felmerült a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításának szükségessége, az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával élve áttért az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásra, melyet aztán a rövid eljárási határidő, illetve a kérdés összetettsége miatt elkülönítve bíralt el {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [7]–[8]}. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványra [Abtv. 38. § (1) bekezdés] indult eljárásban is sor került elkülönítésre, melyben ugyan az indítványozó által felvetett probléma, vagyis az indítvány alapja azonos volt, de az Alaptörvény különböző rendelkezéseinek értelmezését kérte azzal összefüggésben, amely így alapot adott az elkülönítésre {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [29]}.

Az elkülönítésről való döntéshozatal a testületi eljárás megkezdése előtt az előadó alkotmánybíró jogosultsága, míg a testületi eljárás szakaszában az előadó alkotmánybíró csak abban az esetben rendelhet el hiánypótlást, ha azzal a testület egyetért [Ügyrend 41. § (3) bekezdés]. Az előadó alkotmánybíró – ahogyan az a fenti példákban is látható – széles körben mérlegel(het), az Abtv. 58. § (3) bekezdése ugyanis pusztán célszerűségi szempontot nevesít, amely kevésbé objektív kritérium, sokkal inkább az előadó alkotmánybíró szubjektív megítélésének függvénye. Elkülönítésre végzés formájában kerül sor, és bár az Ügyrend nem szól külön arról, hogy ilyenkor értesíteni kell az indítványozót, de ez értelemszerűen következik abból, hogy új ügy keletkezik az indítvány elkülönített részéből. Szintén nem szabályozza egyik norma sem az elkülönítés határidejét, arra értelemszerűen alkalmazhatóak az egyesítésnél kifejtettek. Az elkülönítés eredményeként mindegyik érintett ügyben külön döntés születik.

59. § [Eljárás megszüntetése]

Az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti.

¹⁸ Pl. a 3273/2018. (VII. 20.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasza a régi Pp. felülvizsgálati értékhatárra vonatkozó rendelkezésének, míg az Abtv. 27. §-a szerinti panasza az alapul fekvő ügy érdemében hozott ítéletek megsemmisítésére irányult, így nem állt fenn olyan szoros kapcsolat a két indítványi elem között, amely ne tette volna lehetővé az elkülönítést.

Ügyrend

64. § (1) Az alkotmánybíróági eljárásban eljárást lezáró végzések: [...] az eljárást megszüntető végzés [...].
- (2) Az Alkotmánybíróság az eljárás megszüntetését [...] az érdemi döntésről rendelkező határozatába is foglalhatja.
65. § (3) Okafogyottság címén kell az alkotmánybíróági eljárást megszüntetni, ha az Alkotmánybíróság által korábban alkotmánysértőnek minősített és megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri felülvizsgálni, mint amilyen alkotmányos összefüggés alapján az Alkotmánybíróság az adott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.
67. § (1) Az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a alapján végzésben megszüntetheti az eljárást a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén.
- (2) Okafogyottá válik az indítvány különösen, ha
- a) alkotmányjogi panasz eljárásban a természetes személy indítványozó meghal, a jogi személy megszűnik, kivéve ha az eljárásban érvényesítendő jog tekintetében jogutódlásnak van helye,
 - b)
 - c) az indítványozó indítványát visszavonta,
 - d) rendkívüli jogorvoslat folytán a bíróság a megtámadott bírói döntést hatályon kívül helyezte, illetve ha az eljárás bíróságot új eljárásra utasította,
 - e) az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált.

Tartalomjegyzék

1. Szövegtörténet	650
2. Az okafogyottság fogalma és esetei.....	650
2.1. Már megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri	650
2.2. Halál, jogutód nélküli megszűnés	651
2.3. Az indítvány visszavonása	651
2.4. Rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott hatályon kívül helyezés, illetve új eljárás lefolytatására utasítás.....	652
2.5. Az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált.....	652
3. Az okafogyottság jogkövetkezménye	653

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem, pusztán az ideiglenes Ügyrend szabályozta az eljárás megszüntetésének jogintézményét, melynek 31. §-a szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha *a)* az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgyatlanává vált, *b)* az Alkotmánybíróság az újabb indítványban foglalt kérelmet – ugyanazon okok alapján – érdemi döntéssel már elbírált, *c)* az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és a indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani (ítélt dolog), *d)* az indítványozó indítványát visszavonta, *e)* az indítvány egyébként okafogyottá vált. A jelenleg hatályos szabályozás nagyrészt ugyanezen okokat fogja át azzal, hogy az alkotmányjogi panasz hatáskör hangsúlyossá válása miatt ehhez kapcsolódóan is megjelentek megszüntetési okok.

Az Ügyrend szabályozását egy módosítás érintette, a 67. § (2) bekezdés *b)* pontját, mely okafogyottsági okká nyilvánította azt az esetet, amikor a jogi képviselő képvisleti jogosultsága megszűnt és az indítványozó a jogi képviselőről – felhívás ellenére – nem gondoskodott, az 1003/2013. (XII. 21.) AB Tü. határozat hatályon kívül helyezte, tekintettel arra, hogy megszűnt az ügyvédkényszer az alkotmánybírósági eljárásokban.

2. Az okafogyottság fogalma és esetei

Az okafogyottság felmerülése esetén bármely megindított eljárás érdemi döntés nélkül zárulhat. Az Abtv., illetve az Ügyrend alapján a megszüntetés ilyenkor mérlegelés kérdése, erre utal a megszüntetheti kifejezés használata, ugyanakkor az Ügyrendben példálózó módon felsorolt okok között van olyan, amely nem ad teret mérlegelésnek (pl. az indítványozó halála, jogutódlás lehetőségének hiányában). További feltétel, hogy az okafogyottságnak nyilvánvalónak kell lennie, vagyis az ok fennállása nem képezheti mérlegelés, illetve vita tárgyát.

Az Abtv. az eljárás megszüntetésének okait – kivéve a főtítkári előkészítő eljárásban, az Ügyrend 25. § (6) bekezdése alapján hozott megszüntetést – az okafogyottság fogalmának elemeiként kezeli. Ebben az esetben az indítvány visszautasításának nincs helye, az indítvány érdemi vizsgálata folyamatban van, azonban **egy utóbb felmerült tény, körülmény miatt az eljárás nem zárul érdemi döntéssel**. Okafogyottság miatti megszüntetésnek gyakorlatilag mindegyik eljárásban helye van.

2.1. Már megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri

Az Ügyrend külön rendelkezésben szabályozza azt az esetet, mely **nem ad mérlegelésre lehetőséget** a megszüntetés, mint jogkövetkezmény alkalmazását illetően. Az Ügyrend 65. § (3) bekezdése szerint okafogyottság címen kell az alkotmánybírósági eljárást megszüntetni, ha az Alkotmánybíróság által korábban alkotmánysértőnek mi-

nősített és megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri felülvizsgálni, mint amilyen alkotmányos összefüggés alapján az Alkotmánybíróság az adott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítette. Hasonló rendelkezést tartalmaz az Abtv. a *res iudicata* tekintetében [vö. Abtv. 24. § (3) bekezdés, 31. §], ezek jogkövetkezménye azonban az indítvány visszautasítása. Az ítélt dolog és az okafogyottság ezen esete elhatárolásának alapja az azonos, vagy pedig eltérő alaptörvényi rendelkezésre (alkotmányos összefüggésre) való hivatkozás.

A rendelkezés alkalmazására mindezidáig egy ügyben került sor, melyben az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre indult eljárást szünetetett meg, az Ügyrend 65. § (3) bekezdését kiterjesztően értelmezve, a megszüntetés alapjául szolgáló AB határozatban ugyanis az Alkotmánybíróság ugyan megállapította az alaptörvény-ellenességet, de nem megsemmisítés, hanem mulasztás jogkövetkezményt alkalmazott. A rendelkezés alkalmazhatóságát a már megállapított alaptörvény-ellenességen túl arra is alapította az eljáró tanács, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét határozatában az indítványozó érveivel közel azonos szempontokra alapította.¹⁹ Ugyan a végzés nem mondja ki, de levonható az a következtetés, hogy a közel azonos hivatkozások miatt az eredeti határozatban foglaltakkal egyező döntés született volna csak, ami a megsemmisítéshez hasonlóan feleslegessé teszi az ismételt érdemi döntés meghozatalát.

2.2. Halál, jogutód nélküli megszűnés

A halál, illetve az indítványozó jogutód nélküli megszűnése abban az esetben okoz okafogyottságot, ha nincs helye az eljárásban érvényesítendő jog tekintetében jogutódlásnak [Ügyrend 67. § (2) bekezdés *a*) pont]. Az eljárásban érvényesítendő jog az eljárás alapjául szolgáló jogi igényt jelenti, a jogutódlás lehetősége, illetve annak hiánya ezért alapvetően az anyagi jogi jogutódlást jelenti. Erre lehet következtetni abból is, hogy sem az Abtv., sem az Ügyrend nem szól a felek személyében történő változás, mint eljárási jogutódlás esetéről. A jogutódlásra ezért, eltérő rendelkezés hiányában, a Ptk. szabályai, illetve közhatalmi szervek esetében államszervezeti szabályok irányadóak.

2.3. Az indítvány visszavonása

Az alkotmányjogi panasz kivételével az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány nem vonható vissza [vö. Abtv. 53. § (6) bekezdés].²⁰ Az alkotmányjogi panasznál ezzel szemben az indítványozók indítványukkal való rendelkezési jogosultságuk körében azt

¹⁹ 3208/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [11g]–[15].

²⁰ Sólyom László ír arról, hogy a bárki által indítványozható absztrakt normakontroll az elé a kérdés elé állította az Alkotmánybíróságot, hogy elsődleges feladata az absztrakt alkotmányos rend biztosítása-e, vagy az alapvető jogokon esett sérelmek orvoslása, végül azt az álláspontot fogadták el, mely szerint az indítvány függetlenedik az indítványozó személyétől, mivel az indítványozó nem a saját jogainak sérelme, hanem a köz érdekében, az alkotmányos rend helyreállításáért lép fel, így már 1990-ben kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az ügyet az indítvány visszavonásától függetlenül folytathatja. Ebben az értelmében ezen eljárások „közérdekből végigvitt” eljárások. SÓLYOM (2001) i. m. 168–169.,

az Alkotmánybíróság döntésének meghozataláig vissza is vonhatják. Ebben az esetben megszűnik az Alkotmánybíróság és az indítványozó közötti eljárási jogviszony, és mivel az eljárás hivatalból folytatására nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak, ezért az eljárást – az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján – meg kell szüntetni {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [125]; 3085/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [34]; 3117/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [3]}. Nem rendelkezik az Ügyrend arról az esetről, ha az alkotmányjogi panasz eljárásban esetleg egynél több fél terjesztett elő indítványt, és csak az egyik visszavonja az indítványt, azonban ilyenkor az eljárási jogviszony továbbra is fennáll, így az eljárás lefolytatásának nincs akadálya.

2.4. Rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott hatályon kívül helyezés, illetve új eljárás lefolytatására utasítás

Alkotmányjogi panaszt a bíróság jogerős, rendes jogorvoslattal nem támadható döntésével szemben lehet kezdeményezni. Az Ügyrend 32. §-a értelmében nem szükséges kimeríteni a felülvizsgálati eljárást, mint rendkívüli jogorvoslatot, ugyanakkor az itt meghatározott eljárási szabályok kizárják az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárását. Nincs azonban ilyen jellegű kizáró rendelkezés más rendkívüli jogorvoslati eljárás (pl. perújítás, jogorvoslat a törvényesség érdekében) vonatkozásában. Amennyiben ilyen eljárás a döntés megsemmisítésével, hatályon kívül helyezésével, illetve esetlegesen új eljárás elrendelésével zárul [Ügyrend 67. § (2) bekezdés *d)* pont], az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya, vagyis a jogerős bírósági határozat hatályát veszti, ekként nincs olyan döntés, melynek az alkotmányosságát az Alkotmánybíróság vizsgálhatná. A megszüntetés mellett szól az is, hogy a megsemmisítés vagy orvosolja az indítványozó jogsérelmét, vagy az új eljárás elrendelése folytán fennáll ennek az esélye.²¹

2.5. Az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált

Okafogyottá válik az indítvány abban az esetben is, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált [Ügyrend 67. § (1) bekezdés *e)* pont]. E két elemet az alkotmánybírósági gyakorlat nem határolja el egymástól, az egyes kapcsolódó ügyekben az egész ügyrendi rendelkezést hivatkozzák. Tipikus esete az e pont hatálya alá tartozó megszüntetéseknek a jogszabályi környezet megváltozására való hivatkozás. Itt figyelembe veendő, hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene, vagyis minden esetben vizsgálандó e kritérium. Jellemzően utólagos absztrakt normakontroll eljárásokban nincs lehetőség a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések alkalmazására {3213/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [7]; 3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}, de kivételesen a közvetetten a jog-

245. Ez a megállapítás nyilvánvalóan nem irányadó az alkotmányjogi panaszokra, melyet egyedi ügyben, illetve közvetlen érintettség esetén bírál el az Alkotmánybíróság.

²¹ BITSKEY-FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ–RAJOS i. m. 216.

szabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] is juthat ugyanerre a következtetésre az Alkotmánybíróság {3175/2015. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [22]; 3356/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [18]}.

E pont hatálya alá tartozó megszüntetési ok továbbá, ha a jogszabályváltozás folytán a panaszosok által eredetileg megfogalmazott alkotmányossági probléma változatlan formában már nem áll fenn {3108/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [14]; 3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3163/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [12]}, illetve ritkán ugyan, de az Alaptörvény módosításával megváltozhat az alkotmányos környezet is {3214/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [15]}.

Mindezekből megállapítható egyben az is, hogy a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásokban, ha az indítványozó esetében még alkalmazni kellene a hatályon kívül helyezett jogszabályt, vagy a hatályon kívül helyezés nem orvosolta a sérelmét, értelemszerűen nincs lehetőség az okafogyottságot megállapítani és megszüntetni az eljárást.

Az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban főszabály szerint az alkalmazott jogszabályi rendelkezés utóbbi hatályon kívül helyezése nem bír relevanciával, ugyanakkor volt arra is példa, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált gyülekezési jogi ügyben úgy ítélte meg, hogy ugyan az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel nincs lehetőség (ami felvethetné az okafogyottság esetét), azonban a döntés megsemmisítése egyrészt morális elégtételt jelenthet a jogsérelmet szenvedetteknek, másrészt a bíróságok számára iránymutatásul szolgálhat a döntés, ezért nem szüntette meg az eljárást {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [32], [71]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [57]; 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}.

Bírói kezdeményezés esetében az alapügyben eljáró bíró az Alkotmánybíróság döntését megelőzően is dönthet az eljárás megszüntetéséről, mely okafogyottságot keletkeztet, mivel a megszüntetés eredményeként nincs olyan folyamatban lévő ügy, amelynek elbírálása során az eljáró bírónak az Alkotmánybíróság előtt megtámadott jogszabályt alkalmaznia kellene {3088/2013. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [7]; 3166/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]}.

3. Az okafogyottság jogkövetkezménye

Nyilvánvaló okafogyottság esetén, ha nincs lehetőség rá, illetve nem indokolt az eljárás továbbfolytatása, az Alkotmánybíróság az eljárást az Abtv. 59. §-a alapján megszünteti. A megszüntetés végzésben történik [Ügyrend 67. § (1) bekezdés], mely nem keletkeztet ítélt dolgot, tekintettel arra, hogy az indítvány érdemi elbírálására nem került sor. Az Alkotmánybíróság az eljárás megszüntetését – ha egyéb kérdéseket is elbírál – az érdemi döntésről rendelkező határozatába is foglalhatja [Ügyrend 64. § (2) bekezdés].

60. § [Eljárás felfüggesztése]

Az Alkotmánybíróság az eljárását bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.

Ügyrend

45. § (1) Az Alkotmánybíróság az eljárását az Abtv. 60. §-a alapján végzéssel felfüggesztheti. A felfüggesztő végzést az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján és hivatalos lapjában közzé kell tenni.

(2) A felfüggesztésről szóló végzést röviden indokolni kell.

(3) A felfüggesztés időtartama alatt az ügyintézési határidők nyugszanak.

46. §

Tartalom

1. Szövegtörténet	654
2. A felfüggesztés indokoltsága és esetei.....	655
3. A felfüggesztés jogkövetkezményei.....	657

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem, csak az **Ideiglenes Ügyrend szabályozta** az Alkotmánybíróság eljárásának felfüggesztését. A 30. § szerint az Alkotmánybíróság saját eljárását valamely folyamatban levő eljárás befejezéséig – érdemi határozat hozatala nélkül – felfüggesztheti, ha a folyamatban levő eljárásnak az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van, és a felfüggesztést a jogbiztonság érdeke indokolja. A felfüggesztés pusztán lehetőség, nem pedig kötelezettség volt az Alkotmánybíróság eljárásában, ráadásul a döntéshozatali határidők hiánya miatt a felfüggesztés intézményének szabályozása alapvetően felesleges is volt, mivel az Alkotmánybíróság bármikor, bármilyen indokolás és feltétel nélkül abbahagyhatta az adott ügy tárgyalását, akár évekre is.²² A hatályos szabályozás ugyanakkor már tartalmaz eljárási határidőket, így a felfüggesztés alkalmazásának jelentősége értelemszerűen megnőtt.

Az Ügyrend eredetileg csak a 45. § (1) bekezdésében foglaltakat tartalmazta, az indokolási kötelezettségről szóló (2) bekezdést az 1002/2016. (IV. 21.) AB Tü. határozat, míg az ügyintézési határidők nyugvásáról szóló (3) bekezdést az 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozat iktatta be, mely egyszersmind hatályon kívül helyezte a 46. §-t, mely

²² TLK (2008) i. m. 209.

az alkotmányjogi panasszal összefüggő eljárás szüneteltetését tette lehetővé abban az esetben, ha az adott ügygel közvetlenül összefüggő, bíróság előtt folyamatban lévő eljárásban hozott döntés nélkül az indítvány megalapozottan nem bírálható el. Ugyanezen szakasz szabályozta az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárásának lehetőségét, amit jelenleg a 32. § zár ki. Az 1002/2016. (IV. 21.) AB Tü. határozat mindezeket módosította a 41. § (1) bekezdését, lehetővé téve az előadó alkotmánybíró számára az eljárás felfüggesztését. Az 1003/2021. (IV. 7.) AB Tü. határozat pontosította a 45. § (1) bekezdésében foglaltakat, így a felfüggesztő végzést és az eljárás folytatását elrendelő végzést nemcsak közzé kell tenni az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján és hivatalos lapjában, hanem arról tájékoztatni kell az indítványozót, alkotmányjogi panasz esetében az elsőfokú bíróságot, valamint az egyéb érdekeltet is. Másrészt új rendelkezésként a 45. §-ba bekerült az is, hogy a bíróság felhívása a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére az előadó alkotmánybíró – ha a felfüggesztést a testület rendelte el, a testület – részéről a felfüggesztés időtartama alatt is foganatosítható. Az eljárás folytatásáról az előadó alkotmánybíró a felfüggesztésre okot adó eljárás befejezéséről történő tudomásszerzéstől számított 30 napon belül végzéssel dönt. Indokolt esetben az Alkotmánybíróság akkor is elrendelheti az eljárás folytatását, ha a felfüggesztésre okot adó eljárás még nem fejeződött be. Ilyen esetben az eljárás folytatásáról az előadó alkotmánybíró javaslatára a testület dönt.

2. A felfüggesztés indokoltsága és esetei

Az Abtv. 60. §-a **kivételesen, előkérdés felmerülése esetén** teszi lehetővé az eljárás felfüggesztését. Az előkérdés a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges olyan kérdés, melynek eldöntése egyrészt más szerv hatáskörébe tartozik, másrészt az eljárás megindításakor ez a döntés még nem állt rendelkezésre. Az eljárás felfüggesztése rövid indokolással ellátott végzésben történik, melynek meghozatala alapján a testületi eljárást megelőzően az előadó alkotmánybíró hatáskörébe tartozik [Ügyrend 41. § (1) bekezdés], a testületi eljárás szakaszában viszont már csak a testület hozhatja meg [Ügyrend 41. § (3) bekezdés]. Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége és nem kötelezettsége az eljárás felfüggesztése, szabadon mérlegelheti annak indokoltságát. Ugyanakkor mivel az Abtv. 60. §-a egyértelműen rögzíti, hogy a más szervek előtti eljárásnak folyamatban kell lennie, abban az esetben, amikor az előkérdés tárgyában a felfüggesztésre okot adó eljárás még nincs megindítva, nincs helye az eljárás megindítására való várakozásnak, illetve az eljárás felfüggesztésének.²³

Az eljárás felfüggesztésének jogintézménye viszonylag ritkán alkalmazott eszköz. Ennek indoka az, hogy az eljárások többségét kitevő, az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszeljárásokban eleve nehezen képzelhető el az, hogy olyan kérdés merüljön fel, ami az alapul fekvő eljárásban a döntéshozatalhoz nem volt szükséges, de az Alkotmánybíróság döntéshozatalához igen. Ami felmerülhet, az az egyes rendkívüli jogorvoslatok kérdése, melyek elvileg folyamatban lehetnek az Alkotmánybíróság eljárásában.

²³ A Pp.-vel ellentétben, ahol a bíróság előkérdés felmerülése esetén harmincnapos határidőt tűzhet a büntetőbíróság vagy közigazgatási hatóság eljárásának megindítására, ha az még nincs megindítva [123. § (1) bekezdés].

rásával párhuzamosan. Az Ügyrend 32. §-a ezt a felülvizsgálati eljárással összefüggésben immár kizárja, más rendkívüli jogorvoslati eljárásokra viszont nem vonatkozik, illetve a 41. § (2) bekezdése eleve rendelkezik annak a lehetőségéről, hogy ilyen eljárásokról tájékoztatást kérhet az előadó alkotmánybíró.

Az eljárás felfüggesztésére jellemzően az ügyben alkalmazott, illetve indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggő, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás okán került eddig sor, eddig jellemzően testületi eljárásban, kivételesen előadó bíró által.²⁴

Az Európai Unió intézménye előtt folyamatban lévő eljárással összefüggésben az Alkotmánybíróság több döntésében is hangsúlyozta, hogy döntéshozatala során figyelemmel van az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára, illetve kiemelt jelentőséget tulajdonít az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédnek. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az Európai Unió Bírósága révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani, melyből fakadóan az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni. Ebből fakadóan, amennyiben az Alkotmánybíróság tudomására jut, hogy az Európai Unió Bírósága előtt előzetes döntéshozatali eljárás, vagy kötelezettségszegési eljárás van folyamatban az általa vizsgált jogszabállyal összefüggésben, rendszerint felfüggeszti a saját eljárását {3216/2013. (XII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]–[11]; 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]–[9]; 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [2]–[7]; 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [2]–[5]; 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [2]–[3]}.

Az Alkotmánybíróság emellett figyelemmel van az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatára is. Ritkán fordul elő, hogy az Alkotmánybíróság eljárásával párhuzamosan az EJEB előtt is eljárás legyen folyamatban, a Szalontay v. Magyarország ügyben hozott döntés óta, mely hatékony jogorvoslatnak minősítette az alkotmányjogi panaszt, amelyet így előzetesen ki kell méríteni, ennek valószínűsége tovább csökkent, azonban az eddig meghozott döntésekből levonható az a következtetés, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén [vö. Abtv. 32. § (1) bekezdés] az Alkotmánybíróság **az EJEB döntéséig felfüggesztheti az eljárását** {3215/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [7]; 3228/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [2]; 3044/2017. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [2]}.

A felfüggesztés **további feltétele, hogy azt a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja**, e feltétel értelmezését ugyanakkor a vonatkozó AB végzések indokolása nem részletezi, így levonható az a következtetés, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megítélése szerint a döntéshozatalához szükséges más bíróság vagy (európai, illetve nemzetközi) szerv eljárásában hozott döntés, akkor az egyéb feltételek fennállása is megállapítható.

²⁴ 3229/2016. (XI. 14.) AB végzés; 3229/2016. (XI. 14.) AB végzés; 3044/2017. (III. 7.) AB végzés.

3. A felfüggesztés jogkövetkezményei

Az Ügyrend 45. § (3) bekezdése alapján a felfüggesztés időtartama alatt **az ügyintézési határidők nyugszanak**, vagyis a nyugvás időtartama az ügyintézési határidőbe nem számít bele. A nyugvás időtartama a végzés meghozatalától kezdődik. Eredetileg az Ügyrend nem rendelkezett a nyugvás megszűnésének időpontjáról, így az lehetett egyrészt az előkérdést képező döntésről való tudomásszerzés időpontja, másrészt **az Alkotmánybíróság bármikor dönthetett az eljárásának továbbfolytatásáról** is. Utóbbira két alkalommal került sor, egyrészt egy rendkívül sajátos esetben, amikor még az Ügyrend nem zárta ki az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárást, a Kúria eljáró tanácsa pedig az Alkotmánybíróság eljárására hivatkozással felfüggesztette a saját eljárását, mire válaszul az Alkotmánybíróság is ugyanígy cselekedett. Az Ügyrend 32. §-ának módosítását követően, mely kizárta a felülvizsgálati eljárás kezdeményezése esetén az alkotmányjogi panasz benyújtását, az Alkotmánybíróság végül az eljárása továbbfolytatásáról döntött, az Ügyrend módosított 32. §-ára hivatkozással pedig visszautasította a panaszt azzal, hogy a Kúria döntését követően az alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésének lehetősége továbbra is fennáll {3189/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [4]–[5]}.²⁵ Másrészt a IV/3369-2015. számú ügyben, melyben a Budapest Főváros Kormányhivatala törvényességi felügyeleti eljárásának befejezéséig felfüggesztett eljárásának továbbfolytatását rendelte el {3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [4]}. Megjegyzendő, hogy ezt a két esetet kivéve az Alkotmánybíróság jellemzően külön nem rendelkezett a felfüggesztett eljárás folytatásáról, illetve az indítványozó(k) erről való értesítéséről. Az 1003/2021. (IV. 7.) AB Tü. határozat viszont immár szabályozza az eljárás továbbfolytatásának kérdést, határidőt – a felfüggesztésre okot adó eljárás befejezéséről történő tudomásszerzéstől számított 30 napon belül – tűzve arra, illetve indokolt esetben azt is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság akkor is elrendelje az eljárás folytatását, ha a felfüggesztésre okot adó eljárás még nem fejeződött be. Utóbbi esetben az eljárás folytatásáról az előadó alkotmánybíró javaslatára a testület dönt. A módosítás tehát rendezte ezt a jogbizonytalan helyzetet, mely elviekben lehetőséget teremtett az eljárás beláthatatlan elhúzódására is.

Az eljárás felfüggesztése alatt eljárási cselekmények alapvetően nem foganatosíthatók, ez alól az Ügyrend legújabb módosítása kivételt fogalmazott meg: a bíróság felhívása a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére az előadó alkotmánybíró – ha a felfüggesztést a testület rendelte el, a testület – részéről a felfüggesztés időtartama alatt is foganatosítható. Megjegyzendő továbbá, hogy egy alkotmányjogi panasz tartalmazhat ugyan több petitumot is, azonban ez nem jelenti azt, hogy lehetőség lenne részleges felfüggesztésre, az Abtv., illetve az Ügyrend megfelelő rendelkezése hiányában. Ilyenkor a megfelelő eljárás az adott petitum elkülönítése, amennyiben az Abtv.-ben és Ügyrendben foglalt feltételek teljesülnek.

²⁵ Ld. részletesen: BERKES–CSINK i. m. 339–346.

61. § [Végrehajtás felfüggesztésére felhívás]

- (1) Az Alkotmánybíróság eljárásában kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot, ha az
 - a) az alkotmánybírósági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel,
 - b) súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy
 - c) más fontos okból
 indokolt, és a bíróság az 53. § (4) bekezdése alapján a döntés végrehajtását nem függesztette fel.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.
- (3) A (2) bekezdésben meghatározott felfüggesztés az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozataláig tart. Ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést nem semmisíti meg, határozatában megállapítja a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének napját. A hatálybalépés napját úgy kell megállapítani, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és az Alkotmánybíróság érdemi döntése között eltelt.
- (4) A felfüggesztő határozat száznyolcvan nap elteltével hatályát veszti, ha az Alkotmánybíróság nem dönt az intézkedés meghosszabbításáról. Az Alkotmánybíróság a felfüggesztésről szóló döntésében megállapítja a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének időpontját arra az esetre, ha a felfüggesztő döntés hatályát vesztené. A hatálybalépés napját úgy kell megállapítani, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és a felfüggesztő döntés hatályvesztése között eltelt.

Ügyrend

2. § (2) Az Abtv.-ben meghatározott feladat- és hatáskörén túlmenően a teljes ülés különösen

- g) döntést hoz az Abtv. 61. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörben törvény hatálybalépésének felfüggesztéséről
26. § (2) Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a főtitkár tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú bíróságtól, hogy [...] született-e döntés a jogerős ügydöntő határozat végrehajtásának felfüggesztéséről.
47. § (1) Jogszabály hatálybalépésének az Abtv. 61. § (2) bekezdésében meghatározottak alapján történő felfüggesztését kérelemre vagy hivatalból az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezheti. Az elnök az ideiglenes intézkedésről való döntés céljából rendkívüli teljes ülést hívhat össze.
- (2) Az intézkedés meghosszabbításáról az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezésére a teljes ülés legkésőbb a felfüggesztő határozat hatályvesztését megelőző nyolc nappal dönt.
48. § (1) Ha a bíróság az Abtv. 53. § (4) bekezdése alapján nem függesztette fel az alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírói döntés végrehajtását, az Alkotmánybíróság – kérelemre vagy hivatalból – az Abtv. 61. § (1) bekezdésében foglalt esetben a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot.
- (2) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére történő felhívásról az Alkotmánybíróság végzéssel határoz.
- (3) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére történő felhívásról az Alkotmánybíróságnak az a testülete dönt, amely az érintett ügyben érdemi döntésre jogosult, kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntéshozatali testületének összehívása az ideiglenes intézkedés céljának veszélyeztetése nélkül nem lehetséges. Ilyen esetben az ideiglenes intézkedésről az elnök által kijelölt öt alkotmánybíróból álló testület dönt.
- (4) A döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó ideiglenes intézkedés elrendelését indokolni kell.
63. § Az eljárás befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság végzésben rendeli el [...] az eljárás felfüggesztését [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	660
2. A döntés végrehajtásának felfüggesztésére való felhívás	660
2.1. Felfüggesztésre felhívás az alkotmánybíróági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel.....	661
2.2. Felfüggesztésre felhívás súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében	662
2.3. Felfüggesztésre felhívás más fontos okból.....	662
2.4. Eljárási kérdések	662
3. A kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének felfüggesztése.....	664

3.1. Súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése.....	665
3.2. Az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme	665
3.3. Eljárási kérdések	666

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem ismerte az ideiglenes intézkedés intézményét, ugyanakkor már 2003-ban felmerült annak bevezetése az Alkotmánybíróság által vizsgálat alá vont norma vonatkozásában, ha az nagy valószínűséggel alkotmányellenesnek látszott. A tervek szerint az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazását – az indítványozó kérelmére vagy hivatalból – határozatával ideiglenesen, a jogbiztonság érdekében felfüggeszthette volna súlyos, illetve utóbb nem orvosolható hátrányok elhárítása vagy más különös méltánylást érdemlő ok érdekében.²⁶ A jogintézmény végül az Abtv.-be került be, két esetkörrel: egyrészt sor kerülhet a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály felfüggesztésére, másrészt a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívhatja fel az Alkotmánybíróság a bíróságot.

2. A döntés végrehajtásának felfüggesztésére való felhívás

A döntés végrehajtásának felfüggesztésére alapvetően két esetben kerülhet sor: dönthet arról a bíróság [vö. Abtv. 53. § (4) bekezdés], e döntést meghozatala hiányában pedig az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság is felhívhatja erre. Az utóbbi eszköz csak **kivételesen alkalmazható**. Elsődlegesen az eljáró bíróság dönthet ugyanis a végrehajtás felfüggesztéséről,²⁷ az Alkotmánybíróság csak ennek elmaradása esetén kerül döntéshozatali pozícióba.

A jogintézmény **alkalmazásának előfeltétele** a döntés végrehajtásának lehetősége, mely az alapügyben meghozott döntés tartalmától függ. Azokban az ügyekben, ahol nincs elvi lehetőség sem a végrehajtási eljárás megindítására (pl. megállapítási per), a jogintézményt nem lehet alkalmazni. A kifogásolt döntés végrehajtása ugyanakkor tág fogalom, idetartozhat a közbenső ítélet is.²⁸

A „kifogásolt döntés” fordulat alkalmazásából fakadóan megállapítható, hogy a végrehajtás felfüggesztése legszorosabban a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszhoz (vö. Abtv. 27. §) kapcsolódik, ugyanakkor nem zárható ki a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljáráshoz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] kapcsolódóan sem, ez áll ugyanis összhangban a jogintézmény céljával.²⁹ A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban megállapított alaptörvény-ellenesség jellemzően kihat a bírói döntés alkotmányosságának megítélésére is, ezért indokolatlan lenne az ideiglenes intézkedés lehetőségének kizárása.

²⁶ TILK (2008) i. m. 93.

²⁷ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. LIII. törvény 48–51. §, Pp. 426. § (1) bekezdés, Be. 665. § (1) bekezdés, Szabs. tv. 147. § (10) bekezdés b) pont.

²⁸ 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés.

²⁹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 110–111.

A végrehajtás felfüggesztésével elsődlegesen azt lehet megakadályozni, hogy visszafordíthatatlan kára, hátránya következzen be az indítványozónak. Az Abtv. 61. § (1) bekezdésében szabályozott **három esetkör** közül ez a legvilágosabb és gyakorlatilag mindegyik eddig meghozott döntés fel is hívta indokként. Ezen túlmenően még két esetkört nevesít az Abtv. 61. § (1) bekezdése: a felfüggesztésre felhívást az alkotmánybíróági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel és a más fontos okból történő felfüggesztésre felhívást.

2.1. Felfüggesztésre felhívás az alkotmánybíróági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel

Az Abtv. 61. § (1) bekezdés *a)* pontja két fordulatot tartalmaz, mely alapvetően nem mutat kapcsolatot egymással. **Az eljárás várható tartama** miatti felfüggesztésre felhívás elkerülhető esetleg soron kívüli eljárással, így alkalmazása csak szűk körben – pl. a soron kívüli eljárás elrendelésének mellőzésekor, vagy ha a végrehajtás gyorsasága miatt az nem mutatkozik hatékony eszköznek, esetleg más felfüggesztési ok együttes fennállásakor – képzelhető el. A 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés estében az indítványra okot adó ügyben a bíróság jogerősen elbírálta a kisajátítás tárgyában hozott határozat, az indítványozó pedig jelezte, hogy várható a kisajátított ingatlanok lebontása, mely véglegesen és visszafordíthatatlan módon megszüntetné a kisajátításkori állapotot. Az Alkotmánybíróóság az eljárásának várható tartamára, illetve a súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülésére hivatkozással a bíróságot a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívta fel.³⁰

A másik fordulat az Alkotmánybíróóság **várható döntésére tekintettel** teszi lehetővé a végrehajtás felfüggesztésére való felhívást. E fordulat szintén kivételességet mutat abban a tekintetben, hogy feltételez egy előrehaladottabb állapotot az eljárásban, amikor már körvonalazódik a várható döntés, vagy pedig egyértelműnek mutatkozik az alaptörvény-ellenesség. Hangsúlyozandó, hogy e feltételezés nem jelent kötelezettséget a döntés tartalmát illetően az Alkotmánybíróóságra, az ideiglenes intézkedést nem szükségszerűen követi megsemmisítés.

A fenti példához hasonló megoldással élt az Alkotmánybíróóság a 3134/2018. (IV. 19.) AB végzésben, melyben választási plakáttal kapcsolatos ügyben tiltotta el a Kúria a plakát kiadóját a további jogsértéstől. Az indítványozó beadványában jelezte, hogy kampánytevékenysége korlátozottá válhat. A végzés indokolása szerint a bíróságnak a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére való felhívása indokolt, mivel a panaszt az Alkotmánybíróóság érdemben vizsgálja, a Kúria végzésének végrehajtása pedig az alkotmánybíróági vizsgálat alatt is kihat az indítványozónak az országgyűlési választások kampányidőszakában jogszerűen végezhető tevékenységére. A felfüggesztésre felhívást a várható döntésre, illetve a súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülésére hivatkozással hozta meg a testület.³¹

³⁰ 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [1]–[5].

³¹ 3134/2018. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [4]–[6].

2.2. Felfüggesztésre felhívás súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében

A **helyrehozhatatlan kár, illetve hátrány** alatt jellemzően dolgok megsemmisülését, az eredeti állapot helyre nem állíthatóságát, a kár megtérítésével nem kompenzálható eseményeket értjük. A helyrehozhatatlanság ugyanakkor esetenként túl szűk fogalom, melyet azonban megnyit az Abtv. azzal, hogy a **súlyos kár vagy hátrány** esetén is lehetővé teszi az ideiglenes intézkedés alkalmazását. A fenti két példán – az ingatlan elbontása, illetve a kampánytevékenység korlátozása – túlmenően e rendelkezést hívta fel az Alkotmánybíróság a 3066/2018. (II. 20.) AB végzésében, melyben az alapügyben érintett két kiskorú gyermeket várhatóan Spanyolországba vitték volna. Az Alkotmánybíróság az eljárásának várható tartamára tekintettel, súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében tartotta indokoltnak az ideiglenes intézkedést. Az indokolás szerint a döntés végrehajtása a két kiskorú gyermek testi, lelki fejlődésében súlyos és helyrehozhatatlan kárt illetve hátrányt okozhat.³²

2.3. Felfüggesztésre felhívás más fontos okból

A más fontos ok fennállásának lehetősége kitágítja az Abtv. 61. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjában foglalt lehetőségeket, egyfajta gumiszabályként van jelen arra az esetre, hogy előbbi kettő esetleg nem fedne le valamilyen esetkört. Ilyen döntés meghozatalára ugyanakkor még nem került sor. Fontos kiemelni, hogy az ideiglenes intézkedés kivételes jellegű eszköz, mely kivételességet ez a szabály sem törheti át.

2.4. Eljárási kérdések

Az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos eljárási szabályokat az Ügyrend tartalmazza. A döntés meghozatala **végzéssel** történik, amiről az Alkotmánybíróságnak **az a testülete dönt**, amely az érintett ügyben érdemi döntésre jogosult [Ügyrend 48. § (2)–(3) bekezdés].

A testületek hatáskörét rendezi az Abtv. 50. §-a, ugyanakkor bírói döntések esetében (a hatását tekintve) gyakorlatilag párhuzamos hatáskör van, így ebben az esetben **nincs akadálya az öttagú tanács eljárásának** akkor sem, ha később esetleg a teljes ülés dönt. Ezt mutatja a 3066/2018. (II. 20.) AB végzés is, melyet még az öttagú tanács hozott meg, az ügyet lezáró – a Kúria döntését megsemmisítő – határozatot viszont már a teljes ülés.³³

Ezzel összefüggésben felmerül az a kérdés, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás mely szakaszában hívhatja fel az Alkotmánybíróság a bíróságot a döntés végrehajtásának felfüggesztésére. Egy szakirodalmi álláspont szerint az Ügyrend 48. § (3) bekezdésének az érdemi döntést hozó testületre utalása azt jelenti, hogy a felhívásra **a befogadást követően** kerülhet sor.³⁴ Ezt támasztja alá a gyermekelvitellel kapcsolatos

³² 3066/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [1]–[2].

³³ 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat.

³⁴ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 112.

határozat, amelyben az Alkotmánybíróság teljes ülése a befogadásról történt döntés rögzítését követően döntött a döntés végrehajtására felfüggesztésre való felhívásról.³⁵ Emellett szóló érv az is, hogy a végrehajthatóság alapvetően a jogerőhöz kapcsolódik, melyet az Alkotmánybíróság eljárása a befogadást megelőzően nem tör át. Ugyanakkor a befogadás általában belső feljegyzésben szereplő javaslat elfogadásával, formális határozat nélkül történik.

Az Ügyrend tartalmaz továbbá egy **kivételt** is a döntést hozó testületre vonatkozó főszabály alól: az elnök által kijelölt öt alkotmánybíróból álló testület dönt az ideiglenes intézkedésről, ha az Alkotmánybíróság döntéshozatali testületének összehívása az ideiglenes intézkedés céljának veszélyeztetése nélkül nem lehetséges [48. § (3) bekezdés]. E rendelkezés alkalmazására még nem került sor, jellemzően ítélkezési szünetben fordulhatna elő, amikor az illetékes öttagú tanács határozatképessége (valamennyi tagjának jelenléte) nem biztosítható.

Az ideiglenes intézkedés meghozatalára sor kerülhet mind **kérelemre**, mind pedig **hivatalból**. Ugyanakkor sem az Abtv, sem az Ügyrend nem rendelkezik arról szövegszerűen, hogy kifejezetten külön elbírálásra váró ilyen kérelemmel lehet fordulni az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság gyakorlata pedig nem egységes azzal kapcsolatban, hogy az ilyen tartalmú **kérelemről kell-e kifejezetten dönten**i.

Visszautasítások esetében bevett indokolási elem, hogy a visszautasításra tekintettel a kérelemről nem kell dönteni.³⁶ Az is előfordul, hogy a rendelkező rész is tükrözi a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem önálló indítványi elemként kezelését és azt a testület külön pontban el-, illetve visszautasítja.³⁷ Ezzel szemben elutasítás esetén arra is van példa, hogy a döntés beolvad az elutasításba, vagyis az indokolás tartalmaz érdemi érvelést arra vonatkozóan, hogy miért nem került sor az ideiglenes intézkedés elrendelésére, de kifejezett elutasítást sem ott, sem a rendelkező részben nem.³⁸ Hibrid megoldásként az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában megjelent az is, hogy az alkotmányjogi panasz elutasítására tekintettel nem kellett a végrehajtás felfüggesztéséről rendelkezni.³⁹

Megjegyzendő, hogy az ideiglenes intézkedés meghozatala iránti kérelem elbírálása nem önálló eljárása az Alkotmánybíróságnak, ezért arról álláspontunk szerint nem kell külön döntést hozni, ha a kérelemben foglaltaknak nem tesz eleget az Alkotmánybíróság.⁴⁰ Ebből fakadóan az indokolásnak sem arra kellene hivatkoznia, hogy az elutasí-

³⁵ 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [18]–[24].

³⁶ 3073/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [10]; 3328/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [23]; 3356/2021. (VII. 28.) AB végzés, Indokolás [24].

³⁷ 3162/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [14], 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [32]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [123]–[126]; 3265/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [47]–[50].

³⁸ 3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [81]–[83]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [35].

³⁹ 3119/2019. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [54]; 3150/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [48]; 3088/2020. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [51]; 3158/2020. (V. 21.) AB határozat, Indokolás [24]; 3238/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [42]; 3331/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [39]; 3166/2021. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [48].

⁴⁰ Egyedüli döntésként a 6/2020. (III. 3.) AB határozat támasztja alá ezt az álláspontot: „Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 61. §-ára hivatkozva jelzi, hogy a jelen esetben indokolt a megtámadott döntések végrehajtásának felfüggesztésére felhívni a bíróságot. Az Abtv. 61. § (1) bekezdése értelmében nem lehet önálló, és külön elbírálásra váró indítványnak tekinteni az indítványozásra jogosultnak azt a javaslatát,

tásra tekintettel nem kellett dönteni, különösen mert az ideiglenes intézkedés céljának mond ellent, ha az érdemi döntés meghozataláig meg sem vizsgálja az Alkotmánybíróság az elrendelés esetleges indokoltságát. A kérelemre tekintettel elég lenne arra utalni, hogy nem látott okot az Alkotmánybíróság az ideiglenes intézkedés elrendelésére.

Az Ügyrend előírja, hogy a döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó **ideiglenes intézkedés elrendelését indokolni kell**. Az eddig meghozott döntések alapján az látható, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően röviden indokol, feltüntetve (esetenként csak az indítványozó beadványának tartalmára utalással)⁴¹ azt a körülményt – például az ingatlan elbontása, a gyermek testi, lelki fejlődésében érő súlyos és helyrehozhatatlan kár illetve hátrány, a kampánytevékenység korlátozása –, amelyet megfeleltet az Abtv. 61. § (1) bekezdésében foglalt valamely oknak, de nem további indokolással támasztja alá ezen ok fennállását, hanem csupán megállapítja: a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére való felhívása indokolt.⁴² Nem tért ki az Alkotmánybíróság arra, hogy a gyermek jogerős döntés szerinti Spanyolországba vitele az édesapja által, hogyan és miért okozza a sérelmet, illetve arra sem, hogy a kampány során alkalmazott plakáttal kapcsolatos jogsértéstől való eltiltás hogyan hat ki a kampánytevékenységre. Utóbbit egy különvélemény kifogásolta is.⁴³

3. A kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének felfüggesztése

Az Abtv. 61. § (2) bekezdése szerint utólagos normakontroll eljárás során (vö. Abtv. 24. §) van arra lehetősége az Alkotmánybíróságnak, hogy kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba lépését felfüggeszse. Ennek **konjunktív feltétele**, hogy a támadott jogszabály még nem lépett hatályba, az alaptörvény-ellenesség fennállásának valószínűsítése, továbbá súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, illetve az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme mint ok.

Az Alkotmánybíróság egy 2012-es döntésében a következőképpen értelmezte ezeket a feltételeket: „Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos – nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.”⁴⁴

hogy az Alkotmánybíróság a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot. Az indítvány e része javaslat, amely megkönnyítheti az Alkotmánybíróság észlelését, de formális döntést erről – ha az Alkotmánybíróság nem ért vele egyet – az Abtv. értelmében nem kell hozni. Másrészt az Alkotmánybíróság erre irányuló indítványozói javaslat nélkül is, hivatalból észlelheti, ha felfüggesztésnek helye van.” {Indokolás [25]}

⁴¹ 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [3].

⁴² 3216/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [5].

⁴³ 3134/2018. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [7]–[10].

⁴⁴ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [17]–[18].

Az Abtv. 61. § (2) bekezdése a 24. §-ban meghatározott hatáskörére, illetve a vizsgálat tárgyaként a jogszabályra utal, utóbb az Abtv. ugyanakkor kiegészült a 24/A. §-al, amely az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosításának vizsgálatát is lehetővé teszi (vö. Abtv. 24. §). Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében nem jogszabály, illetve azt tény is figyelembe véve, hogy a jogalkotó nem módosította az Abtv. 61. §-át a 24/A. § elfogadásakor, levonhatjuk azt a következtetést, hogy az Alaptörvény, illetve annak módosítása esetében nincs lehetséges az Alkotmánybíróságnak azok hatálybalépésének felfüggesztésére. Ezen túlmenően az Abtv. 24/A. §-a eleve korlátok közé szorítja a felülvizsgálatot, így, ha az Alkotmánybíróság döntésével elhalaszthatná a hatálybalépést, az egyszersmind túlhatalmat is jelentene az alkotmányozó hatalommal szemben.

Az alaptörvény-ellenesség fennállásának valószínűsítése feltételezi az eljárás előrehaladottabb fokát, mert bár a valószínűsítés a bizonyossághoz képest gyengébb fokú meggyőződést, alátámasztottságot jelent, de a valószínűsítés szintjének eléréséhez is alkotmányossági vizsgálat folytatására van szükség. Ebből fakadóan a végrehajtás felfüggesztésénél megjelenő érvek már előrevetítik a későbbi határozat érvrendszerét is.

3.1. Súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése

Az Abtv. 61. § (2) bekezdésének a „súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése” fordulatát mindezidáig egy ügyben hívta fel az Alkotmánybíróság. A 19/2013. (VII. 19.) AB határozat a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény módosításának hatályba lépését függesztette fel. Az indokolást szerint a felfüggesztett szabályok alkalmazása az érintett személy magánéletébe való beavatkozással súlyos és helyrehozhatatlan, jelentős hátránnyal járó következményt okozhatna, a hatályba lépést követően belátható időn belül, mivel az érintett személyek a törvény szóhasználatára szerint folyamatos ellenőrzés alatt állnának.⁴⁵ A határozat mindemellett ténylegesen összekötötte a súlyos és helyrehozhatatlan, jelentős hátrány fogalmát a magánszférát védő alapvető joggal, ami rámutat arra, hogy az itt felhívott kár, illetve hátrány fogalma nagy valószínűséggel valamilyen alapvető jog sérelmét foglalja magában.

3.2. Az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme

Az Abtv. 61. § (2) bekezdése „az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme” fordulatának nincs számottevő gyakorlata. Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatával a Cstv. 8. §-ának hatálybalépését függesztette fel a jogbiztonság védelme érdekében. A határozat indokolása szerint alkotmányossági szempontból aggályos, hogy a törvény 8. §-a nincs összhangban a Ptk. 607. §-ával, mert nem tesz említést a bejegyzett élettársak – leszármazó hiányában történő – törvényes öröklési lehetőségéről, mindez pedig a jogalkalmazói gyakorlatban feloldhatatlan bizonytalanságot okozhat. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy habár törvényi rendelkezések összeütközése miatt önmagában alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel, és ez anyagi alkotmányel-

⁴⁵ 19/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [27].

lenességhez vezet, vagy a normaszövegek értelmezhetetlensége konkrét alapjogi sérelmet okoz, akkor törvényi rendelkezések kollíziója miatt is alaptörvény-ellenesség állapítható meg.⁴⁶

Hasonlóképpen, az Alaptörvény védelme is valamilyen, az Alaptörvényben biztosított jog érintettsége esetén merülhet fel, mely során az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell az adott alaptörvényi rendelkezést és a konkrét jogszabályi rendelkezésre kell vetítenie azt. A fent hivatkozott 19/2013. (VII. 19.) AB határozat az alaptörvény-ellenesség fennállását az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető jog, a magán- és családi élet védelme, az otthon tiszteletben tartása állami kötelezettsége alapján valószínűsítette. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény felhívott rendelkezései olyan, súlyosan korlátozó rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek a magánszférába való beavatkozás módjánál, folyamatosságánál és mértékénél fogva az alaptörvény-ellenességet valószínűsítik. Aránytalanná válik az alapjog korlátozása, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nem időszakonként ismétlődő, célhoz kötött ellenőrzés, hanem az folyamatosan, viszonylag hosszú ideig, az ellenőrzésre okot adó konkrét körülmény felmerülése és konkrét cél nélkül is végezhető, vagyis általános szűrő-kutató tevékenységet jelent.⁴⁷

3.3. Eljárási kérdések

Törvény hatálybalépésének felfüggesztéséről **a teljes ülés dönt** az Ügyrend 2. § (2) bekezdés g) pontja szerint, más jogszabályról azonban nem szól ez a rendelkezés. Az Ügyrend más rendelkezéséből viszont arra lehet következtetni, hogy ezek az esetek is a teljes ülés hatáskörébe tartoznak. A 7. § ugyanis kimondja, hogy az elnök az ideiglenes intézkedésről való döntés céljából rendkívüli teljes ülést hívhat össze, illetve az intézkedés meghosszabbításáról az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezésére a teljes ülés dönt.

Jogszabály hatálybalépésének felfüggesztését kérelemre vagy hivatalból **az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezheti** és ők kezdeményezhetik az intézkedés meghosszabbításáról való döntéshozatalt is. Utóbbira legkésőbb a felfüggesztő határozat hatályvesztését megelőző nyolc nappal kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában megvizsgálta annak a kérdését, hogy a jogszabály hatálybalépésének felfüggesztését lehet-e önálló indítványban kezdeményezni, vagyis erről az Alkotmánybíróságnak minden esetben külön, formális döntést kell-e hoznia, vagy az erre irányuló javaslat csak figyelemfelhívás. Arra a következtetésre jutott, hogy a felfüggesztésnek akkor van helye, ha az Alkotmánybíróság a „vizsgálata során” valószínűsíti alaptörvény-ellenesség fennállását. Vagyis nem az indítványozásra egyébként jogosultnak, hanem az Alkotmánybíróságnak van joga észlelni, hogy az alaptörvény-ellenesség valószínű. Ez feltételezi azt, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálódása az alaptörvény-ellenesség megállapítását illetően már folyamatban van. Utólagos absztrakt normakontroll eljárásban minderre figyelemmel **nem lehet önálló, és külön elbírálásra váró indítványnak tekinteni** az

⁴⁶ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [24]–[26].

⁴⁷ 19/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [28].

indítványozásra jogosultnak azt a javaslatát, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály hatálybalépését függessze fel. Az indítvány e része javaslat, amely megkönnyítheti az Alkotmánybíróság észlelését, de formális döntést erről – ha az Alkotmánybíróság nem ért vele egyet – az Abtv. értelmében nem kell hozni.⁴⁸

A felfüggesztés időtartama az Abtv. 61. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozataláig tart. Amennyiben az Alkotmánybíróság a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést végül nem semmisíti meg, határozatában megállapítja a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének napját oly módon, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és az Alkotmánybíróság érdemi döntése között eltelt. Azzal, hogy az Abtv. rögzíti ezt a szabályt, nem hárul az Alkotmánybíróságra a hatálybalépés időpontjának, illetve ahhoz kapcsolódóan a felkészülési idő meghatározásának felelőssége, mely szerepkörétől idegen is lenne.

Mindemellett az Abtv. 61. § (4) bekezdése tartalmaz egy további garanciális szabályt is, melynek értelmében **a felfüggesztő határozat száznolcvan nap elteltével hatályát veszti**, ha az Alkotmánybíróság nem dönt az intézkedés meghosszabbításáról. E rendelkezésből kifolyólag nincs lehetőség arra, hogy beláthatatlan ideig elhúzódjon az esetlege hatálybalépés. A jogbiztonság biztosításának érdekében ezekre az esetekre felkészülve az Abtv. azt is kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a felfüggesztésről szóló döntésében megállapítja a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének időpontját arra az esetre, ha a felfüggesztő döntés hatályát vesztené. A hatálybalépés napját úgy kell megállapítani, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és a felfüggesztő döntés hatályvesztése között eltelt.

62. § [Kizárás]

- (1) Az alkotmányjogi panasz elbírálásában nem vehet részt az Alkotmánybíróság azon tagja, aki az indítványozónak vagy jogi képviselőjének a hozzátartozója, vagy az eljárás tárgyát képező bírósági eljárásban félként vagy egyéb módon, a bírói döntés meghozatalában bíróként részt vett.
- (2) Az indítvány elbírálásában nem vehet részt az Alkotmánybíróság azon tagja, akitől az ügy tárgyával összefüggő személyes és közvetlen érintettsége folytán az ügyben pártatlan, tárgyilagos, elfogulatlan döntés nem várható.

⁴⁸ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [11]–[15].

- (3) Az Alkotmánybíróság tagja haladéktalanul bejelenti az elnöknek, ha vele szemben kizárási ok áll fenn.
- (4) Az alkotmányjogi panasz eljárás során az indítványozó az indítvány befogadását követően az Alkotmánybíróság határozatának meghozataláig indokolt és alátámasztott, írásbeli beadványban kezdeményezheti az eljáró bírói tanács tagjának kizárását, ha tőle elfogulatlan döntés nem várható
- (5) Az indítványozó által benyújtott kizárással irányuló kifogást nyilatkozattételre be kell mutatni az Alkotmánybíróság kifogással érintett tagjának. A kizáráshoz való hozzájárulása esetén az Alkotmánybíróság tagja az ügy elintézésében nem vehet részt. Ellenkező esetben a kizárás tárgyában az Alkotmánybíróság másik tanácsa vagy a teljes ülés dönt. A kizárás tárgyában meghozott végzést közölni kell az indítványozóval és az Alkotmánybíróság érintett tagjával.

Ügyrend

22. Kizárás

50. § (1) Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével, valamint a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos teljes ülési határozathozatalban az érintett alkotmánybíró nem vehet részt.
- (2) Az ügy elbírálásából az Abtv. 62. §-a alapján történő kizárást kezdeményezi a kizárással érintett alkotmánybíró [Abtv. 62. § (3) bekezdés], kezdeményezheti más alkotmánybíró, illetve az indítványozó [Abtv. 62. § (5) bekezdés].
 - (3) Az Abtv. 62. § (2) bekezdése alapján az ügy tárgyával összefüggő elfogultságot megalapozó személyes és közvetlen érintettségnek minősül különösen
 - a) a döntés kimeneteléhez fűződő közvetlen, az alkotmánybírórt vagy közeli hozzátartozóját – elsősorban jogi, pénzügyi vagy társadalmi helyzetében – érintő érdek;
 - b) az alkotmánybírósági eljárás tárgyát képező jogszabály előkészítésében, kidolgozásában, benyújtásában személyes és érdemi munkával történő részvétel, így különösen kizárt, aki az Alkotmánybíróság tagjává válását megelőzően
 - ba) a törvényjavaslatra vagy törvénymódosító javaslatra vonatkozó indítványt benyújtó képviselő vagy bizottság elnöke, Kormány általi benyújtás esetén az előterjesztő miniszter,
 - bb) az országgyűlési tárgyalás alatt álló önálló indítványhoz módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot benyújtó képviselő, illetve bizottság elnöke, amennyiben a javaslata elfogadásra került, és az alkotmánybírósági eljárás tárgya az adott jogszabályi rendelkezés,

- bc)* kormányrendelet, illetve miniszteri rendelet kibocsátásakor a kormányrendelet, illetve miniszteri rendelet tárgya szerint felelős miniszter, továbbá önálló szabályozó szerv vezetője rendeletének kiadásakor az önálló szabályozó szerv vezetője volt.
- (4) Ha a kizárási ok fennállását nem az alkotmánybíró jelentette be, és a kizáráshoz nem járult hozzá, a kizárás tárgyában az elnök által kijelölt másik tanács, illetve a teljes ülés dönt.
 - (5) Ha a kizárt alkotmánybíró az ügy előadó alkotmánybírója, az elnök másik előadó alkotmánybírókat jelöl ki. Ha a kizárás a tanács határozatképességét veszélyezteti, a kizárt alkotmánybíróknak a tanácsban az adott ügyben történő helyettesítéséről az elnök dönt.
 - (6) Az alkotmánybíró kizáráshoz való hozzájárulása esetén az elnök az (5) bekezdésben foglalt intézkedéseket haladéktalanul megteszi.
 - (7) Az alkotmánybíró a bejelentéstől kizárása megtörténtéig az ügyben eljárhat, de ügydöntő határozatot nem hozhat.
63. § Az eljárás befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság végzésben rendeli el az ügy elbírálásából az 50. § (3) bekezdése szerint történő kizárást [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	669
2. A kizárás fogalma és funkciója.....	670
3. Személyes kizárás.....	670
4. Kizárási okok.....	671
4.1. Abszolút (objektív) kizárási ok	671
4.2. Relatív (szubjektív) kizárási ok	672
5. Kizárási eljárás	673

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem tartalmazott részletes szabályokat a kizárással kapcsolatban: a 19. § szerint, ha az Abtv., illetőleg az Alkotmánybíróság ügyrendje eltérő rendelkezést nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság eljárása során a bírák kizárása tekintetében a Polgári Perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

A részletes szabályok hiánya alapvetően nem okozott problémát, mivel a kizárás lehetősége nagyon ritkán merült csak fel, jellemzően a jogalkotásban való részvétel, illetve különböző (volt) szervezeti tagságok vetették fel azt.⁴⁹ A Pp. szabályainak felhívása

⁴⁹ TILK Péter doktori értekezésében példaként hozza a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatot, ahol a támadott OVB határozat meghozatalában OVB elnökként szerepet játszó Kukorelli István, illetve a jogalkotási folyamatban szerepet játszó Bihari Mihály sem vett részt a döntéshozatalban, elfoglaltságukat jelezve, illetve a 26/2000. (VII. 6.) AB határozatot, melyben Németh János, az Alkotmánybíróság elnöke a Szent

ugyanakkor nem volt tekintettel az Alkotmánybíróság sajátos helyzetére: e szabályok helyenként alkalmazhatatlanok voltak például a kizárás miatti létszámcsökkenés akár a teljes ülés működőképességét is veszélyeztethette volna, a kizárás megtagadásával szemben biztosított jogorvoslat az Alkotmánybíróság vonatkozásában nyilvánvalóan nem volt alkalmazható, illetve hasonlóképpen nem volt lehetséges az Alkotmánybíróság kizárása sem.⁵⁰ A régi Abtv.-vel ellentétben azonban az új Abtv., illetve az Ügyrend már részletesen szabályozza a kizárás kérdéskörét, melynek indoka egyrészt az alkotmányjogi panasz eljárások számának emelkedése, másrészt az Alkotmánybíróság megváltozott személyi összetétele volt.⁵¹

2. A kizárás fogalma és funkciója

A kizárási szabályok a **tárgyilagos, elfogulatlan döntéshozatalt**, vagyis a pártatlanság követelményének tényleges érvényesülését és ezen keresztül az eljárások tisztességességét hivatottak biztosítani minden eljárásban. A pártatlanság követelménye – a rendesbíróági eljárásokkal azonos módon – mind az alkotmánybíróval, az ügyhöz való hozzáállásával, mind pedig az Alkotmánybíróság egyes eljárásaival szemben képez elvárast arra vonatkozóan, hogy ne valósulhasson meg olyan helyzet, amely kétségesse teszi az alkotmánybíró pártatlanságát és így az eljárás tisztességességét.

3. Személyes kizárás

Az Abtv., illetve az Ügyrend alapvetően az eljáró alkotmánybíró kizárásának kérdéseit, vagyis a személyes kizárást szabályozza, nem tesz említést a szerv – más eljárásjogokból ismert – kizárásáról,⁵² vagyis amikor a szerv vezetője érintett kizárással⁵³ és emiatt maga a szerv is kizárt, illetve az intézményes kizárási okot, amikor maga az intézmény érintett, vagyis jelen esetben az Alkotmánybíróság vett részt az alapul fekvő perben félként⁵⁴ (esetleg érdekeltként) és ez eredményez kizárást. Ugyanakkor ezen esetekben, mivel nincs más, az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv, az Alkotmánybíróság kell, hogy lefolytassa az eljárásokat. Kivételt jelenthet az eljáró öttagú tanács elnökének kizárása, itt álláspontunk szerint egyrészt nem indokolt az egész tanács kizárása, mivel a tanácsvezető alkotmánybíró és a tanács tagjai között nincsen semmilyen függelmi viszony, másrészt a tanácsvezető alkotmánybíró kizárása nem érinti a tanács határozatképességét, így az ülés vezetésének átadásával az ügy eldönt-

Korona Testület-béli tagsága miatt kérte a Szent-korona törvény vizsgálatával kapcsolatos eljárásból való kizárását. TLK (2008) i. m. 217.

⁵⁰ TLK (2008) i. m. 217–218.

⁵¹ BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 80.

⁵² Pp. 14. §, Kp. 10. § (3) bekezdés.

⁵³ A TLK által hivatkozott esetben Németh János elnök helyett Holló András, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke vezette az ülést.

⁵⁴ Ilyen esetek voltak például a 3234/2018. (VII. 2.) AB végzés, a 3126/2018. (IV. 9.) AB végzés, illetve a 3276/2017. (X. 19.) AB végzés alapjául szolgáló ügyek, ahol az indítványozó közérdekű adat kiadása iránt indított pert az Alkotmánybírósággal szemben, a Kúria döntését követően pedig alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.

hető. További megoldás lehet, ha az elnök elrendeli az ügy teljes ülés általi elbírálását [vö. Abtv. 50. § (3) bekezdés]. Ugyanezen felfogás mentén levonható az a következtetés is, hogy az elnök esetleges érintettsége és az ügy elintéséből való kizártsága sem veti fel az eljárás tisztességességének hiányát.

4. Kizárási okok

Az alkotmánybírónak az alkotmányjogi panasz, illetve az indítvány elbírálásából történő kizárására az Abtv. 62. §-a által nevesített tények, körülmények, vagyis az ún. kizárási okok fennállása esetén kerül sor. A kizárási okok két csoportja ismert: az **abszolút kizárási okok** lényege, hogy azok bármelyikének fennállása kizárja a bírót az eljárásból anélkül, hogy vizsgálnák, ténylegesen elfogult-e, míg a **relatív kizárási okok** esetében vizsgálendő a bíró esetleges elfogultsága. Abszolút kizárási ok esetében az alkotmánybíró tudatától, az ügghöz való személyes viszonyulásától független okból kerül sor a kizárásra, a kizárás alapja itt az ügyben való érdekeltség, ilyen ok felmerülése esetében a **kizárás kötelező**, míg szubjektív ok esetében éppen e körülményeknek van jelentősége. A kizárásról való döntéshozatal utóbbi esetben **mérlegelés kérdése**, arra akkor kerül sor, ha az alkotmánybírótól személyes és közvetlen érintettsége miatt nem várható el pártatlan, tárgyilagos és elfogulatlan döntés. Megjegyzendő, hogy az Abtv. indokolása **objektív, illetve szubjektív okok** között tesz különbséget, szemben az eljárási kommentárok által használt abszolút és relatív kizárási okok megnevezéssel, a két fogalompár azonban megfeleltethető egymásnak.

4.1. Abszolút (objektív) kizárási okok

Az Abtv. 62. § (1) bekezdése két esetkörre nevesít: az indítványozóhoz, vagy jogi képviselőjéhez fűződő hozzátartozói minőség, illetve ha az alkotmánybíró az eljárás tárgyát képező bírósági eljárásban félként vagy egyéb módon, a bírói döntés meghozatalában bíróként részt vett.

A **hozzátartozói minőség** fogalmát sem az Abtv., sem az Ügyrend nem értelmezi és sem utaló rendelkezéssel, sem mögöttes jogszabályként nem hozza fel a Ptk.-t, mely így egyrészt lehetővé teszi az egyedi fogalomértelmezést, másrészt ugyanakkor a hozzátartozó fogalom általános értelme nélkülül is a Ptk. vonatkozó rendelkezésén alapul. A Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja ide sorolja a közeli hozzátartozót, az élettársat, az egyeneságbeli rokon házastársát, a házastárs egyeneságbeli rokonát és testvérét, és a testvér házastársát. Az ennél távolabbi rokoni kapcsolatokat jogértelmezéssel szintén abszolút kizáró oknak tekintheti az Alkotmánybíróság, ilyen kérdés azonban mindeztől nem merült fel, másrészt viszont a szubjektív kizárás körében is kezelhető a kérdés.

Az **eljárás tárgyát képező bírósági eljárásban félként vagy egyéb módon való részvétel** az adott bírósági eljárásra vonatkozó eljárásjogi szabályok alapján értelmezhető. A fél fogalma alatt értendők egyrészt a polgári és közigazgatási perek felei, másrészt a büntetőeljárás alanyai is. Az egyéb módon való részvétel az egyes eljárásjogok eltérő fogalomhasználatát áthidaló fogalom, gyakorlatilag magában foglal minden olyan személyt, akinek valamilyen eljárási pozíciója volt az alapul fekvő ügyben. A bírói döntés meghozatalában bíróként való részvétel mint kizárási ok pedig azt az esetet

hivatott megakadályozni, hogy az alkotmánybíró a saját korábbi döntésének alkotmányossági vizsgálatában vegyen részt.

Speciális esetet nevesít az Ügyrend 50. § (1) bekezdése, mely az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésével, valamint a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos teljes ülési határozathozatalból való kizárásra vonatkozik, mely hasonlóképpen az előbbi esethez, azt akadályozza meg, hogy az érintett alkotmánybíró részt vegyen a róla szóló döntés meghozatalában.

Nem szabályozza az Abtv. azt az esetet, amikor **az alkotmánybíró a panaszos**, de értelemszerűen ez is abszolút kizárási okot keletkeztet.⁵⁵

4.2. Relatív (szubjektív) kizárási ok

A relatív kizárási ok az **elfogultság** esete. Elfogultságról akkor beszélhetünk általában, ha az adott személy részrehajló, vagyis nem tárgyilagos, az ügygel, vagy az abban résztvevőkkel kapcsolatban eleve kialakított véleménnyel, pozitív vagy negatív érzelmi viszonyulással bír (pl. baráti viszony vagy perben-haragban állás), mely befolyásolja a magatartásában, döntésében. Az elfogult döntéshozatal végeredménye valamelyik félre nézve igazságtalan döntés születése, ebből fakadóan az elfogultság miatti kizárás biztosítása az eljárási igazságosság megvalósulását célozza. Idetartozik az az eset is, amikor az Alkotmánybíróság tagja azért jelent be elfogultságot, mert az ügyben való részvétele a fél számára kérdésessé tehetné a testület elfogulatlan döntéshozatalát.

Az Abtv. 62. § (2) bekezdése az alkotmánybírónak az indítvány elbírálásából elfogultság miatti kizárását akkor rendeli el, ha az ügy tárgyával összefüggő személyes és közvetlen érintettsége folytán tőle az ügyben pártatlan, tárgyilagos, elfogulatlan döntés nem várható. Az (1) bekezdésben foglaltakkal ellentétben itt már nem az alkotmányjogi panasz elbírálására utal a törvényszöveg, hanem tágabb fogalmat használ. Ennek oka a szubjektumban rejlik: az elfogultság esete gyakorlatilag mindegyik alkotmánybírósági eljárást érintheti.

Az Ügyrend 50. § (3) bekezdése **az ügy tárgyával** összefüggő elfogultságot megalapozó **személyes és közvetlen érintettség** fogalmát értelmezi. Az Ügyrend alapvetően széles körben hoz fel – példálózva – eseteket, amik megalapozhatják a kizárást, ezeket **két csoportra** lehet osztani. Az egyik eset **a döntés kimeneteléhez fűződő közvetlen érdek**, mely nemcsak az alkotmánybíró, hanem hozzátartozója érintettsége miatt is megalapozhatja a kizárást. A másik esetkör **a jogalkotási eljárásban való részvétel**, mely kiterjed nemcsak a jogalkotásra feljogosított személyekre, hanem az adott jogszabály előkészítésében részt vevő személyekre is. A rendelkezés alkalmazása nem mechanikus, nem tekinti kizárási oknak az Alkotmánybíróság például azt az esetet, ha az alkotmánybíró korábban a törvényalkotási eljárásban az önálló indítványhoz módosító javaslatot benyújtó bizottság elnöke volt, ha a módosító javaslat csupán kodifikáció-technikai módosításokat tartalmazott.⁵⁶ Nem tér ki ugyanakkor sem az Abtv., sem az Ügyrend a közjogi szervezetszabályozó eszközökre, holott azokat az Alkotmánybíróság szintén vizsgálhatja az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján, de mivel az Ügyrend

⁵⁵ BITSKEY-KÖBLÖS-RAJOS i. m. 80.

⁵⁶ BITSKEY-KÖBLÖS-RAJOS i. m. 81.

csak példálózó felsorolást tartalmaz, ezért értelemszerűen alkalmazandó a személyes és közvetlen érintettség fogalma ezen esetekre is.

A rendelkezés további érdekessége, hogy mivel az abszolút kizárási okokat csak az alkotmányjogi panasz eljárások vonatkozásában szabályozza az Abtv., a szubjektív kizárási okok közé kerültek olyan okok is, amelyek **alapvetően abszolút kizárási oknak kellene, hogy minősüljenek**. Ide sorolhatjuk például a jogalkotásban való részvétel eseteit, különösen a miniszteri rendelet vagy az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete vonatkozásában, előfordulhat ugyanis, hogy utóbb alkotmánybíróként ezen normák alkotmányosságát kellene vizsgálnia azok alkotójának. Nem szerepel továbbá egyik normában sem az az eset, ha az indítvány előterjesztője (pl. ombudsman, a Kúria elnöke vagy éppen a Legfőbb Ügyész) lesz utóbb az Alkotmánybíróság tagja és részt kellene vennie indítványának elbírálásában, mely gyakorlatilag a saját ügy intézésének esete, mely minden eljárásjogban abszolút kizárási oknak minősül.

5. Kizárási eljárás

Az alkotmányjogi panasz eljárások elterjedése miatt megnőtt azon esetek száma, amikor valamelyik alkotmánybíró kizárási okkal érintett. Volt már példa arra, hogy az egyik alkotmánybíró közeli hozzátartozója járt el jogi képviselőként az alapeljárában, vagy éppen a közeli hozzátartozó volt a bírói kezdeményezést előterjesztő bíró, egyetemi szakmai ismeretség is szerepelt a bejelentett elfogultsági okok között, illetve volt példa arra is, hogy az alkotmánybíró a bírókirendelés, az ügy szignálásában való részvétel, vagy éppen az ügyben nyomozási bíróként való részvétel miatt jelentett be elfogultságot. Megállapítható tehát, hogy még az Ügyrendben szabályozottakhoz képest is szélesebb körben tekintenek bizonyos tényeket, körülményeket kizárási oknak az alkotmánybírók, ha azt az Alkotmánybíróság tagja maga jelentette be.

Az eljárás részletszabályait az Abtv. 62. § (3)–(5) bekezdése, illetve az Ügyrend 50. § (2) és (4)–(7) bekezdései tartalmazzák. Kizárását **kezdeményezheti** a kizárással érintett alkotmánybíró, más alkotmánybíró, illetve az indítványozó is.

A kizárással érintett **alkotmánybírónak haladéktalanul be kell jelentenie** az elnöknek, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. Erre sor kerülhet az ügy szignálását követően, ha ő az előadó alkotmánybíró, egyéb esetekben pedig az ügy tárgyalásakor. Ahogyan arról már volt szó, abszolút kizárási ok esetében nincs helye mérlegelésnek, kötelező a kizárás, az elfogultság esetében azonban elvileg van lehetőség mérlegelésre. Az alkotmánybírószáki gyakorlat azonban azt mutatja, hogy amennyiben az alkotmánybíró maga jelenti be az elfogultságát, a kizárás automatikus, az **elnök az ügyet más előadó alkotmánybíróra szignálja**, illetve az alkotmánybíró **nem vesz részt az eljárásban**. Ez a megoldás felel meg egyebekben a tisztességes eljárás követelményének is, hiszen nehezen lenne tisztességesnek tekinthető egy olyan eljárás, ahol a döntéshozatalban olyan személy is részt vesz, aki maga állítja önnön elfogultságát.

Amennyiben **más alkotmánybíró, vagy az indítványozó kezdeményezi** a kizárást, a bejelentést meg kell vizsgálni és arról döntést kell hozni. Az indítványozó vonatkozásában az Abtv. 62. § (4) bekezdése **az indítvány befogadását követően** teszi lehetővé a kizárás kezdeményezését, más alkotmánybíró általi kezdeményezés esetében ilyen határidő nincs. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az indítvány elbírálására a legtöbb

esetben külön befogadás nélkül kerül sor, így az indítványozó adott esetben nem is bír tudomással arról, hogy ki az ügyében az előadó alkotmánybíró, hacsak nem kerül sor alkotmánybírói hiánypótlásra, ami szintén ritka. Volt arra is példa, hogy az indítványozó már az indítványban jelezte az esetlegesen felmerülő kizárási okot,⁵⁷ ami ugyan ekként a kizárással kapcsolatos formális döntéshozatali kötelezettséget nem keletkeztet, de az elnök figyelembe veheti azt a szignáláskor, illetve az alapján az érintett alkotmánybíró is bejelentheti a kizárási okot. A kizárási indítvány előterjesztésének **objektív határideje a határozat meghozatala**, vagyis a döntés aláírása. Ezt követően a döntés visszavonására és az eljárás újbóli megnyitására nincs lehetőség. Mindezeket túl a kizárás kezdeményezésére **kizárólag írásban** kerülhet sor, és az indítványozónak **indokolnia kell** az elfogultságot és egyben alá is kell támasztania az indokait, ezek hiányában ugyanis nem hozható megalapozott döntés a kizárásról.

A **kizárási indítványt** nyilatkozattételre be kell mutatni az Alkotmánybíróság kifogással érintett tagjának, aki vagy hozzájárul a kizáráshoz és ezzel a fentieknek megfelelően az ügy elintézéséből kizártnak minősül, vagy pedig a kizárás tárgyában az Alkotmánybíróság másik tanácsa vagy a teljes ülés dönt. Ez utóbbi eset, szemben a fenti automatizmusokkal, **formális döntéshozatallal (végzés)** zárul. A döntés meghozataláig az alkotmánybíró az ügyben eljárhat, de ügydöntő határozatot nem hozhat. A kizárás tárgyában meghozott végzést közölni kell az indítványozóval és az Alkotmánybíróság érintett tagjával. Kiemelendő ugyanakkor, hogy ilyen eljárás lefolytatására még eddig nem került sor.

⁵⁷ Ld. az indítványt a 3331/2020. (VIII. 5.) AB határozatnál.

22. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEI

63. § [Döntés fajtái, indokolási kötelezettség]

- (1) Az Alkotmánybíróság az ügy érdemében, valamint a 61. § (2) bekezdésében meghatározott ideiglenes intézkedés tárgyában határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt.
- (2) Az Alkotmánybíróság döntését – az 56. § (3) bekezdésében szabályozott rövidített indokolással ellátott végzés kivételével – részletesen indokolni köteles.

Ügyrend

25. Döntések

57. § (1) Az Alkotmánybíróság érdemi határozattal elbírálja az indítványt, és dönt az eljárása során szükségszerűen felmerült kérdésekben.
- (2) Az Alkotmánybíróság határozatot hoz a jogszabály hatálybalépésének ideiglenes felfüggesztéséről.
 - (3) Az eljárást lezáró végzésekre – a rövidített indokolással ellátott végzés kivételével – a határozatra vonatkozó rendelkezések az irányadók.

31. Az eljárás során hozott végzések

63. § Az eljárás befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság végzésben rendeli el az ügy elbírálásából az 50. § (3) bekezdése szerint történő kizárást, a hiánypótlást, az egyesítést, az elkülönítést, a megkérését, a végrehajtás felfüggesztését, az eljárás felfüggesztését, valamint az eljárási bírság kiszabását.

32. Eljárást lezáró végzések

64. § (1) Az alkotmánybírósági eljárásban eljárást lezáró végzések: a visszautasító végzés, az eljárást megszüntető végzés, valamint az ügy áttételéről rendelkező végzés.
- (2) Az Alkotmánybíróság az eljárás megszüntetését, az indítvány visszautasítását, valamint az indítvány áttételét – ha egyéb kérdéseket is elbírál – az érdemi döntésről rendelkező határozatába is foglalhatja.
66. § (1) Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerinti esetekben a befogadást végzésben visszautasítja.

- (2) A rövidített indokolású végzés bevezető részéből, rendelkező részéből és indokolásból áll.
- (3) A bevezető rész az ügyszámot és az eljárás tárgyát, a rendelkező rész a visszautasítás tényét, az indoklás a tényállás rövid ismertetését és az Abtv. vonatkozó rendelkezésére utalással annak az oknak a megjelölését és rövid indokolását tartalmazza, amely miatt az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.
- (4) Az egyesbírónak az Abtv. 55. § (4) bekezdése alapján az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló végzése tartalmazza
- a) az ügyszámot és az eljárás tárgyát,
 - b) az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás tényét,
 - c) az Abtv. 55. § (4) bekezdésében meghatározott okot, amelyen a döntés alapul.
67. § (1) Az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a alapján végzésben megszüntetheti az eljárást a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén.
68. § (1) Az Alkotmánybíróság az indítvány áttételéről rendelkező végzést hoz, ha az indítvány érdemi vizsgálatát követően az indítványból vagy mellékleteiből az tűnik ki, hogy az ügy más bíróság, más hatóság vagy más szerv hatáskörébe tartozik.
- (2) Az áttételt elrendelő végzést kézbesíteni kell az indítványozónak és az ellenérdekű feleknek. [...]

Tartalom

1. Szövegtörténet	676
2. Az Alkotmánybíróság döntéseinek fajtái	677
3. Indokolási kötelezettség	680

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem tartalmazott az új Abtv. jelen fejezetben tárgyalt szabályaihoz hasonló részletes rendelkezést. Ennek oka, hogy a régi Abtv. 29. §-a az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályok megállapítását az Alkotmánybíróság ügyrendjére utalta, amelyet az Országgyűlésnek kellett elfogadnia az Alkotmánybíróság javaslatára. Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvény megalkotására ugyanakkor nem került sor.¹ Helyette az Alkotmánybíróság elkészítette az **ideiglenes ügyrendjét**, majd azt 2001-ben [Ideiglenes Ügyrend (2001)], majd a módosított és egységes szerkezetbe foglalt változatot 2009-ben [Ideiglenes Ügyrend] közzé is tette.

Témánk szempontjából mindkét teljes ülési határozat azonos szabályokat tartalmazott, és **pontosította, illetve kiegészítette a régi Abtv. rendelkezéseit**. Az alkotmánybírósági eljárás „végtermékéhez” kapcsolódóan a régi Abtv. 25. § (3) bekezdése

¹ HOLLÓ (2015) i. m. 83–109.

pusztán annyit tartalmazott, hogy az Alkotmánybíróság zárt ülésen, általában – az Alkotmánybíróság ügyrendjében meghatározott esetek kivételével – szótöbbséggel hozza meg határozatát, amelyet meg kell indokolni. Ezen túlmenően a régi Abtv. nem használta sem az „ideiglenes intézkedés”, sem pedig a „végzés” fogalmát. Utóbbi vonatkozásában az Ideiglenes Ügyrend 42. §-a a következőképpen fogalmazott: „Az Alkotmánybíróság az ügy érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel határoz.” Ez a szabály tehát az Abtv. 63. § (1) bekezdés közvetlen szövegszerű előzményének tekinthető.

Ezen túlmenően, mint az látható volt, a régi Abtv. 25. § (3) bekezdése a határozatokhoz kapcsolódóan utalt az indokolási kötelezettségre, amely követelményt az Abtv. egy külön bekezdésben, a 62. § (2) bekezdésben jelenít meg.

Az Abtv. tárgyalt szabályai a törvény hatályba lépése, azaz 2012. január 1-je óta nem változtak.

2. Az Alkotmánybíróság döntéseinek fajtái

Az Alkotmánybíróság **kétféle formában hozza meg döntését**: vagy határozatot hoz, vagy pedig végzést. **Határozatot az ügy érdemében**, valamint az Abtv. 61. § (2) bekezdésében foglalt azon esetben hoz a testület, amikor még hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépésének felfüggesztéséről rendelkezik. E szakasz tehát főszabályként az ügy érdemében való döntést köti a határozati formához, amiből az is következik, hogy minden más esetben a végzés forma alkalmazandó. Utóbbiak köréből azonban a „valamint” fordulattal az Abtv. kiemeli a hatálybalépés felfüggesztésének kérdéskörét, amelynek tekintetében szintén határozatot szükséges hozni. E kivételszabályra azért van szükség, mert e döntése során az Alkotmánybíróság nem az ügy érdemében dönt, csupán **valószínűsíti az alaptörvény-ellenesség fennállását**, ezért itt is az *erga omnes* hatályú határozati formában kell döntését meghoznia.

Az „ügy érdemében” való döntés állásfoglalást jelent a támadott jogszabály vagy bírói döntés alkotmányosságáról. Ahhoz, hogy erre sor kerüljön, az indítvány megfelelőségi vizsgálatának sikerrel kell zárulnia, azaz teljesülnie kell a határozott kérelem törvényben előírt feltételeinek (vö. Abtv. 52. §). Így alkotmányjogi panasz eljárás esetében az Alkotmánybíróságnak az Abtv.-ben előírt feltételek meglétének vizsgálata alapján a panaszt be kell fogadnia (vö. Abtv. 56. §), és ehhez hasonlóan: a többi hatáskör tekintetében is a kezdeményezésre jogosultaknak megfelelő indítványt kell benyújtaniuk. **Az érdemi vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság az indítványnak teljesen vagy részlegesen helyt ad, illetve azt elutasítja.** E döntést a határozat indokolását bevezető rövid mondatok jelzik, amelyek a következők lehetnek: „Az indítvány megalapozott”, „Az indítvány nem megalapozott”, vagy „Az indítvány részben megalapozott”. Bárhogyan döntsön is az Alkotmánybíróság az ügy érdemében, lehetősége van egyéb, hivatalból megállapítható jogkövetkezmények, így jogalkotói mulasztás vagy alkotmányos követelmény megállapítására is (vö. Abtv. 46. §). *Erga omnes* hatállyal jogkövetkezményt ugyanakkor csak érdemi eljárás lefolytatását követően, az ügy érdeméhez kapcsolódóan alkalmazhat az Alkotmánybíróság.

A kivételként megfogalmazott, még hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépésének felfüggesztéséhez kapcsolódóan az Ügyrend 47. § (1) bekezdése úgy rendelkezik,

hogy a felfüggesztést kérelemre vagy hivatalból az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezheti. Az elnök az ideiglenes intézkedésről való döntés céljából rendkívüli teljes ülést hívhat össze. Az intézkedés meghosszabbításáról pedig az elnök vagy az előadó alkotmánybíró kezdeményezésére a teljes ülés legkésőbb a felfüggesztő határozat hatályvesztését megelőző nyolc nappal dönt.

A hatálybalépés felfüggesztése mint ideiglenes intézkedés kivételes eszköznek minősül [vö. Abtv. 61. § (2) bekezdés].²

Ideiglenes intézkedés meghozatalára mindeztidáig két példa adódott. Az egyik a Cstv. 8. §-ának 2012. július elsejei hatálybalépésének a felfüggesztése,³ míg a másik az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény [Nbtvmód.] 9. és 13. §-ának 2013. augusztus 1-jei hatálybalépése.⁴ Az első esetben a Cstv. 8. §-ának vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállása valószínűsíthető volt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elve és a belőle levezethető jogbiztonság követelménye alapján. A törvényes öröklés vonatkozásában a Ptk. és a Cstv. között nem volt összhang a bejegyzett élettárs vonatkozásában. Míg a Ptk. szabályai szerint a bejegyzett élettárs egyértelműen a házastárssal azonos szinten örökölt, a Cstv. normaszövege ezzel ellentétben komoly bizonytalanságot okozott, mert „elsősorban” a rokonok és a házastárs öröklésére utalt.⁵ A második esetben, az Nbtvmód. 9. és 13. §-ai vizsgálata során szintén az alaptörvény-ellenesség fennállása volt valószínűsíthető ezúttal az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített magán- és családi élet védelme, az otthon tiszteletben tartása állami kötelezettsége alapján. Az Nbtvmód. e rendelkezései ugyanis olyan, súlyosan korlátozó rendelkezéseket tartalmaztak, amelyek a magánszférába való beavatkozás módjánál, folyamatosságánál és mértékénél fogva az alaptörvény-ellenességet valószínűsítették. A kilátásba helyezett nemzetbiztonsági ellenőrzés ugyanis nem időszakonként ismétlődő, célhoz kötött ellenőrzés, hanem folyamatosan, viszonylag hosszú ideig, az ellenőrzésre okot adó konkrét körülmény

² „Feltétel, hogy a felfüggesztésre »súlyos és helyrehozhatatlan« következmény elkerülése érdekében kerülhet sor, ezek együttes feltételek. Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos – nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.” 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [17]–[18].

³ 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.

⁴ 19/2013. (VII. 19.) AB határozat.

⁵ Végül az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban meg is állapította a 8. § alaptörvény-ellenességét. Legisztikai szempontból érdekes ugyanakkor a rendelkező rész meghatározása. Miközben az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság csupán a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezést semmisítheti meg, a határozat rendelkező része mégis a következőképpen fogalmaz: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 8. §-a alaptörvény-ellenes, ezért ezt a rendelkezést megsemmisíti. Ennek folytán a rendelkezés nem lép hatályba.” Az Alkotmánybíróság tehát azt is rögzítette jogkövetkezményként, hogy megsemmisíti a rendelkezést (pedig az még nem lépett hatályba), és azt is rögzítette, hogy nem lép hatályba.

felmerülése és konkrét cél nélkül is végezhető volt, vagyis általános szűrő-kutató tevékenységet jelentett.⁶

A második döntési forma a végzés, amellyel az Alkotmánybíróság – amint arra az Abtv. 63. § (1) bekezdése is utal – „az eljárás során felmerült minden más kérdésben dönt.” Az egyik felmerülő kérdés e tekintetben az, hogy mit jelent az Abtv. szerinti „eljárás során” kifejezés. Az Ügyrend 63. és 64. §-a ugyanis megkülönbözteti az „**eljárás során hozott végzéseket**” és az „**eljárást lezáró végzéseket**”. E látszólagos ellentmondás feloldása az, hogy az ügyrendi értelemben vett „eljárást lezáró végzések” is egyszerű eljárási jellegű intézkedések maradnak az Abtv. értelmében, hiszen nem az ügy érdemében döntenek, hanem éppen az érdemi döntés akadályát állapítják meg. Ezért sem *erga omnes* hatály, sem pedig *res iudicata* nem kapcsolódik hozzájuk.

A másik értelmezésre szoruló fogalom a „**minden más kérdés**”, amelynek tekintetében az Ügyrend nyújt eligazítást. Az Ügyrend által megfogalmazott első csoportból, az eljárás során hozott végzések köréből külön kiemelhetők a **kifelé irányuló, kommunikációs funkcióval bíró végzések**: így például az Alkotmánybíróság végzésben hívja fel az indítványozót hiánypótlásra; végzésben keresheti meg a bíróságot további iratok megküldése érdekében; végzésben keresi meg a jogalkotót véleménye kifejtése végett vagy éppen végzésben történhet a személyes meghallgatásra való meghívás.

Ezen túlmenően említhetők a **szervezetten belülré irányuló, klasszikusnak tekinthető ügykezelési aktusok**, amelyek meghozatalára szintén a végzés forma alkalmazandó: így végzésben kerülhet sor az ügyek egyesítésére, az elkülönítésére, az eljárás felfüggesztésére, illetve minden más, az érdemi határozathozatalt megelőző eljárási kérdésre. Ezzel együtt azonban nem minden eljárási cselekmény kerül végzés formájában megfogalmazásra. Így például az Ügyrend 40. § (2) bekezdése alapján a szakértő kirendelése az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök „írásbeli felkérésével” történik, amelyben megállapítja a szakvélemény elkészítésére nyitva álló határidőt, valamint azokat a konkrét kérdéseket, amelyekre a szakértőtől választ vár. Minthogy azonban az Abtv. 63. § (1) bekezdése értelmében az ügy érdemén kívül „minden más” kérdésben végzéssel kell döntenie, ráadásul a szakértő kirendelése egy *par excellence* eljárási cselekménynek minősül, ez alapján az „írásbeli felkérés” elnevezésétől függetlenül végzésnek tekintendő.⁷

Végül, végzés meghozatalára kerül sor akkor is, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasítja, az eljárást megszünteti vagy átteszi. Ezek az Ügyrend 64. § (1) bekezdés értelmében ún. „**eljárást lezáró végzések**”, amelyek esetében az eljárás az Alkotmánybíróság nézőpontjából lezárul, de nem érdemi döntéssel, ezért a határozat mint forma alkalmazása kizárt. E három végzés típus közül ehelyütt külön ki kell emelni az áttételt elrendelő végzést, mivel arról csak az Ügyrend rendelkezik. Utóbbi 68. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az indítvány áttételéről rendelkező végzést

⁶ A 9/2014. (III. 21.) AB határozat a jogkövetkezmény tekintetében a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat megkérdőjelezhető megoldását követte, és megállapította a támadott szakaszok megsemmisítését, továbbá azt is, hogy „[a] megsemmisített rendelkezések ennek folytán nem lépnek hatályba.”

⁷ Szakértő megkeresése kifejezetten ritka az Alkotmánybíróság gyakorlatában, de nem példa nélküli. Ld. a sportról szóló 2004. évi I. törvény egyes szakaszai ellen benyújtott IV/006/2015. ügyszámú alkotmányjogi panasz aktáját: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/99AEB34AEBAA6C68C1257DDA005DE077?OpenDocument>

hoz, ha az indítvány érdemi vizsgálatát követően az indítványból vagy mellékleteiből az tűnik ki, hogy az ügy más bíróság, más hatóság vagy más szerv hatáskörébe tartozik. Nincs helye ugyanakkor az indítvány áttételének olyan bírósághoz, hatósághoz vagy más szervhez, amely saját hatáskörének vagy illetékességének hiányát már jogerősen megállapította. A testület az Alaptörvény hatályba lépését követően kilenc áttételt elrendelő végzést hozott, amelyek kivétel nélkül önkormányzati rendelet megsemmisítését kérték, és amelyeket az Alkotmánybíróság rendre áttett a Kúriához.⁸ A kialakult gyakorlat értelmében az Alkotmánybíróság ezeket a panaszokat az Abtv. 56. § (2) alapján először visszautasította, majd az Ügyrend 64. § alapján az áttételükről rendelkezett.⁹

Végül azt szükséges kiemelni, hogy nem minden visszautasítás, eljárás megszüntetés vagy áttétel kerül végzésbe. Előfordulhat ugyanis az, hogy az Alkotmánybíróság az eljárás megszüntetését, illetve az indítvány visszautasítását, valamint az indítvány áttételét egyéb kérdések érdemi elbírálása mellett állapítja meg. Ilyenkor az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 64. § (2) bekezdése alapján – az érdemi döntésről rendelkező határozatában dönt.¹⁰

3. Indokolási kötelezettség

Az Abtv. 63. § (2) bekezdése az indokolási kötelezettséget rögzíti. Ez utóbbi különös fontossággal bír, hiszen az Alkotmánybíróság döntései mindenkire nézve kötelezőek, így az indokolás egyes elemei a jövőben is irányadók lesznek a testület elé kerülő ügyekben (vö. Abtv. 39. §).¹¹ Ezen túlmenően az indokolás jelentősége abban is megmutatkozik, hogy annak minőségétől függ a döntés meggyőző ereje¹² különösen arra való tekintettel, hogy a döntés adott esetben a különvéleményben foglalt kritikákkal egyidejűleg lát napvilágot.¹³

A régi Abtv.-hez kapcsolódóan az Ideiglenes Ügyrend 48. § (1) és (4) bekezdése is tartalmazta az indokolási kötelezettséget. Sőt, utóbbi részletezte az indokolás elemeit is. E szerint a határozat indokolásának tartalmaznia kell a megállapított tényállást az

⁸ Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

⁹ 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés; 3107/2012. (VII. 26.) AB végzés; 3240/2012. (IX. 28.) AB végzés; 3371/2012. (XII. 15.) AB végzés; 3010/2013. (I. 21.) AB végzés; 3008/2013. (I. 21.) AB végzés; 3006/2013. (I. 21.) AB végzés; 3079/2014. (III. 26.) AB végzés; 3247/2016. (XI. 28.) AB végzés.

¹⁰ Ld. pl. 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]–[63].

¹¹ „A Kúria megállapította, hogy az Alkotmánybíróság döntése az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján mindenkire, így a Kúriára és az eljáró bíróságokra nézve is kötelező. Az Abtv. 63. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság döntése az ügy érdemében, illetve az Abtv. 61. § (2) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedés esetében határozat, minden más eljárási kérdés tekintetében pedig végzés. Így a döntés az Alkotmánybíróság határozatainak és végzéseinek összefoglaló megnevezése. Ezeknek a döntéseknek az Abtv. 63. § (2) bekezdése alapján - az Abtv. vonatkozó rendelkezésében megjelölt kivételekkel - kötelező részét képezi az indokolás is. Így az Abtv. 39. § (1) bekezdésében meghatározott, az Alkotmánybíróság döntéseinek erga omnes hatályára vonatkozó rendelkezésre figyelemmel az alkotmánybírósági határozatok és végzések indokolása is köti az eljáró bíróságokat.” EBH2016. K.18. Indokolás [12].

¹² „Az igazságot tekintve az ítéleteknek kell megadniuk.” LINDNER András – HORVÁTH Zoltán: Súlyom László: Nem barátkozom könnyen, nehezen tegeződöm. *HVG Portrét*, 1990 április. Elérhető: https://hvg.hu/360/20200515_Rendszervaltok30__Solyom_Laszlo_hvgportre_1990.

¹³ SULYOK (2016) i. m. 661.

arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével; röviden ismertetni kell az indítványt, és hivatkozni kell az Alkotmányra, illetőleg azokra a jogszabályokra, amelyekben az Alkotmánybíróság döntése alapul. Mindezt az Ideiglenes Ügyrend 49. §-a kiterjesztette a végzésekre is, amely szerint azokra a határozatra vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók; ugyanakkor a bizonyítás tárgyában, továbbá az eljárás folyamán hozott végzést nem kellett külön indokolni.

E korábbi ügyrendi szabályozással szemben ma már törvényi szinten jelenik meg az indokolási kötelezettség mind a határozatok, mind pedig a végzések tekintetében. Szemantikai újdonságnak számít és az indokolás elvart mélységére utal a **„részletesen” indokolni köteles** kitétel, amely főszabályként érvényesül. E részletes indokolás alól az Abtv. 56. § (3) bekezdésben foglalt visszautasító végzések ún. **„rövidített indokolása”** jelenti a kivételt, azaz azok a visszautasító végzések, amelyeket a befogadási eljárás során a „tanácsok” hoznak. A rövidített indokolás tartalmi dimenzióit az Ügyrend 66. § (3) bekezdése határozza meg, amely szerint az indokolás a tényállás rövid ismertetését és az Abtv. vonatkozó rendelkezésére utalással annak az oknak a megjelölését és rövid indokolását tartalmazza, amely miatt az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szerveit felsoroló Abtv. 47. § (1) bekezdését alapul véve szigorúan textualista értelemben mindez azt jelenti, hogy a Teljes Ülés által elfogadott visszautasító végzésekre a rövidített indokolás nem irányadó.¹⁴ A gyakorlat ugyanakkor nem ezt az értelmezést követi, és a Teljes Ülés által kiadmányozott végzések között is található rövidített indokolással ellátott végzés.¹⁵ A gyakorlat ugyanakkor sokszínűnek mondható. Így előfordult olyan eset, hogy a Teljes Ülés részletesen megindokolt végzést fogadott el,¹⁶ illetve olyan eset is, amikor a tanácsban elfogadott végzés indokolása volt szembetűnően kidolgozott.¹⁷ A kifejtés részletességét vélhetően több elem magyarázhatja. Ezek közül az előadó alkotmánybíró elvárásai, az ügygel foglalkozó jogász munkatárs személye, az ügy komplexitása vagy az esetlegesen felmerülő éles testületi vita említhető.

Végül ki kell emelni, hogy az eljárást lezáró végzésekre általában a határozatra vonatkozó rendelkezések az irányadók, és ez alól pusztán a rövidített indokolással ellátott végzések számítanak kivételnek [Ügyrend 57. § (3) bekezdés]. Minthogy azonban a rövidített indokolás lehetősége az Abtv. alapján csupán a befogadás visszautasítására vonatkozik, ebből az következik, hogy az eljárást megszüntető és az áttételről rendelkező végzést részletesen szükséges indokolni. Ezek tekintetében ugyanakkor – alapvetően tartalmi okokból – éppen a részletes indokolás számít a kivételnek.¹⁸

¹⁴ Ezt támasztja alá rendszertani értelemben az is, hogy az egyesbíró által meghozható érdemi vizsgálat nélküli visszautasító végzés tartalmi elemét az Ügyrend 66. § (4) bekezdése tovább szűkíti.

¹⁵ Ld. például a 3148/2019. (VI. 26.) AB végzést.

¹⁶ Ld. például a 3120/2016. (VI. 21.) AB végzést.

¹⁷ Ld. például a 3060/2015. (III. 31.) AB végzést.

¹⁸ Ld. például a 3356/2019. (XII. 16.) AB végzést.

64. § [Végzés]

Az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja

- a) hatáskörének hiányát,
- b) az indítványozó jogosultságának hiányát,
- c) a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, illetve a hiánypótlásra visszaadott indítvány ismételten hiányosan történő benyújtását,
- d) az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmát,
- e) a 25–27. §-ban foglalt eljárások kivételével a vizsgált jogszabály hatályvesztését, valamint
- f) a 24. § (3) bekezdésében vagy a 31. §-ban foglaltak fennállását.

Ügyrend

65. § (1) Az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. §-ában foglalt feltételek fennállása, továbbá joghatóságának hiánya esetén végzésben utasítja vissza az indítványt.

Tartalom

1. Szövegtörténet	682
2. Visszautasítás végzésben	683

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. hatálya alatt is sor került indítványok visszautasítására végzések formájában. Az Ideiglenes Ügyrend 29. §-a több visszautasítási okot ismert. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította, ha megállapítható volt, hogy a) az eljárásra az Alkotmánybíróságnak nincs joghatósága, b) az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre, c) az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága, d) az indítványozó a hiánypótlás végett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidő alatt nem adta be, vagy újból hiányosan adta be, és emiatt vagy egyébként érdemben nem bírálható el, e) a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, illetve f) a megsemmisíteni kért jogszabály az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette. Ez utóbbi rendelkezés nem volt alkalmazható az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott bírói kezdeményezés és a 48. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz esetében.

Az Abtv. 64. § előzményének tehát lényegében az Ideiglenes Ügyrend idézett szabálya tekinthető azzal, hogy a joghatóság hiányán alapuló visszautasítási okot immár csak az Ügyrend 65. § (1) bekezdése tartalmazza, továbbá a korábbi szabályozás az

„ítélt dolog” esetkörét csupán az eljárást megszüntető végzések körében ismerte az Ideiglenes Ügyrend 31. § c) pontja alapján.

Az Abtv. 64. § tartalma a jogszabály hatálybalépése óta nem módosult.

2. Visszautasítás végzésben

Az Abtv. 64. §-ában foglalt visszautasító végzések az Abtv. 56. §-ában található, a befogadás visszautasítása körében elfogadott végzések rokona. E két rendelkezés viszonyában az Abtv. 64. §-a általános jellegű, *lex generalis*, azaz az Abtv. 64. §-a az összes hatáskörben felhívható és felhívandó, kivéve akkor, ha egyes esetekre külön szabályok kerültek megfogalmazásra. Ez a helyzet áll elő az alkotmányjogi panaszok körében, ahol csupán azokban az esetekben irányadó az Abtv. 64. §-a, amikor a testület már az „**érdemi vizsgálata során**” (tehát a befogadási szakaszt követően vagy azt átugorva) utasítja vissza a panaszt. E háttérszabályhoz képest tehát az Abtv. 56. §-a *lex specialis*-nek tekinthető: a kettő közötti lényeges eltérés az, hogy a befogadást visszautasító végzések pusztán az alkotmányjogi panaszokra irányadók, míg az Abtv. 64. §-a szerinti visszautasító okok az összes eljárástípusban felhívhatók. Minthogy azonban az Alkotmánybíróság döntéseinek túlnyomó többségét az alkotmányjogi panasz hatáskörben a testület elé kerülő ügyek képezik, nem meglepő, hogy jóval több visszautasító döntés születik az Abtv. 56. §-a és a vonatkozó ügyrendi szabályok alapján, mint az Abtv. 64. § alapján.¹⁹

Az Abtv. 64. § a) pontjában szereplő **hatáskör hiányának** felhívására az Alkotmánybíróság hatáskörét szűkítő, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében szereplő hatásköri korlátozás szolgáltatott kényszerű lehetőséget. Ennek értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Részben erre hivatkozással – és az Abtv. 64. § a) pontja alapján – utasította vissza az Alkotmánybíróság azt a bírói kezdeményezést, amely az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 12/E. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.²⁰

¹⁹ Így például 2019-ben 20 darab Abtv. 64. § szerinti visszautasító végzés született szemben a befogadás visszautasítása körében hozott 284 végzéssel. Ld. a 2019-es évre vonatkozó hivatalos statisztika 4. táblázatában: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2020/02/2019_12_31_ab_ugyforgalom-.pdf. Az Alkotmánybíróság további ügyforgalmi adatai éves bontásban az alábbi linken találhatóak: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok>.

²⁰ 3363/2019. (XII. 16.) AB végzés.

Egy további esetben „hatáskörének hiánya” miatt a deviza alapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerült egyes elvi kérdésekről szóló 6/2013. Polgári jogegységi határozat indokolása III. fejezetének 1. pontjában megfogalmazott mondatok alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést utasította vissza az Alkotmánybíróság. Ahogy azt a testület megfogalmazta, „hatásköre nem terjed ki kizárólag a jogegységi határozat indokolása valamely szövegrészének alkotmányossági felülvizsgálatára.”²¹

Végül szólni kell még egy esetről, amely átvezet az Abtv. 64. § b) pontjában szabályozott **„indítványozói jogosultság hiányának”** kérdésköréhez. Az Abtv. hatályba lépését követő első évben ugyanis előfordult olyan eset, hogy az Alkotmánybíróság az előtte kezdeményezhető eljárások Abtv. hatályba lépésével történő módosulásához is az Abtv. 64. § a) pontjában foglalt „hatáskör hiányára” alapítható visszautasítási okot kötött. Az Abtv. hatályba lépését megelőzően ugyanis lehetőség volt arra, hogy az indítványozók jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványt terjesszenek elő, ugyanakkor az Abtv. ezt az eljárást mint különálló hatáskört már nem tartotta fenn, mivel mulasztást csak hivatalból és jogkövetkezményként alkalmazhat az Alkotmánybíróság [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés]. Erre való tekintettel az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „az indítványozó jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség és alkotmányos követelmény megállapítására irányuló önálló indítványai sem bírálhatók el hatáskör hiányában”, vagyis az ilyen tartalmú indítvány visszautasítása az Abtv. 64. § a) pontjában szabályozott ok alá esett.²²

Emellett ugyanakkor megjelent az esetjogban **a mulasztásra irányuló indítványok** Abtv. 64. § b) pontja alapján történő visszautasítása is. Ennek első esete volt, amikor a jövő nemzedékek 2011. december 31-ig hivatalban volt országgyűlési biztosa 2011. december 27-én az ombudsmani szervezetrendszer átalakításával kapcsolatban indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben egyebek mellett indítványozta mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítását is. A szemantikai különbség, amelyre az Alkotmánybíróság támaszkodott az volt, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa mulasztásban megnyilvánuló „alkotmányellenesség” megszüntetését kérhette az Alkotmánybíróságtól 2011. december 31-ig, de az indítványozó mulasztással előidézett „alaptörvény-ellenesség” megállapítását kérte, amelyre 2012. január 1-je után már nincs lehetőség. Mindezek alapján pedig az Alkotmánybíróság „az indítványozási jogosultság hiánya miatt [...] a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelmet is visszautasította.”²³ Végül ez utóbbi megoldást vált gyakorlattá, és az Alkotmánybíróság rendszeresen az indítványozói jogosultság hiánya miatt utasítja vissza a mulasztás megállapítására irányuló indítványokat, amelyek eddig mind bírói kezdeményezések voltak.²⁴

²¹ 3114/2017. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [19].

²² 3028/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [8].

²³ 3002/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [46].

²⁴ 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]–[63]; 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]; 3052/2015. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [13]–[14]; 3076/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [12]–[13]; 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [16]–[19].

Az Abtv. 64. § c) pontjában foglalt visszautasítási ok szerint az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt a **hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradása** miatt, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, illetve a hiánypótlásra visszaadott indítvány ismételt hiányosan történő benyújtása esetében is. E körben utalni szükséges arra, hogy az Ügyrend 2013. március 1-jei hatályba lépése előtt hatályos, Átmeneti Ügyrend az Ügyrend 65. §-ában foglaltakat a 60. §-ában szabályozta, változatlan tartalommal. Ezért az Ügyrend hatályba lépéséig az Abtv. 64. §-a az Átmeneti Ügyrend 60. §-ával együtt szerepelt a visszautasítás jogalapjaként.²⁵ Az ezen időszakban visszautasított indítványok közös pontja, hogy az „érdemi eljárás” már folyamatban volt, amikor 2012. január 1-jén hatályba lépett az Alaptörvény, illetve az Abtv. Tekintettel arra, hogy az indítványozók az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványukat már korábban előterjesztették, az eljárásokat – az Abtv. 73. § (1) bekezdése értelmében, mivel azok nem estek a 71–72. §-okban meghatározott kivétel alá – tovább kellett folytatni, ha az ügy az Alaptörvény rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálható volt, és az indítványozók indítványozói jogosultsága az Abtv. rendelkezései alapján is fennállt. Ennek megállapításáról az Alkotmánybíróság valamennyi ügyben végzésben értesítette az indítványozókat, azzal a felhívással, hogy 2012. március 31-éig igazolják a jogi képviselő fennállását, és jelöljék meg, hogy mely Alaptörvényben biztosított jogaik sérültek. Ha az indítványozók nem válaszoltak az Alkotmánybíróság felhívására, és nem egészítették ki korábbi alkotmányjogi panaszukat az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmének megjelölésével, az Abtv. 64. § c) pontja szerinti visszautasításnak volt helye.²⁶

Az Abtv. 64. §-ában felsoroltak közül a legtöbbet hivatkozott visszautasítási jogalap a d) alpontban található, amely az indítvány **„törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmára”,** azaz hiányos mivoltára tekintettel alapozza meg annak visszautasítását.²⁷ Az indítványok tartalma tekintetében a **„határozott kérelem”** fogalmára szükséges utalni, amelynek kötelező elemeit az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításainak előzetes vagy utólagos normakontrollja tekintetében az Abtv. 52. § (1a), a többi eljárást kezdeményező indítvány tekintetében pedig az Abtv. 52. § (1b) bekezdése sorolja fel [vö. Abtv. 52. § (1a), (1b) bekezdés].

A bírói indítványok tekintetében külön ki kell emelni az alkotmánybíróági gyakorlatot összefoglaló 3058/2015. (III. 31.) AB végzést, amelynek egyik, a határozott kérelemre vonatkozó, szigorú feltételét²⁸ a későbbi gyakorlat értelmezéssel felpuhította.²⁹

²⁵ 3028/2012. (VI. 21.) AB végzés; 3030/2012. (VI. 21.) AB végzés; 3031/2012. (VI. 21.) AB végzés; 3027/2012. (VI. 21.) AB végzés; 3029/2012. (VI. 21.) AB végzés.

²⁶ 3028/2012. (VI. 21.) AB végzés.

²⁷ Az Alkotmánybíróság keresője hetven ilyen ügyet talál a 3002/2012. (VI. 21.) AB végzéssel kezdődően egészen a 3053/2020. (III. 2.) AB végzésig.

²⁸ Az Indokolás [19] pontja értelmében az indítványnak kifejezett kérelmet kell tartalmaznia mind a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására, mind pedig az alkalmazása tilalmának kimondására. Az Abtv. 25. §-a ugyanakkor akként fogalmaz, hogy a bíró „kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.” Az Alkotmánybíróság tehát megszorítóan értelmezte az Abtv. szabályát, amikor konjunktív feltételként értelmezte az „illetve” kapcsolóelemet. VARGA Zs. (2016) i. m. 7–10.

²⁹ „[A]z Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzés fent idézett indokolásából, az alaptörvény-ellenesség megállapításának és alkalmazási tilalom kimondásának konjunktív indítványozására vonatko-

Bár az alkotmányjogi panasz eljárásokban – az indítvány törvényi feltételeknek való megfelelését vizsgáló befogadási eljárásra tekintettel (vö. Abtv. 56. §) – az Ügyrend 30. § (2) bekezdésén alapuló visszautasításnak van nagyobb jelentősége, néha mégis szerepet kap az Abtv. 64. § d) alpontja is. Erre példa, ha az Alkotmánybíróság csupán az érdemi eljárása során észleli, hogy az indítvány mégsem alkalmas érdemi eljárás lefolytatására.³⁰ Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság a visszautasító végzés indokolásában rögzíti, hogy az alkotmányjogi panaszt korábban befogadta, azonban a testület érdemi vitája során nyilvánvalóvá vált, hogy az indítvány nem felel meg a törvényi feltételeknek.³¹ Ebben a tekintetben a tipikus esetnek az minősül, amikor az Alkotmánybíróság egyik tanácsa az alkotmányjogi panaszt befogadja, majd az érdemi döntést a Teljes Ülés elé utalja, amely felülbírálja a tanácsnak a befogadhatóság terén meghozott döntését.

Ezen túlmenően az érdemben elbírált alkotmányjogi panaszok egyes petitumai vonatkozásában is felhívta az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) alpontját mint a visszautasítási indokát.³²

Az 64. § e) pontja alapján történő visszautasításra a **vizsgált jogszabály hatályvesztése** okán kerülhet sor. E jogalap az Abtv. szövege szerint („a 25–27. §-ban foglalt eljárások kivételével”) nem hívható fel sem a bírói kezdeményezés, sem pedig az alkotmányjogi panasz hatáskörben. Bírói kezdeményezés esetén ugyanis a bíró akkor is az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha a már hatályon kívül helyezett, alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályt az előtte fekvő konkrét ügyben még alkalmaznia kell, és ezért alkalmazási tilalom elrendelését kéri. Hasonlóképpen sor kerülhet alkotmányjogi panasz benyújtására is, ha a már hatályon kívül helyezett normát a panaszos ügyben már alkalmazták vagy alkalmazás nélkül, közvetlenül fejtette ki alapjogsértőnek tartott jogi hatását. Ezeken az eljárástípusokon kívül azonban nincs lehetőség a szubjektív jogsérelem orvoslására, így az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, amennyiben az hatályon kívül helyezés következtében gyakorlatilag tárgytalanná válik. Egy ilyen eset merült fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában, amikor az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.³³ Az Alkotmánybíróság az indítvány és a jogszabály új szövege alapján arra a konklúzióra jutott, hogy az új szabályozás éppen az indítványban felvetett alkotmányossági

zó tételt mint a bírói kezdeményezésekkel szemben támasztott követelményt, a továbbiakban nem tartja fenn.” 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [28].

³⁰ 3025/2019. (II. 4.) AB végzés, Indokolás [11]–[13].

³¹ 3286/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [17]. A legújabb gyakorlatból lásd még: 3009/2019. (I. 7.) AB végzés, 3368/2018. (XI. 28.) AB végzés, 3147/2018. (V. 7.) AB végzés, 3127/2018. (IV. 9.) AB végzés, 3052/2018. (II. 13.) AB végzés, 3049/2018. (II. 13.) AB végzés, 3239/2017. (X. 10.) AB végzés, 3240/2017. (X. 10.) AB végzés.

³² 3010/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [7].

³³ Az alapvető jogok biztosa az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 136. § (6) bekezdésének a megsemmisítését kérte. Időközben azonban az Országgyűlés a 2012. november 19-i ülésnapján elfogadott, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény 281. § (2) bekezdésével, 2013. január 1-jei hatállyal módosította a kifogásolt rendelkezés szövegét.

aggályokra ad választ, ezért a testület az Abtv. 64. § e) pontja alapján az indítványt visszautasította.³⁴

E ponton ugyanakkor érdemes arra is utalni, hogy az Abtv. 64. § felhívhatósága nem pusztán végzésben történhet, hanem a határozat egyik elemeként is. Így például a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll keretében elbírálta az ombudsman indítványának érdemben elbírálnak részét, a 3. rendelkező részi pontban azonban az Abtv. 64. § e) alpontjára hivatkozással az indítvány részleges visszautasítása mellett döntött. Ennek oka az volt, hogy az indítványozó által vizsgálni kért, valamint az azokkal közvetlenül kapcsolatba hozható egyes törvényhelyek hatályukat veszítették, vagy tartalmuk tekintetében érdemben megváltoztak.³⁵

Végül az Abtv. 64. § f) pontjában foglalt „**ítélt dolog**” esetkörüre szükséges kitérni, amely visszautal az Abtv. 24. § (3) bekezdésében, illetve 31. §-ában foglaltakra. Ezek közül az első az utólagos normakontroll eljárásra vonatkozó szabályt rögzíti, a második megidézett jogszabályhely pedig az alkotmányjogi panaszokra és a bírói kezdeményezésekre vonatkozik [vö. Abtv. 24. § (3) bekezdés, 31. §].

65. § [Határozat]

- (1) Az Alkotmánybíróság érdemi határozatával elbírálja az indítványt, és dönt az eljárása során szükségszerűen felmerülő egyéb kérdésekben.**
- (2) Az Alkotmánybíróság a 33. § (1) bekezdése szerinti határozatában az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel.**

Ügyrend

26. A határozat tartalma

58. § (1) Az Alkotmánybíróság határozata bevezető részből, rendelkező részből és indokolásból áll.
- (2) A bevezető rész tartalmazza az ügyszámot; az alkotmánybírósági hatáskör megnevezését; teljes ülésre, vagy tanácsra utalással az alkotmánybírósági eljárás formáját; a különvélemény, illetve a párhuzamos indokolás tényét, illetve az azt csatoló alkotmánybírák nevét;

³⁴ 3092/2013. (IV. 19.) AB végzés. A döntés megfogalmazásának érdekessége, hogy az Indokolás [6] pontja az indítvány okafogyottságát is megállapítja, amely viszont az Abtv. 59. § szerinti eljárás megszüntető végzés elfogadását indokolta volna.

³⁵ Indokolás [30]–[31].

továbbá amennyiben az eljárásban nyilvános meghallgatásra került sor, ennek a tényét.

- (3) A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését, a határozat Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezést, a bírói döntés azonosító adatait, jogszabály vagy egyedi bírói döntés megsemmisítése esetén a megsemmisítésre, jogszabály megsemmisítése esetén a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogszabályi rendelkezés részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogszabályi rendelkezés szövegét.
- (4) A határozat indokolása tartalmazza az indítvány rövid ismertetését; a megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével; az Alaptörvényre, illetőleg azokra a jogszabályokra történő hivatkozást és azokat az alkotmányos indokokat és érveket, amelyeken az Alkotmánybíróság döntése alapul.
- (5) A határozat záró része a határozathozatal helyét, idejét, és az eljárásban részt vevő (határozatot aláíró) alkotmánybírók nevét, a kiadmányozott határozat a hitelesítő záradékot tartalmazza.

30. A határozat kijavítása és kiegészítése

62. § (1) Az Alkotmánybíróság a határozatot név-, szám- vagy más hasonló elírás esetén – hivatalból vagy kérelemre – végzéssel bármikor kijavíthatja.
- (2) Az Alkotmánybíróság határozatát bármikor hivatalból kiegészítheti, ha határozatában nem rendelkezett valamely kérdésről, amelyről a rendelkezés törvénytől fogva kötelező.

Tartalom

1. Szövegtörténet	688
2. Érdemi elbírálás határozatban.....	689
3. Érdemi döntés az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban.....	690

1. Szövegtörténet

Az Abtv. hatálybalépésekor a 65. § csupán az (1) bekezdést tartalmazta. A (2) bekezdést a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint az Nsztv. iktatta az Abtv.-be. Ezt követően a paragrafus szövege nem változott.

2. Érdemi elbírálás határozatban

Az Abtv. 65. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság érdemi határozatával elbírálja az indítványt, és dönt az eljárása során szükségszerűen felmerülő egyéb kérdésekben. E szabály redundanciának tekinthető az Abtv. szövegén belül, hiszen az Abtv. 63. § (1) bekezdése már korábban rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság az ügy érdemében határozati formában dönt [vö. 63. § (1) bekezdés]. Az „érdemi határozatával elbírálja az indítványt” és „az ügy érdemében [...] határozattal [...] dönt” ugyanis ugyanazt jelenti: az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreinek megfelelően a támadott jogszabálynak vagy bírói döntésnek az Alaptörvénnyel (esetleg nemzetközi szerződéssel) való összhangjáról dönt. Az egyetlen értelmezésre szoruló kérdés e tekintetben az, hogy mit jelenthet **„a szükségszerűen felmerülő egyéb kérdések”** köre, különösen arra való tekintettel, hogy az Abtv. 63. (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság az érdemi kérdések körén kívüli minden más kérdésben végzéssel határoz.

E szakasz értelmezését az alkotmánybírói gyakorlat mindeztáig nem bontotta ki. A szükségszerűen felmerülő egyéb kérdések körébe tartozhat az Abtv. 61. §-a alapján az, amikor az Alkotmánybíróság kivételesen az alkotmányjogi panaszban kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot, ha az az alkotmánybírói eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel, súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy más fontos okból indokolt [vö. Abtv. 61. § (1) bekezdés]. Ezen értelmezés ellen szól ugyanakkor az, hogy az Abtv. 63. (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság két esetben, az ügy **érdemében, valamint a 61. § (2) bekezdésében meghatározott ideiglenes intézkedés tárgyában**, vagyis a megtámadott kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének felfüggesztése tárgyában határozattal dönt. Utóbbi esetben azért indokolt a határozati forma, mivel a jogszabály hatálybalépésének megakadályozása mindenkire kiterjedő, *erga omnes* hatályú döntést kíván, míg az alkotmányjogi panasz esetében a felfüggesztett bírói döntések csupán az eljárásban résztvevőket érintik. Ennek megfelelően az Abtv. 61. § (1) bekezdése esetében az Alkotmánybíróság a végzés formát alkalmazta.³⁶

Az ügy érdemében hozott határozatokat el kell továbbá határolni a teljes ülés által elfogadható, az Alkotmánybíróság szervezetére és működésre, valamint a személyi ügyekre vonatkozó **egyéb határozataitól**. Utóbbiak vonatkozásában az Ügyrend 69–70. §-ai adnak eligazítást.

Az Abtv. 65. §-hoz kapcsolódóan az Ügyrend szabályozza a határozatok felépítését. Az Alkotmánybíróság határozata három részből: bevezető részből, rendelkező részből és indokolásból áll [Ügyrend 58. § (1) bekezdése]. Valójában azonban létezik az ún. záró rész is, amelyet az Ügyrend 58. § (1) bekezdése nem említ, bár az (5) bekezdésben különálló helyet kapott.

A bevezető rész tartalmazza az ügyszámot és az eljárás tárgyának a megjelölését. A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését és a határozat közzétételére, továbbá jogszabály megsemmisítése esetén a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogszabályi ren-

³⁶ 3066/2018. (II. 20.) AB végzés.

delkezés részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogszabályi rendelkezés szövegét is. Ezt követi a határozat indokolása, amely tartalmazza az indítvány rövid ismertetését; a megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével; az Alaptörvényre, illetőleg azokra a jogszabályokra történő hivatkozást és azokat az alkotmányos indokokat és érveket, amelyeken az Alkotmánybíróság döntése alapul. Végül a határozat záró része a határozathozatal helyét, idejét, és az eljárásban részt vevő (határozatot aláíró) alkotmánybírók nevét, a kiadmányozott határozat a hitelesítő záradékot tartalmazza.

A határozat záró részéhez kapcsolódóan az Ügyrend 60. §-a rögzíti, hogy a határozatot az alkotmánybírók betűrendben írják alá, továbbá azt is, hogy „előadó alkotmánybíró”-ként kell megjelölni a határozat tervezetét előkészítő alkotmánybíró. Teljes ülésen hozott határozat esetén meg kell jelölni az elnök, illetőleg az elnökhelyettes személyét, a tanácsülésen meghozott határozat esetén a tanácsvezető alkotmánybíró személyét. Az Ügyrend 60. § (2) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a döntéshozatalban részt vett, de a határozatot akadályoztatása miatt aláírni nem tudó alkotmánybíró helyett a határozatot a testület elnöke írja alá. E szabály kiterjesztése valósult meg a COVID-19 által előidézett pandémia időszaka alatt. A Kormány által elrendelt veszélyhelyzetre tekintettel³⁷ az Alkotmánybíróság elnöke által kiadmányozott 3/2020. (III. 31.) elnöki utasítás értelmében az Ügyrend 60. § (1)-(2) bekezdése tekintetében a veszélyhelyzet ideje alatt azt kellett vélelmezni, hogy az elnökn, illetve a tanácsvezetőn kívül a döntéshozatalban részt vevő valamennyi alkotmánybíró akadályoztatva van az aláírásban, ezért helyettük a döntést a teljes ülésen hozott döntések esetében az elnök, a tanácsban hozott döntések esetében a tanácsvezető írta alá.

Az Ügyrend 62. §-a a határozat kijavítására, illetve kiegészítése vonatkozó szabályokat rögzíti. Ennek értelmében a határozatot név-, szám- vagy más hasonló elírás esetén – hivatalból vagy kérelemre – végzéssel javítja ki a testület időbeli megkötés nélkül.³⁸ Mindazonáltal a döntés tartalmát nem érintő, szövegellenőrzést követő helyesírási, illetve elírási hiba javítására a határozat közzététele előtt az aláírást követően is sor kerülhet az Ügyrend 60. § (3) bekezdése alapján.

Ezen túlmenően lehetőség van a határozatok hivatalból történő kiegészítésére is, amennyiben az Alkotmánybíróság utólag azt észleli, hogy határozatában nem rendelkezett valamely olyan kérdéssel, amelyről a rendelkezés törvénynél fogva kötelező. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 39/2012. (XII. 6.) AB határozattal kiegészítette a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatát, mivel az utóbbiban – az Abtv. kógens szabálya ellenére – nem rendelkezett a Szabs. tv. 186. §-a alapján lefolytatott szabálysértési eljárásokban jogerősen lezárt ügyek felülvizsgálatáról [vö. 45. § (6) bekezdés].

3. Érdemi döntés az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban

Az Abtv. két helyen rendelkezik a 33. §-hoz tartozó jogkövetkezményről, a 41. § (4) bekezdésében és 65. § (2) bekezdésében [vö. Abtv. 41. § (4) bekezdés].

³⁷ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet.

³⁸ A kijavító végzések nem nyilvánosak, ugyanakkor az Alkotmánybíróság közli azon személyekkel, akikkel a kijavított döntést is közölte.

E duplikáció kodifikációs hibának tekinthető, amit az is alátámaszt, hogy tematikusan, rendszertani értelemben kérdéseket vet fel a szabályozás elhelyezése: az Alkotmánybíróság által alkalmazható jogkövetkezmények ugyanis az Abtv. 17. címe, „17. Az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei” [39–46. §] alatt találhatók.

A tárgyalat rendelkezés fölöslegességét jól mutatja az alkotmánybírói gyakorlat is. Az ún. betelepítési kvótával kapcsolatos országos népszavazás elrendeléséről szóló 8/2016. (V.10.) OGY határozat ellen három indítványozó terjesztette elő felülvizsgálati indítványt az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján. Az eljárás eredményeként az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatát az Abtv. 65. § (2) bekezdésének beidézése nélkül hagyta helyben.³⁹

66. § [Döntés közlése, különvélemény, párhuzamos indokolás, nyilvános hirdetés]

- (1) Az Alkotmánybíróság döntését kézbesítés útján közli az indítványozóval, az alkotmányjogi panaszt továbbító bírósággal és az azal az érintettel, akinek a részére a közlést szükségesnek tartja.**
- (2) Ha az Alkotmánybíróság tagja a szavazás során kisebbségben maradt, és az Alkotmánybíróság döntésével nem ért egyet, különvéleményét - annak írásbeli indoklásával együtt - jogosult a döntéshez csatolni.**
- (3) Az Alkotmánybíróságnak a döntés érdemével egyetértő tagja a többségtől eltérő indokait párhuzamos indokolás formájában jogosult a döntéshez csatolni.**
- (4) Az Alkotmánybíróság elrendelheti határozatának nyilvános ki-hirdetését.**

Ügyrend

27. Különvélemény, párhuzamos indokolás

59. § (1) A teljes ülés szavazással elfogadja (parafálja) a határozatot, s ezzel egyidejűleg jelenthetik be az alkotmánybírók az Abtv. 66. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott különvélemény, illetve párhuzamos indokolás megfogalmazására irányuló szándékukat.
- (2) Különvélemény, illetve párhuzamos indokolás az Abtv. 23–27. §-ában és 32–38. §-ában meghatározott hatáskörben hozott döntéshez csatolható. Az Alkotmánybíróság működésével összefüggő, illetve szervezeti és személyi kérdésekben hozott döntésekkel összefüggésben különvélemény előterjesztésének nincs helye.

³⁹ 12/2016. (VI. 22.) AB határozat.

- (3) A különvéleményben, illetve párhuzamos indokolásban foglalt érveket, indokokat fel kell hozni az ügy vitájában, hogy a testület tagjai megelőzően megismerhessék azt.
- (4) A különvélemény az alkotmánybírónak a határozat rendelkező részéhez képest eltérő álláspontját, a párhuzamos indokolás az alkotmánybírónak a határozat indokolásához képest eltérő indokolását tartalmazza, terjedelme nem haladhatja meg a határozat terjedelmét.
- (5) A bejelentett különvélemény, illetőleg párhuzamos indokolás írásba foglalására a döntés parafálásától számított négy munkanap, az 51. §-ban meghatározott eljárás esetén két munkanap, az 55. § (3) bekezdésében meghatározott eljárás esetén az elnök által meghatározott időtartam áll az alkotmánybírók rendelkezésére.
- (6) A parafált határozat aláírására akkor kerül sor, ha a különvéleményt, illetve a párhuzamos indokolást az alkotmánybíró a határozathoz csatolta.

29. A határozat közlése és kihirdetése

61. § (1) Az Alkotmánybíróság a döntését kézbesítés útján közli az indítványozóval és azzal, akire nézve rendelkezést tartalmaz, továbbá azzal az érdekelttel, akinek a részére a közlést szükségesnek tartja, különösen az ellenérdekű féllel a bírói döntés megsemmisítése esetén.
- (2) Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban a panasz visszautasításáról szóló végzését, valamint az eljárást befejező döntését megküldi az ügyben eljáró elsőfokú bíróságnak.
 - (3) Az Alkotmánybíróság elrendelheti az ügy érdemében hozott határozatának nyilvános ülésen történő szóbeli kihirdetését. A szóbeli kihirdetés időpontját az ülés elnöke tűzi ki. Az írásba foglalt határozatot – esetenként a testület által előzetesen elfogadott, rövidített tartalmú indokolással – az ülés elnöke hirdeti ki.
 - (4) A különvéleményt és a párhuzamos indokolást a határozattal együtt kell kihirdetni, illetve közzétenni.
 - (5) Az Alkotmánybíróság határozatait az Abtv.-ben meghatározottak szerint, továbbá az Alkotmánybíróság Határozatait hivatalos lapban közzéteszi.
 - (6) Az Alkotmánybíróság határozatait az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján az Abtv. szabályai szerint hozzáférhető.
 - (7) A közzététel további kérdéseiről az Alkotmánybíróság közzétételi szabályzata rendelkezik.

Tartalom

1. Szövegtörténet	693
2. A határozat közlése	694
3. A különvélemény és párhuzamos indokolás.....	695
3.1. A különvélemény és a párhuzamos indokolás fogalma.....	695

3.2. A különvélemény és a párhuzamos indokolás csatolásához kapcsolódó eljárás.....	698
3.3. A különvélemény és a párhuzamos indokolás jelentősége.....	699
4. A nyilvános hirdetés	701

1. Szövegtörténet

A döntés közlésére, a különvéleményre, valamint a párhuzamos indokolásra és a nyilvános hirdetésre vonatkozó alapvető szabályokat már a régi Abtv., illetve az Ideiglenes Ügyrend is ismerte. A régi Abtv. 26. §-a értelmében az Alkotmánybíróság tagja „**esetleges külön véleményét**” – annak írásbeli indoklásával együtt – jogosult volt az iratokhoz csatolni. Az Ideiglenes Ügyrend 46. § (1) bekezdése pedig azt rögzítette, hogy a szavazásnál kisebbségben maradt alkotmánybíró az ülés által megvitatott eltérő álláspontját, indokaival együtt – különvélemény formájában – írásba foglalhatja, és a határozathoz csatolhatja.

Érdekes módon azonban a törvény nem, csupán az **Ideiglenes Ügyrend** ismerte a **párhuzamos indokolás** műfaját, amelyet tehát az Alkotmánybíróság vezetett be külföldi példák nyomán.⁴⁰ Az Ideiglenes Ügyrend 46. § (2) bekezdése szerint a döntés érdemével egyetértő alkotmánybíró a többségtől eltérő és az ülés által megvitatott indokait párhuzamos indokolás formájában írásba foglalhatja, és a határozathoz csatolhatja. Az Ideiglenes Ügyrend 46. § (3) bekezdése azt is rögzítette, hogy a különvéleményt, illetőleg párhuzamos indokolást az írásba foglalt döntés kézbesítésétől számított négy munkanapon belül kellett írásban az „iratokhoz” csatolni. Végül a (4) bekezdés előírta azt is, hogy a különvéleményt és a párhuzamos indokolást a határozattal együtt kell közzétenni.

Ezen túlmenően a régi Abtv. is rendelkezett a **határozat közléséről és kihirdetéséről**. A régi Abtv. 53. § alapján az Alkotmánybíróság a határozatát és a végzését – az Abtv. 66. § (1) bekezdésében foglaltakkal megegyezően – kézbesítés útján közli az indítványozóval és azzal az érdekelttel, akinek a részére a közlést szükségesnek tartja. Az 53. § azt is előírta, hogy a kézbesítéssel egyidejűleg az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában is közzéteszi a döntését.⁴¹ A régi Abtv. 54. § rögzítette továbbá azt is, hogy a tárgyaláson hozott végzést az ülés elnöke szóban hirdeti ki; a részt nem vevő érdekelttel kézbesítés útján közli.

A régi Abtv. 55. §-a az Abtv. 66. § (4) bekezdése előzményének tekinthető. Előbbi alapján az Alkotmánybíróság elrendelhetette az ügy érdemében hozott határozatának zárt vagy nyilvános ülésen való szóbeli kihirdetését. Ennek időpontját az ülés elnöke

⁴⁰ SÓLYOM (2001) i. m. 27.

⁴¹ A megsemmisítésről szóló határozatot ugyanakkor a 41. § alapján a Magyar Közlönyben kellett közzétenni, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben az állami irányítás egyéb jogi eszközeit közzé tették. Később a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény az állami irányítás jogi eszközeit közjogi szervezetszabályozó eszközzé nevezte át, így ekkor a 41. § is módosult, illetve az Abtv. kiegészült az 59. §-sal, amelynek értelmező rendelkezése szerint „ahol e törvény közjogi szervezetszabályozó eszközt említ, azon az állami irányítás egyéb jogi eszközeit is érteni kell.”

tűzte ki. Az írásba foglalt határozatot – esetenként a testület által előzetesen elfogadott rövidített tartalmú indokolással – az ülés elnöke hirdette ki.

Az Abtv. jelen fejezetben tárgyalt szabályai a törvény hatályba lépése óta nem változtak.

2. A határozat közlése

Az Abtv. 66. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a döntését **kézbesítés útján közli**. A címzett kör tekintetében az Abtv. nevesíti egyrészt az **indítványozót**, akivel bármely eljárástípus esetén közölni kell a döntést, másrészt az alkotmányjogi panasz hatáskör tekintetében külön kiemeli a **panaszt továbbító bíróságot**, valamint nevesít egy mérlegelhető kategóriát, azokat, „**akinek a részére [az Alkotmánybíróság] a közlést szükségesnek tartja**”.

Ehhez kapcsolódóan az Ügyrend 61. § (1) bekezdése túl azon, hogy megismétli az indítványozónak való kézbesítés kötelezettségét, úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság a döntését azzal közli, **akire nézve a döntés rendelkezést tartalmaz**,⁴² és külön kiemeli az alkotmányjogi panaszok esetére utalva az alapügyben résztvevő **ellenérdekű felet**. Ez utóbbi különösen akkor bír relevanciával, amikor az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése mellett dönt. Enélkül ugyanis előfordulhatna az a helyzet, hogy a többé már nem fellebbezhető döntés jogerejében bízva az ellenérdekű félnek nincs információja arról, hogy a perben az ellenérdekelte fél alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Ilyen esetekben a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó követelményt teljesít az Alkotmánybíróság akkor, amikor tájékoztatja az ellenérdekű felet arról, hogy az ügye visszakerül⁴³ vagy – Abtv. 26. § (1) bekezdésében lefolytatott eljárás esetében – visszakerülhet⁴⁴ a rendes bíróság vagy hatóság elé.

Ezen túlmenően az Ügyrend 61. § (2) bekezdése tartalmaz egy külön rendelkezést az alkotmányjogi panaszok esetén követendő eljárásról. E különös rendelkezés rögzíti azt, hogy az Alkotmánybíróság a panasz visszautasításáról szóló végzését, valamint az eljárást befejező egyéb döntését megküldi az ügyben eljáró elsőfokú bíróságnak. Ennek az indoka az, hogy az alkotmányjogi panaszt az ügyben első fokon eljáró bírósághoz kell benyújtani, tehát ennek a bíróságnak további teendői vannak a panasszal.

Az Ügyrend 61. § (1) és (2) bekezdésében foglalt címzett kör az Abtv. 66. § (1) bekezdésében foglaltakat ismétli meg azzal, hogy az Abtv. szövege a panaszt továbbító bíróságot, míg az Ügyrend szabálya az ügyben eljáró elsőfokú bíróságot említi. E két kategória esetleges eltérését az „akinek a részére a közlést szükségesnek tartja” kitétel oldhatja fel. Az ügyrendi szabályozás ugyanakkor érdekes módon nem pusztán a 29.

⁴² A kézbesítési kötelezettséget az Alkotmánybíróság az esetjogában is kikényszeríti. A 6/2017. (III. 10.) AB határozatban a testület az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet állapított meg annak a következtetésben, hogy a törvényalkotó a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz.

⁴³ Ld. a Pp. 427. § (2) bekezdés c) és d) alpontja esetében.

⁴⁴ Uo. 427. § (2) bekezdés a) és b) alpontja esetében.

cím (A határozat közlése és kihirdetése) alatt tartalmaz közlésre vonatkozó szabályokat, hanem az Ügyrend 31. § (5) bekezdésének első mondata is ide kapcsolódik, amely az alkotmányjogi panaszok befogadása során rögzíti, hogy a visszautasító végzést „az indítványozóval, valamint az elsőfokú bírósággal kell közölni”. E rendelkezés fölöslegesnek, kodifikációs hibának tűnik az Ügyrend 15. címe alatt.

Az indítványozó a döntéseken felül tájékoztatást kap **egyes eljárási cselekményekről**. Így az Ügyrend 26. § (1) bekezdése alapján a főtktár az elbírálásra alkalmas indítvány nyilvántartásba vételéről, valamint az eljárás megindításáról – Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – tájékoztatja az indítványozót, és ugyanez a tájékoztatási kötelezettség terheli az előadó alkotmánybíró az alkotmányjogi panasz befogadásával összefüggésben. Az Ügyrend 31. § (5) bekezdése alapján **a panasz befogadásáról** az előadó alkotmánybíró az indítványozót, az ellenérdekű felet és az elsőfokú bíróságot értesíti, más érdekeltet pedig értesíthet. Az ellenérdekű fél értesítésének kötelezettségét az 1003/2021. (IV. 7.) AB Tü. határozat 4. §-a iktatta be az Ügyrendbe. Ennek értelmében az ellenérdekű felet a 2021. május 1-jét követően előadó alkotmánybíróra kiszignált ügyekben kell értesíteni. A korábbi szabályozás alapján az ellenérdekű fél csupán „más érdekeltnek” minősült. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából problematikus volt, hogy a már befogadott indítványok esetében csupán opcionális lehetőségként („értesíthet”) és nem kogens előírásként jelent meg az ellenérdekű fél értesítése. Amennyiben ugyanis az ellenérdekű fél értesítése elmaradna, úgy kiüresedne az Abtv. 57. § (7) bekezdésében foglalt azon jogosultsága, hogy nyilvános meghallgatást kérjen, továbbá az Abtv. 57. § (8) bekezdésében foglalt iratbetekintési joga is. Mindez nem tekinthető aggályosnak az eljárás kezdetén, vagyis az indítványok nyilvántartásba vételénél, hiszen az iktatásnál még nem tudható, hogy érdemi döntést fog-e hozni az Alkotmánybíróság. Az indítvány befogadásától [vö. Abtv. 56. § (4) bekezdés] kezdődően azonban az ellenérdekű fél szempontjai már nem negligálhatók.

Végül az Ügyrend 68. § (2) bekezdése az áttételt elrendelő végzés kézbesítéséről is rendelkezik, amelyet az indítványozónak és az ellenérdekű feleknek kell kézbesíteni.

3. A különvélemény és párhuzamos indokolás

3.1. A különvélemény és a párhuzamos indokolás fogalma

A különvélemények és párhuzamos indokolások tekintetében az Abtv. 66. §-a rögzíti a legfontosabb szabályokat. E tekintetben az Alkotmánybíróságnak a szavazás során kisebbségben maradt tagja jogosult különvéleményét – annak írásbeli indoklásával együtt – a döntéshez csatolni. Ebből természetesen az is következik, hogy nem elegendő pusztán annak az írásbeli jelzése, hogy az alkotmánybíró nem támogatta a többségi döntést, hanem indokolnia kell az eltérő álláspontját.⁴⁵ Ehhez képest az Alkotmánybíróságnak a döntés érdemével egyetértő tagja párhuzamos indokolást jogosult a döntés-

⁴⁵ Ezzel együtt az alkotmánybírói gyakorlatban előfordulnak csupán álláspontot jelző különvélemények is. A legújabb gyakorlatból ld. Salamon László alkotmánybíró különvéleményét a 21/2020. (VIII. 4.) AB határozathoz, illetve Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleményét a 18/2020. (VII. 21.) AB határozathoz.

hez csatolni, amennyiben támogatta ugyan a rendelkező részt, de a többségétől eltérő indokok alapján. A különvélemény meghatározásához képest az Abtv. 66. § (3) bekezdése nem hangsúlyozza ki külön, hogy a párhuzamos indokolásnak is indokoltnak kell lennie, hiszen ez magától értetődik, a külön kiemelés tautológia lenne.

Az Ügyrend 59. § (2) bekezdése alapján különvélemény, illetve párhuzamos indoklás az **Abtv. 23–27. §-ában és 32–38. §-ában meghatározott hatáskörben hozott döntéshez csatolható**. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság működésével, illetve szervezeti és személyi kérdésekben hozott döntésekkel összefüggésben különvélemény előterjesztésének – az Ügyrend 70. § (3) bekezdésének megfelelően – nincs helye. E tekintetben érdemes megjegyezni, hogy az Ügyrend 59. § (2) bekezdése tág értelemben teszi lehetővé a különvélemények és párhuzamos indoklások csatolását a „döntésekhez”, tehát a határozathoz és a végzéshez egyaránt, ami nincs teljesen összhangban az Abtv. jogalkotói indoklásában foglaltakkal. Az Abtv. indoklásából kiolvasható jogalkotói szándék szerint ugyanis „[e]gyértelmű, hogy különvéleményt vagy párhuzamos indokolást csak az indítvány érdemében döntő határozathoz lehet fűzni.” Mindazonáltal a különvélemény és párhuzamos indoklás funkciójából adódóan megalapozottnak tűnik, hogy adott esetben egy visszautasítást tartalmazó végzéshez képest egy alkotmánybíró különvéleményében az ügy befogadása mellett, vagy párhuzamos indoklásában egy másik jogcímen történő visszautasíthatósága mellett érveljen. Ezt az értelmezést támasztja alá az alkotmánybírói gyakorlat is, vagyis az Ügyrendnek megfelelően mindkét döntés típus, vagyis a végzések esetében is találkozunk a párhuzamos indoklások⁴⁶ és a különvélemények csatolásával.⁴⁷

Az Ügyrend 59. § (3) bekezdése előírja, hogy a különvéleményben, illetve párhuzamos indoklásban foglalt érveket, indokokat fel kell hozni az ügy vitájában, hogy a testület tagjai a döntést megelőzően megismerhessék azt. Ennek a szabálynak részben **morális tétje** van, hiszen a kollegialitásból következő etikai elvárásként is felfogható az, hogy az alkotmánybírák „nyílt lapokkal játszanak”; másrésztől komoly **alkotmányossági tétje** van, hiszen az érveknek a deliberáció során történő ismertetése az egész ügy végső kimenetelét is befolyásolhatja.

Érdemes továbbá utalni arra, hogy az Ügyrend 59. § (4) bekezdése az Abtv.-t megismételve pontosítja is azt azzal, hogy „[a] különvélemény az alkotmánybírónak a határozat rendelkező részéhez képest eltérő álláspontját, a párhuzamos indoklás az alkotmánybírónak a határozat indoklásához képest eltérő indoklását tartalmazza.” Ehhez képest azonban a gyakorlat analitikus értelemben nem ennyire letisztult. Az alkotmánybírói határozatok olvasója gyakran találkozhat olyan párhuzamos indoklással, amelyet határozathoz, tehát érdemi döntéshez csatoltak ugyan, azonban az indítvány visszautasítása mellett érvel.⁴⁸ E tekintetben a visszautasítás melletti érvelés

⁴⁶ Ld. pl. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indoklását a 3268/2020. (VII. 9.) AB végzéshez.

⁴⁷ Ld. pl. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményét a 3269/2020. (VII. 9.) AB végzéshez.

⁴⁸ Pl. „A határozat elfogadását támogattam [...] Párhuzamos indoklásomban ugyanakkor részletesen kifejtem, hogy álláspontom szerint – az Alkotmánybíróságra és az indítványozóra vonatkozó anyagi és eljárási szabályok alapján – miért lett volna helyesebb az indítványt visszautasítani.” 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [94]–[95], Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indoklása; Ehhez hasonlóan: 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [72], Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indoklása.

mindenképpen különvéleményt indokolna, amihez képest az elutasító döntés gyakran párhuzamos indokolást, míg az egyéb jogkövetkezményt alkalmazó döntés – helyesen – különvéleményt von maga után. Az olvasóban ugyanakkor olyan érzés is kialakulhat, hogy **különvéleményszerű párhuzamos indokolást**, vagy ritkább esetben, **párhuzamos indokolásszerű különvéleményt** olvas. Előbbi tipikus példája, amikor a párhuzamos indokolás nem a saját érvek kifejtését szolgálja, hanem a többségi érveléstől való elhatárolódás és kritika eszköze.⁴⁹ Utóbbi esetben a különvélemény szerzője egyetért a döntés irányával, azonban más, esetleg többféle jogkövetkezmény alkalmazását tartotta volna szükségesnek.⁵⁰ Ezen túlmenően előfordult a gyakorlatban olyan eset is, hogy az alkotmánybíró olyannyira nem értett egyet a döntés indoklásával, hogy inkább különvéleményt írt, annak ellenére, hogy a rendelkező résszel egyébként egyetértett.⁵¹ E nüanszok azonosításának kiemelt alkotmányossági jelentősége lehet, különösen az ún. szoros határozatok esetében, amikor adott esetben egyetlen szavazat vagy elnöki szavazat dönti el az ügy kimenetelét.

Végül érdekességgént érdemes felhívni arra az esetre is a figyelmet, amikor maga az előadó alkotmánybíró érzi szükségesnek párhuzamos indokolás megfogalmazását,⁵² ahogyan arra is, hogy időszakonként, illetve testületenként változó, adott esetben több-

⁴⁹ Pl. „A többségi határozat indoklásának több további megállapításával sem értek egyet.” 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [104], Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indoklása; „Támogatom a határozat rendelkező részi megsemmisítését, de nem tudom elfogadni ennek a határozat által tartalmazott indokolását, mert ez az emberi méltósághoz való jog túlfeszítését jelenti. Ez alapján hozták létre a korábbi alkotmánybírák a jog nagy részének alkotmányjogiasítását – és ezzel a törvényhozó kompetenciájának nagymértékű szűkítését –, és a jelen esetben az alkotmányos névjogot, illetve az alkotmányos házassági jogot.” 3296/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [81], Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indoklása.

⁵⁰ Pl. „A rendelkező részi döntést nem támogattam, mivel a vizsgált ügyben önmagában a bírói döntés megsemmisítését elégtelennek/kevésnek tartom egy olyan alkotmányos követelmény megfogalmazása nélkül, amely megfelelő támpontot nyújthatna a jogalkalmazók számára az alapjogi megközelítést megfelelően érvényre juttató jövőbeli bírósági döntések meghozatalához.” 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [63], Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye.

⁵¹ Pl. „Az Alkotmánybíróság döntésével nem értek egyet, a határozatot annak indoklása miatt nem tudtam megszavazni, helyesnek tartom ugyanakkor a támadott bírósági határozatok megállapításait.” 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [71], Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye; „Nem támogatom a többségi döntést, mert a „szerzett jogok” fogalmát használva a visszaható hatály sérelmének túlfeszítéséhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói felfogást hozza vissza, és ez nem egyeztethető össze az utóbbi években e téren követett gyakorlattal.” 24/2019. (VII. 23.) AB határozat Indokolás [101], Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye; „Nem tudtam támogatni a többségi határozatot, mert számomra elfogadhatatlan érvelésre alapítva alkotmányos követelményt írt elő, és az elutasítást is az Alaptörvény vonatkozó szabályának kiterjesztésére alapította.” 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [88], Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

⁵² A kezdeti időszakból ld. Zlinszky János párhuzamos véleményét az általa előadott 44/1991. (VIII. 28.) AB határozathoz. Az újabb gyakorlat köréből ld. pl. Sulyok Tamás párhuzamos indoklását az általa előadott 6/2018. (VI. 27.) AB határozathoz; Schanda Balázs párhuzamos indoklását az általa előadott 17/2020. (VII. 17.) AB határozathoz. Gyakran csatolt párhuzamos indokolást az általa előadott határozatokhoz Varga Zs. András, ld. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, 3023/2016. (II. 23.) AB határozat, 3094/2018. (III. 26.) AB végzés, 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, 6/2020. (III. 3.) AB határozat.

szörös lehet az eltérés a különvélemények és párhuzamos indokolások gyakorisága tekintetében.⁵³

Továbbá ehelyütt érdemes utalni a különvélemények megszületésének egyik lehetséges okára. Amint azt az Ügyrend 41. § (4) bekezdése rögzíti, az előadó alkotmánybíró a rá szignált ügyet visszaadhatja, különösen, ha a teljes ülési szavazás során az elkészített tervezet rendelkező részét vagy indokolását illetően kisebbségben maradt, és a többségi álláspont szerinti tervezet előkészítését nem vállalja. Ilyen esetben ugyanis szinte biztosra vehető, hogy az ügy korábbi előadó alkotmánybírója különvéleményt csatol a később elfogadásra kerülő döntéshez.

3.2. A különvélemény és a párhuzamos indokolás csatolásához kapcsolódó eljárás

A különvélemény (vagy, ahogy azt az alkotmánybírószági zsargon hívja: a „küvé”) és a párhuzamos indokolás „csatolása” a következőképpen valósul meg. A szótöbbséggel elfogadott döntést, vagyis a „szavazást” követően az Alkotmánybíróság véglegesíti, „parafálja”⁵⁴, azaz lezárja, meg nem változtathatóvá teszi a szöveget. Ezzel egyidejűleg, illetve az így véglegesített szöveghez képest van lehetőség az esetleges különvélemények és párhuzamos indokolások bejelentésére, illetve megfogalmazására. Mindez azért tekinthető esetlegesnek, mivel sem a különvélemény, sem pedig a párhuzamos indokolás csatolása nem kötelezettség, hanem jogosultság. Nem kötelező tehát hangot adni különvéleményben annak, hogy a kisebbségben maradó bíró más álláspontot képviselt, ahogy azt sem kell megmagyarázni a nyilvánosságnak, ha egy bíró a többségtől eltérő indokok alapján jutott a többséggel megegyező következtetésre. A különvélemény és a párhuzamos indokolás megfogalmazása és csatolása tehát az alkotmánybírószági döntéshozatalnak egy, az alkotmánybírók által külön mérlegelendő és eldöntendő mozzanata.

Mindazonáltal a parafálás során bejelentett vélemény sem köti az alkotmánybíró, így előfordulhat az is, hogy a döntés aláírásáig mégsem készül el bejelentett iromány, ahogy az is előfordulhat, hogy saját megfogalmazású szöveg helyett az alkotmánybíró egy kollégája által írt szöveghez csatlakozik, és arra is volt már példa, hogy két alkotmánybíró közösen fogalmazott meg egy döntéshez kapcsolt véleményét.⁵⁵

⁵³ Amíg a hazai alkotmánybíráskodás kezdeti szakaszában Zlinszky János csúcstartónak számított a 9 év alatt csatolt 49 véleményével (párhuzamos indokolások és különvélemények együttesen számítva), addig mára ez a szám kifejezetten alacsonynak tűnik. A párhuzamos indokolásokat és a különvéleményeket együttevén egyetlen év alatt, 2017-ben Czine Ágnes és Salamon László 32 alkalommal, 2018-ban Stumpf István 38-szor, valamint 2019-ben Pokol Béla 33 esetben fogalmazott meg saját álláspontot. Ld. SEREG (2005) i. m. 217., 234. illetve az Alkotmánybíróság hivatalos éves ügyforgalmi adatait, 3. táblázat: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok>.

⁵⁴ SÓLYOM (2001) i. m. 108. Ugyanakkor Sólyom László arra is utal, hogy egyes esetekben parafált ügyet, sőt már aláírt ügyet is visszavittek a teljes ülés elé. Uo. 109.

⁵⁵ Erre első ízben rögtön a halálbüntetésről szóló határozat estében került sor. Ld. Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírók párhuzamos véleményét a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz. Az újabb gyakorlat köréből ld. pl. Hörcherné Marosi Ildikó és Schanda Balázs alkotmánybíróknak a 3198/2018. (VI. 21.) AB végzéshez, a 3199/2018. (VI. 21.) AB végzéshez és 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéshez csatolt közös párhuzamos indokolását.

A bejelentett különvélemény, illetőleg párhuzamos indokolás írásba foglalására a döntés parafálásától számított négy munkanap, az Alaptörvény alapján harminc napos elbírálási határidővel bíró eljárások esetén két munkanap, végül pedig az Alkotmánybíróság elnöke által elrendelt soron kívüli eljárás, illetve a harminc napnál rövidebb határidejű eljárások esetén az elnök által meghatározott időtartam áll az alkotmánybírók rendelkezésére. További formai szabály az Ügyrend 59. § (4) bekezdése alapján az, hogy a döntéshez csatolandó íráskor terjedelme nem haladhatja meg a határozat terjedelmét.

A parafált határozat „aláírására” akkor kerül sor, amikor a különvéleményt, illetve a párhuzamos indokolást az alkotmánybíró a határozathoz csatolta. Ezt követően az alkotmánybíró eljárást a döntés közzététele zárja le.

3.3. A különvélemény és a párhuzamos indokolás jelentősége

Az alkotmánybírói döntéshozatal természetes velejárója, hogy a bírák nem szükségképpen értenek egyet egy-egy ügy eldöntésének mikéntjében. Ennek számtalan oka közül kettőt érdemes előjáróban kiemelni. Egyrészt a megannyi értelmezési módszer és értelmezési segédelv más-más konklúzióra vezetheti az alkotmánybírákat.⁵⁶ Másrészt, az alkotmánybíráskodás természetéből adódóan az álláspontok kialakításánál sok esetben teret nyernek nem jogi premisszák,⁵⁷ az egyes bírák morális értékítéletei vagy éppen az alkotmányosságról vallott felfogásuk.⁵⁸ Ezek bemutatására szolgál kiváló eszközként a különvélemény és a párhuzamos indokolás intézménye.

A két műfaj létezése ugyanakkor nem magától értetődő. Közismert például, hogy a francia alkotmányos hagyomány nem alkalmazza ezeket, a végső döntés a bíróság, adott esetben az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) egységes véleményeként kerül a nyilvánosság elé. Ezzel szemben a *common law* jogrendszerekben, így például az Amerikai Egyesült Államokban vagy Ausztráliában hosszú múltra tekint vissza a különvélemények intézménye.⁵⁹ A germán-római jogrendszerek azonban eredendően nem támogatták a különálló vélemények publikálását, a *commow law* jogrendszerből ismert megoldás felé való nyitásuk fokozatosan történt. Ennek eredményeként a francia példához hasonlóan ma már csak Ausztriában, Belgiumban, Olaszországban, Luxemburgban és Máltán nem ismerik a különvélemények és párhuzamos indokolások intézményét. A kontinentális hagyományból táplálkozó Európai Unió Bírósága szintén ezt a modellt követi, miközben az Emberi Jogok Európai Bírósága alkalmazza azokat.

A különvélemények és párhuzamos indokolások ellenzői azzal érvelnek, hogy azok sértik a bírói szavazatok anonimitását, illetve csorbítják a bíróságnak az egyhangú döntések látszatából fakadó tekintélyét, és egyben növelik a jogbizonytalanságot is. Az ellenzők érvei között szerepel továbbá az is, hogy a különvélemények írása visszaélésre

⁵⁶ SZENTE (2013) i. m. 89–225.

⁵⁷ FRANK i. m. 333–341.

⁵⁸ SÓLYOM (1997) i. m. 32.

⁵⁹ *Report on Separate Opinions of Constitutional Courts*, adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14–15 December 2018). CDL-AD(2018)030rev-e. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)030rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)030rev-e)

ad lehetőséget, mivel öncélúan figyelemhajtás lehet, illetve veszélyezteti a bírói függetlenséget, amennyiben a bírók a politikai lojalitásukat igazolják vissza a megírásuk révén a bírót jelölő személy vagy szervezet irányába.⁶⁰ Ezzel szemben a különvélemények és párhuzamos indokolások támogatói szintén a bírói függetlenségre, a bírák egymástól való függetlenségére hivatkoznak, továbbá arra, hogy a különálló vélemények valójában éppen, hogy erősítik az intézmény autoritását, mivel a többségi döntést elfogadó bírának számolniuk kell a különvélemény érveinek erősségével,⁶¹ ami végső soron a döntések érvelésének minőségét fogja javítja, gazdagítja az akadémiai diskurzust is,⁶² és azt bizonyítja a nyilvánosság számára, hogy a többségi álláspontot képviselő bírák az ellenérveket mérlegelve jutottak el a végső döntésre.⁶³

A magyar Alkotmánybíróság már a kezdetektől fogva törekedett az egyes bírói álláspontok tiszteletben tartására, és így a **személyesség elvének** megvalósítására. A régi Abtv. által ismert különvélemény mellett a testület bevezette a párhuzamos indokolás lehetőségét is, amit elsőként a halálbüntetéssel kapcsolatos határozat esetében alkalmazott az Alkotmánybíróság.⁶⁴ E párhuzamos írományokra a személyes megnyilvánulás mellett a testületi vita egyféle nyilvánossági pótlékeként is tekintettek az Alkotmánybíróság tagjai,⁶⁵ hiszen a műfaj lehetővé tette, hogy a vitában elhangzott, de a többségi kompromisszumos álláspontból kimaradó érveket is megismerje a szélesebb közönség. Ugyanez igaz a különvéleményekre is, amelynek még egy „gyümölcsöző funkciója” volt: az alkotmánybíráskodás koncepcionális kérdéseinek kielezése.⁶⁶

A személyesség elvéhez kapcsolódóan érdemes kitérni a **különvélemények és párhuzamos indokolások eltérő stílusára** is, hiszen azok a műfaj kötetlenebb jellegéből adódóan más-más megfogalmazásban készülnek. Előfordulhat, hogy az alkotmánybíró az alkotmánybíróági határozat hangnemében ír, de az is előfordulhat, hogy kevésbé száraz, jogászai nyelven megírt, hanem adott esetben szépirodalmi fordulatokat tartalmazó szöveget bocsát a nyilvánosság elé.⁶⁷ Utóbbi előnye, hogy ezáltal az álláspont és az ügy is szemléletesebbé válik a közvélemény, illetve a döntést a széles nyilvánosság számára interpretáló sajtó számára. A kötetlenebb stílus további hozadéka lehet, hogy az alkotmánybíró könnyebben elszakadhat a szigorú értelemben vett jogi érvkészletől, és rálátást biztosíthat azokra az előfeltevésekre, esetleges

⁶⁰ *Report on Separate Opinions of Constitutional Courts*, [21]–[23].

⁶¹ SÚLYOK i. m. 662.

⁶² *Report on Separate Opinions of Constitutional Courts*, [25].

⁶³ *Report on Separate Opinions of Constitutional Courts*, [17].

⁶⁴ SÓLYOM (2001) i. m. 27, 110.

⁶⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 115.

⁶⁶ SÓLYOM (2001) i. m. 27.

⁶⁷ Pl. „Annak érzékeltetésére azonban, hogy egy még teljesen ártatlannak tűnő tényközlés (hír) is borzasztó könnyen értékelhető véleménynek, ami ha a véleményközlés tiltásával (és szankcionálásával) jár együtt, mennyire abszurd és önkényes korlátozáshoz vezethet, elegendő csak felütni az állandóan kezünk közelében tartott kötetet a „derék öreg katona” kalandjairól.” 3264/2016. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [74], Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye.

metajurisztikus premissákra, amelyek az illető bíró ítélkező tevékenysége szempontjából meghatározóak lehetnek.⁶⁸

Ez utóbbi gondolathoz is kapcsolódva, végül érdemes utalni arra, hogy a döntésekhez csatolt írások megannyi kutatást tesznek lehetővé. Egyrészt lehetővé válik a bírói attitűdök feltérképezése,⁶⁹ másrészt hosszabb időszakon szemlélve az esetleges bírói koalíciók megléte is tanulmányozhatóvá és egyben előrejelezhetővé válik. Így például egy 2015-ben publikált kutatás arra jutott, hogy 2010-ig inkább a jobb- és baloldal által jelölt alkotmánybírók alkottak egy-egy olykor lazább, máskor szorosabb tömböt, amit aztán 2010 után kiegészített a régi és az új bírák szembenállása.⁷⁰

4. A nyilvános hirdetés

Az Abtv. 66. § (4) bekezdése a **nyilvános hirdetés** lehetőségét tartalmazza. A nyilvános hirdetés pusztán opcionális, **főszabály alóli kivételnek** tekinthető. A kivételességét nem pusztán az Abtv. 66. § (4) bekezdés opcionális megfogalmazása juttatja kifejezésre, hanem az Abtv. 47. § (1) bekezdésében megfogalmazott főszabály is, amely szerint az Alkotmánybíróság eljárása nem nyilvános.⁷¹ A **nyilvános hirdetés** ugyanis **nyilvános ülésen történik**, amelynek időpontját az elnök határozza meg. Ebből adódóan vonatkozik rá az a szabály is, amely szerint a nyilvános ülésen a hallgatóság az Alkotmánybíróság elnöke által megjelölt létszámban, az általa kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles [vö. Abtv. 57. § (1f) bekezdés]. Az ülés rendjének megzavarása esetén az Alkotmánybíróság, illetve a tanács elnöke a hallgatóságot vagy annak egy részét az ülésről kiutasíthatja.

Az Ügyrend 61. § (3) bekezdése pontosítja azt, hogy az Alkotmánybíróság milyen ügyekben rendelheti el határozatának nyilvános kihirdetést. Ennek értelmében **az ügy**

⁶⁸ Pl. „Az alapjogi szint sérthetetlenségének doktrínájával szembenállásomat már a 4/2013. (II. 21.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban kifejtettem (lásd Indokolás [115]–[117]), de az azóta Magyarországot és az egész Európát létében fenyegetően megindult iszlám bevándorlás az álláspontom megismétlését még nyomatékosabban megköveteli. Európának és az egyes európai nemzeteknek mint kulturális közösségeknek a fennmaradása – melyet a magyar nemzet vonatkozásában az Alaptörvény Hitvallása több deklarációban is az alaptörvény-védelem középpontjába állít – minden racionálisan gondolkodó előtt evidenssé teszi, hogy az állami erőszak egyre fokozódó eszközrendszerét kell szembeállítani a határainkon a milliós civilizációs előzónlással szemben.” 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [83], Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása; „[...] megítélésem szerint mint alkotmánybírák mi is tartozunk annyi felelősséggel, hogy erre tekintettel és ennek deklarálásával a jövőben mi is kerüljük az EJEB-döntésekre való explicit támaszkodást és mint autentikus bírósági döntésekre való hivatkozást döntéseinkben. Ezek ugyanis valójában a strasbourgi jogász-apparátus döntései, melyek elé csak álcaként vonják oda a tagállamok által kiküldött bírakat, és amíg ez a helyzet fennáll, addig megítélésem szerint ezeket a döntéseket mint bírósági döntéseket nem vehetjük figyelembe. A döntéselőkészítő munkánk folyamán pro domo formájában mint autentikusságot nélkülöző egyszerű jogász vélemények szemügyre vételét információként én is támogatom, de a nyilvánosságra került döntéseink szövegében ezek kihagyását javaslom a jövőben.” 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85], Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.

⁶⁹ SZENTE (2015b) i. m. 31–57.

⁷⁰ DOBOS–GYULAI–PÓCZA i. m. 31.

⁷¹ Az alkotmánybíráskodás hajnalán voltak próbálkozások nyilvános teljes ülések tartására. HOLLÓ (2015) i. m. 65–72. A téma az alkotmányjogi panasz eljárás bevezetését követően ismét felmerült, ld. BODNÁR i. m. 413–423.

érdemében hozott határozatának nyilvános ülésen történő szóbeli kihirdetését rendelheti el, végzéseket tehát nem. Az írásba foglalt határozatot – esetenként a testület által előzetesen elfogadott, rövidített tartalmú indokolással – az ülés elnöke hirdeti ki. Az Ügyrend 61. § (4) bekezdése alapján a különvéleményt és a párhuzamos indokolást a határozattal együtt kell kihirdetni, illetve közzétenni.

A nyilvános hirdetés helyszíne az Alkotmánybíróság díszterme (1015 Budapest, Donáti u. 35–45.). Az Alkotmánybíróság közleményben teszi közzé, ha valamelyik ügyben nyilvános hirdetést tart.⁷² A nyilvános hirdetésen bárki részt vehet, azonban az épületbe történő belépéskor a biztonsági ellenőrzés kötelező, így javasolt a meghirdetett időponthoz képest fél órával előbb érkezni. A részvételhez előzetes bejelentkezés nem szükséges.

⁷² Ld. pl. a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat és a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat nyilvános hirdetéséről szóló közleményt: <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/nyilvanos-hirdetest-tart-az-alkotmanybirosag>. Nyilvánosan hirdette ki az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatot: <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/az-alkotmanybirosag-penteken-nyilvanosan-hirdeti-ki-hatarozatat-a-koztarsasagi-elnok-altal-megtamadott-torveny-ugyeben>; továbbá a 12/2017. (VI. 19.) AB határozatot és 13/2017. (VI. 19.) AB határozatot is: <https://alkotmanybirosag.hu/index.php/kozlemeny/az-alkotmanybirosag-kedden-nyilvanosan-hirdeti-ki-ket-hatarozatat>.

23. EGYÉB RENDELKEZÉSEK

67. § [Anyanyelvhasználat]

Az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárásokban a polgári perrendtartásról szóló törvény anyanyelv használatára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Az Abtv. 67. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	703
2. Az Alkotmánybíróság eljárási nyelve	704
3. Az anyanyelvhasználat elve, regionális és kisebbségi nyelvek	704
3.1. Nyelvhasználat az írásbeli beadványok esetén	704
3.2. Nyelvhasználat szóbeli nyilatkozattétel esetén	705

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. utaló szabállyal rendezte az anyanyelvhasználat kérdését. A korábbi szöveg [rég. Abtv. 19. §] úgy rendelkezett, hogy amennyiben az Abtv., illetőleg az Alkotmánybíróság ügyrendje eltérő rendelkezést nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság eljárása során a jogi képviselő, az anyanyelv használatának biztosítása, a bírák kizárása tekintetében a Pp. rendelkezéseit kellett megfelelően alkalmazni. A régi Pp. 6. § (1) bekezdése alapján a bírósági eljárás nyelve a magyar. A magyar nyelv nem tudása miatt senkit hátrány nem érhet. A 6. § (2) bekezdése alapján az eljárás során – nemzetközi egyezményben meghatározott körben – mindenki jogosult anyanyelvét, regionális vagy nemzeti nyelvet használni. A régi Pp. alapján a bíróságnak (így az Alkotmánybíróságnak is) kötelessége tolmácsot alkalmazni, ha a fenti elvek érvényesülése érdekében szükséges.

Az Abtv. is a polgári perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit rendeli alkalmazni, időközben azonban hatályba lépett a Pp., tehát a háttérnorma megváltozott.

2. Az Alkotmánybíróság eljárási nyelve

Az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárásokban az Abtv. 67. §-a a polgári perrendtartásról szóló törvény¹ anyanyelvhasználatról szóló szabályainak használatára utal. Az eljárási nyelvvel kapcsolatban a háttérjogszabály² az Alaptörvény azon rendelkezésével³ összhangban, mely szerint Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar, úgy rendelkezik, hogy a bírósági eljárás nyelve a magyar, így az Alkotmánybíróság eljárásainak nyelve is a magyar. Az Alkotmánybíróság tehát főszabályként az indítványozóval magyar nyelven kommunikál, az eljárási cselekményeket magyar nyelven végzi és határozatait magyar nyelven hozza és teszi közzé.

3. Az anyanyelvhasználat elve, regionális és kisebbségi nyelvek

Az anyanyelvhasználat „az emberi jogok részeként biztosított alapjog”.⁴ A Pp. mint háttérjogszabály 113. § (3) bekezdése alapján az alkotmánybírósági eljárásra is érvényes az anyanyelv használatának igazságszolgáltatási elve, melynek értelmében a magyar nyelvű eljárás főszabálya mellett kivételként egyes esetekben, nemzetközi egyezményben meghatározott körben mindenki jogosult anyanyelvét, regionális vagy kisebbségi nyelvét⁵ használni. A szabályok eltérőek azonban az írásbeli és a szóbeli nyilatkozatokat illetően.

3.1. Nyelvhasználat az írásbeli beadványok esetén

A Pp. vonatkozó háttérjogszabálya alapján az Alkotmánybíróságnak címzett írásbeli **beadványokat**, indítványokat **magyar nyelven** kell előterjesztetni, az Alkotmánybíróság pedig a beadványokat és a határozatát magyar nyelven küldi meg az indítványozónak. Ettől a szabálytól törvény, **az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi egyezmény eltérően rendelkezhet**. Ez azt jelenti, hogy e jogforrások felhatalmazást adhatnak idegen nyelvű beadványok előterjesztésének lehetőségére. Ugyanígy, amennyiben a fenti jogforrások úgy rendelkeznek, az Alkotmánybíróság is jogosult (esetenként: köteles) az indítványozó felé idegen nyelven megküldeni válaszát illetve határozatát.

A polgári perrendtartásban foglalt utalt szabály alapján az alkotmánybírósági eljárásban a Magyarországon élő, az Njtv-ben elismert valamennyi nemzetiség⁶ tagja

¹ A Pp. 2018. január 1-jén lépett hatályba. Ennek megfelelően az Abtv. 67. §-ának utaló szabálya 2017. december 31-ig a régi Pp-re utalt, 2018. január 1-től pedig értelemszerűen a Pp. rendelkezései a mögöttesen alkalmazandó szabályok.

² Pp. „113. § (1) A bírósági eljárás nyelve a magyar”.

³ Alaptörvény „H) cikk Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar.”

⁴ VARGA I. i. m. 481.

⁵ Az 1990-es években a nemzetközi jogi biztosítérendszer alapján a nyelvhasználathoz való jog alapjogi jelleget nyert: „már egy újonnan kialakult emberi joggal is számolni kell: a kisebbségek nyelvhasználathoz való jogával.” Bővebben ld. LÁNCOS i. m. 44.

⁶ Az Njtv. 1. melléklete alapján nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

jogosult írásban **nemzetiségi nyelvét** a regionális vagy kisebbségi nyelv használatára vonatkozó nemzetközi egyezményben foglaltaknak megfelelően használni.⁷ Magyarország csatlakozott a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához [a továbbiakban: Nyelvi Karta],⁸ amely alapján a Magyarországon élő egyes kisebbségek használhatják kisebbségi nyelvüket anélkül, hogy ez számukra többletköltséget jelentene. Magyarország kötelezettséget vállalt arra is, hogy megengedi a regionális vagy kisebbségi nyelven készült dokumentumok és bizonyítékok benyújtását, ha szükséges, tolmácsok és fordítások segítségével.⁹

3.2. Nyelvhasználat szóbeli nyilatkozattétel esetén

A Pp. alapján a bírósági eljárás során **szóban** mindenki jogosult **anyanyelvét** használni.¹⁰ Ebből következik, hogy a polgári eljárásban az anyanyelvhasználatra vonatkozó szabályok a szóbeli nyilatkozattételre nézve megengedőbbek, mint az írásbeli eljárási cselekményekre nézve. Az alkotmánybírósági eljárásban azonban az Abtv. értelmében a szóbeliségre **rendkívül szűk körben**¹¹ kerül sor, hiszen az Alkotmánybíróság eljárása írásbeli, az eljárás pedig írásbeli indítványra indul [vö. Abtv. 30. § (1) bekezdés, Abtv. 53. § (1) bekezdés, Abtv. 57. § (1) bekezdés].

A Nyelvi Kartához való csatlakozáskor Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy a polgári eljárásokban a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén, romani és beás nyelveken személyes megjelenés esetén a **kisebbségi nyelvét** használhatja anélkül, hogy ez számára többletköltséget jelentsen. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban a személyes megjelenés kötelezettsége a gyakorlatban – jelen kézirat leadásáig – nem merült fel, hiszen az eljárás főszabályként írásbeli.

A Pp. 113. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírósági eljárásban is érvényes, hogy a hallássérült vagy siketvak személy jogosult jelnyelvet vagy az általa ismert más, törvényben meghatározott speciális kommunikációs rendszert használni. A hallássérült vagy beszéd fogyatékos személy kérésére a meghallgatás helyett írásban tehet nyilatkozatot.¹² Erre azonban, az Alkotmánybíróság írásbeli eljárására tekintettel – jelen kézirat leadásáig – nem került sor.

⁷ Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése szerint: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkozáshoz és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.” A nemzetiségi anyanyelvhasználat tehát alkotmányos jog, melynek érvényesülése az eljárásjogokban is biztosított.

⁸ Az 1999. évi XL. törvénnyel kihirdetett, Strasbourgban, 1992. november 5-én elfogadott Nyelvi Karta 9. cikk 1. bekezdés b) pontja rendelkezik az állami kötelezettségekről.

⁹ Nyelvi Karta 9. cikk 1. bekezdés b) pontja, (iii) alpont.

¹⁰ Hasonló szabályozást tartalmazott a szlovák, az Alkotmánybíróságról szóló 38/1993. számú törvény. Bővebben ld. GERENCSÉR i m. 156.

¹¹ Az Ügyrend 36. § (7) bekezdése szerinti személyes meghallgatás esetén.

¹² A magyar jelnyelvről és a jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény indokolása szerint a szabályozást a hallássérült emberek kommunikációs jogainak biztosítása érdekében hozták. Az Alaptörvény H) cikk (3) bekezdése szerint pedig „Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét.”

68. § [Indítványok közzététele]

A 23–24. § és a 32–33. § szerinti eljárásban az Alkotmánybíróság a részére megküldött indítványokat elektronikus formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozásmentesen nyilvánosságra hozza. A 25–27. § szerinti eljárásban az Alkotmánybíróság az indítványokat az indítványozó hozzájárulása esetén nyilvánosságra hozza.

Ügyrend

56. § (1) Az Abtv. 23–24. §-a és 32–33. §-a szerinti eljárásokban, továbbá az Abtv. 38. §-a szerinti eljárásban nyilvánosnak minősül, az Abtv. 25–27. §-a szerinti eljárásban az indítványozó hozzájárulása esetén nyilvánosságra hozható az indítvány, valamint az eljárás során az Alkotmánybírósághoz közfeladatot ellátó szervek, illetve személyek által megküldött vélemény, továbbá a szakértői vélemény.
- (2) Amennyiben a nyilvánosnak minősített dokumentumokban szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához az érintett nem járult hozzá, azokat oly módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Amennyiben az adatkezeléshez a hozzájárulást az érintett személy felhívás ellenére sem adja meg, azt kell vélelmezni, hogy az adatai nyilvánosságra hozásához nem járul hozzá. Az indítványok anonimizálására egyebekben a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvény bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. [...]
- (6) A befejezett eljárásokban az eljárás meghatározott irataiba való betekintésre joga van minden olyan természetes és jogi személynek, valamint szervnek, aki, illetve amely az erre vonatkozó jogos, illetve a tevékenységével összefüggő érdekét valószínűsíti. Az iratbetekintésre vonatkozó kérelmet az Alkotmánybíróság elutasítja, ha az érintett jogos érdekének védelme ezt megkívánja.
- (7) A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szabályai szerint nem nyilvános az ügy döntésre történő előkészítésével összefüggő belső munkaanyag, különösen az indítványelemzés, a tervezet, a módosító- és szerkesztési javaslat, az előadó alkotmánybíró jegyzete, az ügyhöz csatolt emlékeztető, valamint az ügyintézővel kapcsolatos egyéb tanácsvezetői és elnöki intézkedés, utasítás.
- (8) A minősített adatokat tartalmazó irat nem nyilvános az indítványozó, illetve jogi képviselője és az ellenérdekű fél számára sem, üzleti titok esetén a megismerést a titokgazda nyilatkozatától kell függővé tenni.
- (9) Adatigénylésre a főtitkár írásban válaszol.

Tartalom

1. Szövegtörténet	707
2. Az indítványok közzététele, a nyilvánosságra hozatal	707
2.1. Nyilvános indítványok	707
2.2. Indítványok, amelyek nyilvánosságra hozatalához az indítványozó hozzájárulása szükséges	708
2.3. A korlátozásmentesség	709
2.4. A nyilvánosságra hozatal formája	710
2.5. Egyéb mellékletek	710
2.6. A nyilvánosság alóli kivételek köre	710

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem rendelkezett arról, hogy az indítványok nyilvánosságra hozhatók, így az annak hatálya alatt (2012 előtt) benyújtott indítványok nem minősültek nyilvánosnak. A régi Abtv. hatálya alatt sem a törvényi, sem a technikai feltételei nem voltak meg annak, hogy a benyújtott indítványok bárki számára elérhetően nyilvánosságra hozhatók legyenek.¹³ Az Abtv. az indítványok nyilvánosságra hozatala tekintetében már rögzít nyilvánosságra hozatali kötelezettséget, illetve adatkezelési szabályokat. Az Abtv. a transzparencia elvét érvényre juttatva úgy rendelkezik, hogy egyes alkotmánybíróági eljárásokban az indítványokat korlátozásmentesen nyilvánosságra kell hozni, más eljárások tekintetében pedig az Alkotmánybíróság az indítványt (és a benne szereplő személyes adatokat) az indítványozó hozzájárulása esetén hozza nyilvánosságra.

Az Alkotmánybíróságnak 1998 óta működik honlapja, és az Abtv. hatálybalépésétől kezdve az informatikai feltételek fennálltak ahhoz, hogy az indítványokat bárki számára nyilvánossá és hozzáférhetővé tegyék a hivatalos honlapon keresztül.

2. Az indítványok közzététele, a nyilvánosságra hozatal

2.1. Nyilvános indítványok

Az Abtv. 68. §-a két kategóriát állít fel az indítványok nyilvánosságra hozatala tekintetében. Egyes eljárásokban az indítvány – az indítványozó rendelkezésétől függetlenül nyilvános. Az Abtv. 68. §-a alapján előzetes normakontroll eljárásban (vö. Abtv. 23. §),

¹³ A régi Abtv. hatálya alatt benyújtott indítványok – mielőtt az Alkotmánybíróság honlapja megkezdte volna működését – csak akkor kerültek nyilvánosságra, ha maguk az indítványozók nyilvánosságra hozták (pl. a halálbüntetés eltörlésével kapcsolatos 89/B/1990-es ügyszámú ügyben), illetve jelenleg az Ltv., valamint az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzatáról szóló 8/2015. (XII. 10.) elnöki utasítás alapján a Magyar Nemzeti Levéltárban hozzáférhetők és ott kutathatók. Korábban az indítványokról általános jelleggel csupán az alkotmánybíróági határozatok indokolásának elején álló összefoglalók voltak nyilvánosak. De arra is akadt példa, hogy az Alkotmánybíróság szó szerint idézett egy indítványt (pl. a Zétényi-Takács féle igazságtételi törvény ügyében hozott határozatban, ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság honlapja működésének kezdetét követően, Bihari Mihály elnöksége alatt azonban a „nyitott Alkotmánybíróság” jegyében a beérkezett indítványokat a honlapon naprakészen hozzáférhetővé tették. Ld. Alkotmánybírói talárban. Interjú Bihari Mihállyal. In: SEREG (2010) i. m.190.

az utólagos normakontroll eljárásban (vö. Abtv. 24. §), a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásban (vö. Abtv. 32. §), az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló eljárásban (vö. Abtv. 33. §), valamint az Ügyrend 56. §-a alapján az Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárásban (vö. Abtv. 38. §) a beérkező indítványokat az Alkotmánybíróság nyilvánosságra hozza úgy, hogy elektronikus formában bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozásmentesen elérhetőek legyenek. A nyilvánosságra hozatal az Alkotmánybíróság honlapján keresztül történik.

Az indítványozói körre tekintettel (a Kormány, az országgyűlési képviselők egy-negyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa), a fenti, normakontrollra irányuló eljárásokban az indítvány nyilvánosságra hozatalát az indítványozók személyes adatai nem korlátozhatják.

Előfordulhat olyan eset azonban, hogy a nyilvános indítványokban szerepelnek személyes adatok. Az Ügyrend 56. § (2) bekezdése alapján, amennyiben a nyilvánosnak minősített dokumentumokban szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához az érintett nem járult hozzá, azokat oly módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével.

2.2. Indítványok, amelyek nyilvánosságra hozatalához az indítványozó hozzájárulása szükséges

Az Abtv. 68. § második mondata rendelkezik az indítvány nyilvánosságra hozatalának feltételeiről az egyedi normakontroll eljárásokban. Az absztrakt normakontrollal szemben, az **egyedi normakontrollra irányuló** bírói kezdeményezés (vö. Abtv. 25. §) esetén, illetve az **alkotmányjogi panasz** valamennyi fajtájánál (vö. Abtv. 26. §, 27. §) az indítványokat – teljes tartalmukban – az indítványozó hozzájárulása¹⁴ esetén hozza nyilvánosságra az Alkotmánybíróság. A főszabály tehát ezen eljárástípusoknál megfordul, a személyesen érintett **indítványozó hozzájárulására** van szükség ahhoz, hogy az indítvány teljes egészében (az indítványozó nevével együtt) megjelenjen.

A szabályozás logikája azért fordul meg, mert míg az absztrakt normakontroll hatáskörökben nem egyedi jogsérelemről van szó, hanem egy norma absztrakt előzetes vagy utólagos vizsgálatáról, addig az egyedi normakontroll eseteiben a (bíróági eljárásban vagy a norma által közvetlenül), egyedileg érintett személy vagy szervezet konkrét jogséremlme adja az ügy alapját – így az indítvány nagyobb valószínűség szerint tartalmazhat személyes adatokat.

Az indítványozó az indítvány benyújtásakor **nyilatkozik** arról, hogy hozzájárul-e indítványa, illetve személyes adatai nyilvánosságra hozatalához. Ha az indítványozó nem nyilatkozik az adatkezelésre vonatkozóan, akkor a főtitkár hiánypótlásra hívhatja fel.

¹⁴ Az Infotv. 3. § 7. pontja alapján hozzájárulás: „az érintett akaratának önkéntes, határozott és megfelelő tájékoztatáson alapuló egyértelmű kinyilvánítása, amellyel az érintett nyilatkozat vagy az akaratát félreérthetetlenül kifejező más magatartás útján jelzi, hogy beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok kezeléséhez”.

Az Ügyrend 56. § (2) bekezdése szabályozza az **anonimizálás** egyes kérdéseit. Amennyiben az adatkezeléshez a hozzájárulást az érintett személy felhívás ellenére **sem adja meg**, azt kell **vélelmezni**, hogy az adatai nyilvánosságra hozatalához nem járul hozzá. Az indítványok anonimizálására egyebekben az Ügyrend a Bszi. bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit rendeli megfelelően alkalmazni.¹⁵ Amennyiben az indítványozó **nem járul hozzá** sem a személyes adatai nyilvánosságra hozatalához, sem az indítvány közzétételéhez, az Alkotmánybíróság honlapján az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényege olvasható. Az indítványban foglalt alkotmányossági kérelem lényege – az indítványban foglalt, a személyek azonosítását lehetővé tevő adatok törlése mellett – az indítvány szövege másolatának a közzétételével is történhet.

A nyilatkozattétel elmaradása nem befolyásolja, nem hátráltatja az eljárás menetét. Az Alkotmánybíróság honlapján letölthető az adatkezelésre vonatkozó nyilatkozattételi blanketta.¹⁶

2.3. A korlátozásmentesség

A nyilvánosságra hozatal korlátozásmentessége egyrészt utal arra, hogy a feltöltött indítványokat nem csak időlegesen, hanem az előadó alkotmánybíróra történő szignálástól¹⁷ kezdődően mindig el lehet érni (azután is, hogy egy ügyben az Alkotmánybíróság döntést hozott). A gyakorlatban, amennyiben egy indítvány a főtítkári szakot követően eljut az elnöki szignálásig, azaz az előadó bíró kijelöléséig [vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés e) pont], a benyújtott indítványt (és esetleg annak kiegészítését) beszkennek és feltöltik az elektronikus rendszerbe, amit követően a honlapon keresztül elérhetővé válik. A korlátozásmentesség azt is jelenti, hogy a jogalkotó semmilyen más feltételt nem támaszt (sem anyagi, sem személyi feltételeket), annak érdekében, hogy a transzparencia érvényesüljön.

¹⁵ A Bszi. 166. §-a szól a személyes adatok védelméről a bírósági határozatok közzététele során. A Bszi. a határozatok közzétételénél főszabályként előírja, hogy a közzétett határozatban szereplő személyek azonosítását lehetővé tevő adatokat olyan módon kell törölni, hogy az ne járjon a megállapított tényállás sérelmével. Egyebekben a határozatban szereplő egyes személyeket az eljárásban betöltött szerepüknek megfelelően kell megjelölni. A Bszi. 166. § (2) bekezdése útmutatót ad arra, hogy az anonimizálás során mely adatokat nem kell törölni. Ezek például: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és az e minőségében eljáró személy nevét és beosztását, ha az adott személy az eljárásban közfeladatának ellátásával összefüggésben vett részt [Bszi. 166. § (2) bekezdés a) pont], a meghatalmazottként eljáró ügyvéd nevét [Bszi. 166. § (2) bekezdés b) pont], az egyesület vagy alapítvány nevét, székhelyét és képviselőjének nevét [Bszi. 166. § (2) bekezdés d) pont], illetve a közérdekből nyilvános adatot [Bszi. 166. § (2) bekezdés e) pont].

¹⁶ Az adatkezelési jognyilatkozat letölthető a következő linken: www.alkotmanybirosag.hu/nyomtatvanyok

¹⁷ Azok az indítványok, amelyek nem alkalmasak (vagy még nem alkalmasak) szignálásra, nem kerülnek közzétételre. Így a főtítkári előkészítő eljárás során az alkotmánybírósági eljárásra alkalmatlannak bizonyuló, formai-tartalmi követelményeknek eleget nem tevő, vagy eljárást gátló akadálytól szenvedő indítványok, illetve az egyesbírói végzéssel befejezett ügyekben előterjesztett indítványok nem nyilvánosak.

2.4. A nyilvánosságra hozatal formája

Az Alkotmánybírósághoz érkező valamennyi, fenti eljárásokban érkező indítvány **elektronikus formában**, papír alapon érkezett iratok esetén szkennelt változatban szabadon olvasható, hozzáférhető az **Alkotmánybíróság honlapján**.¹⁸ Az Alkotmánybíróság honlapja bárki számára elérhető, nyilvános, az indítványok letöltéséhez pedig nem szükséges semmilyen regisztráció, vagy személyes adat megadása.

Az indítványokat az Alkotmánybíróság honlapján az ügyek adatlapján lehet letölteni. Az ügyek adatlapja a honlap keresőfelületén akár az alkotmánybírósági ügyszám, akár a részletes kereső felületen kulcsszó alapján történő kereséssel is előhívható.

Tehát az indítványokba külön kérelem alapján történő betekintési jogtól az Abtv. szabálya eljutott a mindenki által hozzáférhetőségig. Az indítványok nyilvánossága a régi Abtv.-hez képest 2012 óta érvényre juttatja a transzparencia elvét, ezzel hozzájárul a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenységhez, amely a demokratizmus egyik alapköve.¹⁹

2.5. Egyéb mellékletek

Előfordul, hogy a folyamatban lévő ügyhöz az indítványon túl egyéb melléklet érkezik az eljárás során. Felmerül ezek nyilvánosságra hozatalának kérdése. Az Ügyrend 56. § (1) bekezdése alapján nyilvánosságra hozható az Alkotmánybírósághoz közfeladatot ellátó szervek, illetve személyek által megküldött **vélemény**, továbbá a **szakértői vélemény**. Az ügyekben megküldött **amicus curiae vélemények** is elérhetőek az Alkotmánybíróság honlapján [vö. Abtv. 57. § (1d) bekezdés], az egyes ügyek adatlapjánál.²⁰

2.6. A nyilvánosság alóli kivételek köre

Bár az indítvány maga nyilvános, a nyilvánosság főszabálya alól vannak kivételek a személyes adatok védelme, az előkészítő iratok illetve a minősített adatok védelme érdekében.

¹⁸ Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapja: www.alkotmanybirosag.hu.

¹⁹ „A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” {34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192., elsőként megerősítette: a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31], majd többek között az 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [28], 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [43]}.

²⁰ Pl. 14/2020. (VII. 6.) AB határozattal lezárt, az erdőtvény Natura 2000 rendeltetésű területekkel kapcsolatos rendelkezéseinek vizsgálatáról szóló ügyben többek között a WWF Magyarország Alapítvány (a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesülettel és a Magyar Természetvédők Szövetségével közösen), a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara és mások is *amicus curiae* beadvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz. A 3194/2020. (VI. 11.) AB határozattal lezárt ügyben, amely az Egyházügyi törvény módosításának alkotmányossági vizsgálatát végezte el, a Miniszterelnökség egyházi és nemzetiségi kapcsolatokért felelős államtitkára nyújtott be *amicus curiae* véleményt.

A **személyes adatokkal** való rendelkezés elve alapján azon adatok, amelyekkel kapcsolatban az indítványozó olyan nyilatkozatot tett, hogy nem ért egyet a nyilvánosságra hozatallal, vagy amelyekről nem nyilatkozott, az indítványok közzététele során anonimizálásra kerülnek. A személyes adatok kezelésének részletszabályait az Alkotmánybíróság Hivatalának adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzata tartalmazza.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szabályai szerint²¹ nem nyilvános az ügy **döntés-előkészítésével** összefüggő belső munkaanyag, így például az indítványelemzés, az ügyben készült határozattervezet, a módosító- és szerkesztési javaslatok, az előadó alkotmánybíró jegyzetei, az ügyhöz csatolt emlékeztetők, valamint az ügyintézővel kapcsolatos egyéb intézkedések, utasítások [Ügyrend 56. § (7) bekezdés]. Ezek nem csak a honlapon keresztül nem érhetőek el, hanem iratbetekintési kérelem esetén sem tekinthetők meg.

Amennyiben egy irat **minősített adatokat** tartalmaz, az az Mvtv. szerint ismerhető meg, ezért nem nyilvános az indítványozó, illetve jogi képviselője és az ellenérdekű fél számára sem. Üzleti titok esetén a megismerés a titokgazda nyilatkozatától függ [Ügyrend 56. § (8) bekezdés].

²¹ Infotv. 27. § (6) bekezdés.

IV. FEJEZET

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

69. § [Hatálybalépés, sarkalatossági záradék, az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó átmeneti rendelkezések]

- (1) Ez a törvény 2012. január 1-jén lép hatályba.
- (2) E törvény az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján sarkalatosságnak minősül.
- (3)–(4)
- (5) E törvény nem érinti az Alkotmánybíróság e törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő tagjának megbízatását azzal, hogy a megbízatásra az 5. §-ban és a 10–16. §-ban foglaltakat alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság e törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő tagja vagy e törvény hatálybalépését megelőzően hivatalban volt tagja, akit az Országgyűlés kilenc évre választott meg és nem választották újra, e törvény hatálybalépését követően egyszer újraválasztható.
- (6) E törvény nem érinti az Alkotmánybíróság e törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő elnökének megbízatását azzal, hogy megbízatására a 18–20. §-t alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság e törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő elnöke e törvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság elnökévé egyszer újraválasztható.
- (7) E törvény nem érinti az Alkotmánybíróságnak az e törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő elnökhelyettesének megbízatását azzal, hogy megbízatására a 21. § (3) bekezdését alkalmazni kell.
- (8) E törvény nem érinti az Alkotmánybíróságnak az e törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő főtítkárának, valamint az Alkotmánybíróság Hivatalában foglalkoztatott köztisztviselők megbízatását.
- (9) Az e törvényben foglaltak nem érintik a hatálybalépését megelőzően hivatalba betöltött volt elnöknek a korábbi jogszabályok alapján megállapított juttatásait azzal, hogy az e törvény hatálybalépését megelőzően hivatalba betöltött volt elnök a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény 25. § (1) bekezdése

és 22. § (1) bekezdése szerinti juttatásokra akkor jogosult, ha a törvény hatálybalépéséig az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és a juttatást kérelmezte.

- (10) Az Alkotmánybíróság az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő tagja – ha még nem töltötte be az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése szerinti általános öregségi nyugdíjkorhatárt – kérelmezheti – az Alkotmánybíróság elnöke útján – a köztársasági elnöknél bírónak történő kinevezését. A kérelemről az Alkotmánybíróság elnöke – annak a köztársasági elnökhöz történő továbbításával egyidejűleg – tájékoztatja az Országos Bírósági Hivatal elnökét.
- (11) Az Alkotmánybíróság 2020. január 1-jén hivatalban lévő elnöke a megbízatása megszűnéséig jogosult – hivatalos és magánprogramokra is kiterjedően – a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről szóló jogszabályban foglaltak szerint személyvédelemre.

Az Abtv. 69. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	714
2. Hatálybalépés, sarkalatossági záradék, az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó átmeneti rendelkezések	715
2.1. Hatálybalépés időpontja és sarkalatossági záradék.....	715
2.2. Az Alkotmánybíróság tagjának újraválaszthatóság és a megbízatás időtartama	715
2.3. Az elnök és a volt elnökök jogállásához kapcsolódó rendelkezések	715
2.4. A bírónak kinevezésre vonatkozó rendelkezés	716

1. Szövegtörténet

Az Abtv. 69. §-a az Abtv. hatálybalépésére és annak sarkalatosságára vonatkozó rendelkezéseket, valamint az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó átmeneti rendelkezéseket tartalmaz.

Az Abtv. 69. § (3) és (4) bekezdése eredetileg hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmazott. A (3) bekezdés a régi Abtv-t és módosításait helyezte hatályon kívül. A (4) bekezdés a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvénynek Alkotmánybíróság elnöke és volt elnöke korábbi juttatásairól szóló szabályát és az ezekhez kapcsolódó átmeneti rendelkezést helyezett hatályon kívül. A (3) és (4) bekezdés a Jat. 12. §-a alapján veszítette hatályát.

A jogszabály szövege két helyen módosult érdemben. Az egyik módosítás ahhoz az új szabályhoz kapcsolódik, hogy az Alkotmánybíróság tagja kérheti a bíróvá történő kinevezését. A másik módosítás pedig ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság elnökének a személyvédelemre való jogosultsága megszűnt. Ezek a változások indokolták az Abtv. 69. § (10) és (11) bekezdésének a beiktatását.

2. Hatálybalépés, sarkalatossági záradék, az Alkotmánybíróság tagjaira vonatkozó átmeneti rendelkezések

2.1. Hatálybalépés időpontja és sarkalatossági záradék

Az Abtv. 69. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Abtv. 2012. január 1-jén lép hatályba, a (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy e törvény sarkalatosnak minősül.

Az Alaptörvény szerint meghatározott kiemelt témakörökben az Országgyűlés nem egyszerű többséggel, hanem a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával fogadja el a sarkalatosnak nevezett törvényeket [T] cikk (4) bekezdés]. Az Országgyűlés kizárólag az Alaptörvény szerinti témakörökben fogadhat el ilyen törvényeket, önmagában az a tény, hogy egy törvényt a képviselők kétharmada szavazza meg, még nem teszi azt a törvényt sarkalatossá.¹ Ennek megfelelően az Abtv. 69. § (2) bekezdése az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján minősíti sarkalatosnak az Abtv.-t, amely kimondja, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

2.2. Az Alkotmánybíróság tagjának újraválaszthatóság és a megbízatás időtartama

A régi Abtv. az Alkotmánybíróság tagja megbízatása időtartamát kilenc évben határozta meg. Ehhez az is hozzátartozott, hogy az Alkotmánybíróság tagja egy alkalommal újraválasztható volt [8. § (3) bekezdés]. Az újraválaszthatóság eltörléséről viták folytak,² de az Abtv. eltörölte az újraválaszthatóságot, és egyúttal felemelte a hivatali időt 12 évre. Az Abtv. 69. § (5) bekezdése az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jén hivatalban lévő tagjainál mind az újraválaszthatóságot (egy alkalommal), mind a rövidebb mandátumot átmenetileg fenntartotta.

2.3. Az elnök és a volt elnökök jogállásához kapcsolódó rendelkezések

Az Alkotmánybíróság elnökét eredetileg, a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság tagjai választották három évre, az Alkotmánybíróság tagjai közül [4. § (2) bekezdés]. 2011. június 15-től a régi Abtv. módosult, a 6. §-a szerint „az Alkotmánybíróság tagjaira és elnökére az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot” [vö. Abtv. 6. § (3) bekezdés].

¹ JAKAB (2020) i. m. 898.

² KELEMEN i. m. 15–17.

Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztását 2012. január 1-jétől az Alaptörvény telepíti az Országgyűléshez [24. cikk (8) bekezdés], az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart (vö. Abtv. 17. §).³

Az Abtv. 69. § (6) bekezdése értelmében a záró rendelkezések az Abtv. hatályba lépésekor hivatalban lévő elnök megbízatását nem érintették és lehetővé tették az elnökké újraválasztását is.⁴ Az Abtv. 69. § (7) és (8) bekezdése szerint a hivatalban lévő elnökhelyettes [vö. Abtv. 21. §] és főtitkár [vö. 22. § (2)–(4) bekezdés] megbízatása is, valamint az Alkotmánybíróság hivatala köztisztviselőinek [vö. Abtv. 22. § (5) bekezdés] a jogviszonya is érintetlen maradt. Mindez összességében személyi folytonosságot eredményezett a régi Abtv. és az Abtv. alapján működő testületnél, azzal, hogy a testület létszáma 2011. szeptember 1-jétől az addigi 11 főről 15 főre nőtt [vö. Abtv. 6. § (1) bekezdés].

Az Abtv., szemben a régi Abtv.-vel, maga tartalmazza az Alkotmánybíróság elnökének és tagjainak jogosultságait az egyes juttatásokra. Az Abtv. 69. § (9) bekezdése kimondja, hogy az új szabályok a korábbiak alapján szerzett elnöki juttatásokat nem érintik.

A 69. § (11) bekezdése új rendelkezés, amely ahhoz kapcsolódik, hogy az Alkotmánybíróság elnökének az Abtv. 19. § (2) bekezdése szerinti személyvédelemre való jogosultsága megszűnt az Abtv. 19. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezésével.⁵ A (11) bekezdés kivételként, a hivatalban lévő elnök személyvédelemre való jogosultságát a megbízatása megszűnéséig fenntartja.

2.4. A bíróvá kinevezésre vonatkozó rendelkezés

Az Alkotmánybíróság tagja az Abtv. 10/A. § szerint bíróvá történő kinevezését kérheti 2019. december 20-tól.⁶ A 69. § (10) bekezdése értelmében erre akkor van lehetőség, ha az Alkotmánybíróság tagja még nem töltötte be az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése

³ Az alkotmányelőkészítő eseti bizottság [47/2010. (VI. 29.) OGY határozat az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság létrehozásáról] felkérésére irt szakértői javaslatában Pokol Béla vetette fel, hogy német mintára az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlésnek kellene választania. Ld. AEB/98/2010, Pokol Béla: Javaslatok az alkotmányozás kapcsán, „Az alkotmánybíróság elnökének választását ki kellene venni a néhány fős alkotmánybírói testület kezéből, és az Országgyűlés általi megválasztását kellene előírni, ahogy a németeknél van. Felmerül még, hogy meg kellene szüntetni az újraválasztási lehetőségüket, hogy ne figyeljenek döntéseikben erre a szempontra, és egy hosszabb periódusra (pl. 12 évre) vagy akár élethosszigan kellene megválasztani őket, ahogy az USA-ban van.”

⁴ 2012. január 1-jén Paczolay Péter volt az Alkotmánybíróság elnöke. Őt az Országgyűlés még 2011. július 4-én választotta újra, amikor az Országgyűlés első alkalommal választotta meg az Alkotmánybíróság elnökét.

⁵ Hatályon kívül helyezte: az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 56. §-a. Hatálytalan: 2019. XII. 20-tól.

⁶ Az Alkotmánybíróság tagjainak és a kúriai bíróknak a jogállását (státuszát) meghatározó szabályok az alkotmánybíráskodási és a rendes bírói funkciók egymáshoz való közelállását ismerik el. Az Abtv. 10/A. §-ához fűzött indokolás is ezzel érvel: az alkotmányjogi panasz „eljárásokban az alkotmánybíróság bírósági ítéleteket vizsgál felül, tartalmát tekintve bírói feladatokat lát el. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság tagjai nem választhatóak újra, a Javaslat lehetővé teszi, hogy ténylegesen gyakorolt felsőbbirósági jellegű tapasztalataikat megbízatásuk megszűnését követően bíróként hasznosítsák.” A bíráskodás egyes modelljeire ld. VARGA Zs. (2011) i. m.

szerinti általános öregségi nyugdíjkorhatárt.⁷ „Az általános öregségi nyugdíjkorhatár nem tételes jogi fogalom abban az értelemben, hogy ilyen elnevezésű, és konkrét életkorral megjelölt korhatár nem szerepel az Alaptörvényt végrehajtó törvényekben.”⁸ Az általános öregségi nyugdíjkorhatár alatt azt a társadalombiztosítási öregségi nyugdíjra jogosító öregségi nyugdíjkorhatárt lehet érteni, amelyet jelenleg a Tny. 18. § (1) bekezdése tartalmaz, születési évtől függően. Az öregségi nyugdíjkorhatára annak, aki 1952. január 1-je előtt született, a betöltött 62. életév. Az ezt követően született személyeknél a korhatár fokozatosan emelkedik. A rendelkezés g) pontja szerint az öregségi nyugdíjkorhatára annak, aki 1957-ben vagy azt követően született, a betöltött 65. életév.

70. § [Ügyrend, teljes ülési állásfoglalás]

- (1) Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg.**
- (2) Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az Ügyrend egységes értelmezése, valamint az Alkotmánybíróság egységes joggyakorlatának kialakítása érdekében iránymutató jellegű teljes ülési állásfoglalást ad ki. A teljes ülési állásfoglalást a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.**

Ügyrend

2. § (2) Az Abtv.-ben meghatározott feladat- és hatáskörén túlmenően a teljes ülés különösen
 - h) az Abtv. 70. § (2) bekezdése alapján teljes ülési állásfoglalást bocsát ki, az Alkotmánybíróság működését érintő szervezeti, személyügyi és működési kérdésekben teljes ülési határozatot hoz.
23. § (6) Az Alkotmánybíróságon állandó bizottságként az ügyrendi bizottság, a gazdasági és személyügyi bizottság, valamint a tudományos és nemzetközi bizottság működik.
69. § (2) A teljes ülés az Abtv. 70. § (2) bekezdése alapján és az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítása érdekében „AB Tü. állásfoglalás” megjelöléssel teljes ülési állásfoglalásokat ad ki.
70. § (1) A normatív határozatok, a szervezetre és működésre, valamint a személyi ügyekre vonatkozó egyéb határozatok és az állásfoglalások kiadását az elnök vagy öt alkotmánybíró indítványozhatja. Az indítványról a teljes ülés dönt. A teljes ülés az indítványt elfogadó döntést

⁷ Beiktatta: az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. § (5) bekezdés.

⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [90].

követően a határozat-, illetve állásfoglalás-tervezet elkészítésével a főtitkárt is megbízhatja.

- (2) A határozat-, illetve állásfoglalás-tervezet napirendre tűzéséről az elnök gondoskodik.
- (3) A határozat-, illetve állásfoglalás-tervezet az alkotmánybírók aláírásával kerül elfogadásra. A 69. §-ban szabályozott teljes ülési határozathoz és állásfoglaláshoz különvélemény, párhuzamos indokolás nem csatolható, keletkezésének időpontjától és az alkotmánybírói testület összetételétől függetlenül kötelező érvényű mindaddig, amíg a meghozatalára irányadó eljárási rendben módosítására vagy hatályon kívül helyezésére sor kerül.
- (4) Az alkotmánybíró a személyi kérdéseket érintő teljes ülési határozatok esetén – érintettség vagy elfoglaltság miatt – jogosult a döntéstől tartózkodni.

Tartalom

1. Szövegtörténet	718
2. Az Ügyrend	719
3. A teljes ülési állásfoglalás	721

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. 29. §-a⁹ értelmében az Országgyűlés törvényben határozhatta meg az Alkotmánybíróság ügyrendjét, az Alkotmánybíróság javaslatára, ugyanakkor a régi Abtv. 30. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a teljes ülés döntési jogkörébe utalta az ügyrendről szóló törvényjavaslat megalkotását. Ezen szabályozási sajátosságra vezethető vissza, hogy 1990-től nem került sor az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvény megalkotására annak ellenére, hogy mind az 1990 és 1994, mind az 1994 és 1998 közötti parlamenti ciklusokban születtek olyan törvényjavaslatok, amelyek az Alkotmánybíróság által készített szövegjavaslatokra épültek. Érdekesség, hogy az Alkotmánybíróság a 2/2002. (I. 25.) AB határozatában külön foglalkozott azon kérdéssel, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet eredményez-e, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a régi Abtv. 29. §-ának előírása szerint az ügyrendi törvényt. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, indokolása szerint „[...] egy adott szervezet belső szervezeti egységeire vonatkozó szabályok lehetnek ugyan törvényi, de lehetnek a belső szabályozás tárgyai is [...]. Következésképpen az erre vonatkozó törvényi rendezés hiánya önmagában nem eredményezi – sem az Alkotmány, sem

⁹ „Az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés – az Alkotmánybíróság javaslatára – törvényben határoz meg.”

a Jat. (Alkotmány alapján is védett) rendelkezései alapján – az alkotmányellenes helyzet fennállását.”¹⁰

Tekintettel arra, hogy egyetlen szervezet, intézmény sem működhet a gyakorlatban részletes eljárási szabályok nélkül, az Alkotmánybíróság teljes ülése 1991. júliusában határozatában kinyilvánította, hogy az „Ügyrend-tervezetet a teljes ülés az alkotmánybíróági eljárásban kötelező érvényűnek ismeri el.”¹¹ Ezt követően az Alkotmánybíróság elfogadta az Ideiglenes Ügyrendet (2001), amely továbbra is azon az elgondoláson alapult, hogy az Országgyűlés által törvényben meghatározott ügyrend elfogadásáig az Alkotmánybíróság a teljes ülés által elfogadott Ügyrend-tervezet eljárási szabályai szerint folytatja le a hatáskörébe tartozó eljárásokat. Annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság működése, így az eljárását meghatározó részletes szabályok transzparenssek, így a jogkereső közönség számára is megismerhetők legyenek, az Alkotmánybíróság saját hivatalos lapjában közzétette az Ideiglenes Ügyrendet (2001).

A régi Abtv. hatálya alatt az Ideiglenes Ügyrend (2001) több alkalommal, 2003-ban¹², 2008-ban¹³ és 2009-ben¹⁴ is módosult. Kiemelendő, hogy a régi Abtv. hatálya alatt az Alkotmánybíróság részletes eljárási szabályait nem kizárólag az Ideiglenes Ügyrend tartalmazta, hanem az Ügyviteli Szabályzat¹⁵ is számos részletkérdést rendezett.

A régi Abtv. 30. § (1) bekezdés l) pontja értelmében az Alkotmánybíróság teljes ülése döntött minden egyéb olyan ügyben, amelynek teljes ülésen való elbírálását az Alkotmánybíróság elnöke vagy három tagja javasolja. Ugyanakkor a régi Abtv. nem tartalmazott külön szabályozást a teljes ülés által elfogadott állásfoglalásokra vonatkozóan. Ettől függetlenül az Alkotmánybíróság a régi Abtv. alapján is élt az állásfoglalások elfogadásával, azonban ezek nem feleltethetők meg az Abtv. 70. § (2) bekezdése szerinti teljes ülési állásfoglalásoknak, mivel az Alkotmánybíróság munkatársai számára kerültek kiadásra egy-egy eljárásjogi természetű, egységes értelmezést igénylő kérdésben.

2. Az Ügyrend

A régi Abtv. hatálya alatt az Országgyűlés – annak ellenére, hogy több törvényjavaslat is született – nem szabályozta törvényben az Alkotmánybíróság ügyrendjét. Következésképpen az Alkotmánybíróság kénytelen volt Ideiglenes Ügyrendje szerint működni, amelyet a teljes ülés fogadott el, illetve módosított. Az a körülmény, hogy az ügyrend törvénybe foglalására évtizedekig nem került sor, rámutatott arra, hogy célszerűbb szabályozási megoldás, ha az Alkotmánybíróság számára az Abtv. kifejezetten lehetővé teszi, hogy ügyrendjét maga fogadja el, e tekintetben ne szoruljon a jogalkotó jóváhagyására, közreműködésére.

¹⁰ ABH 2002. 41.

¹¹ 1991. július 2-án kelt 11/1991. (VII. 2.) Tű határozat.

¹² 5/2003. (IX. 29.) Tű. határozat, 6/2003. (IX. 29.) Tű. határozat.

¹³ 1/2008. (I. 28.) Tű. határozat.

¹⁴ 1/2009. (I. 5.) Tű. határozat, 2/2009. (I. 12.) Tű. határozat.

¹⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának Ügyviteli Szabályzata, 6/2006. (VII. 11.) Tű. határozat.

Az Alkotmánybíróság ügyrendjének saját maga általi meghatározására a felhatalmazást az Abtv. 70. § (1) bekezdése tartalmazza, ugyanakkor e jogszabályhely csak azt rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó részletes szabályokat az ügyrendben kell meghatározni. Az ügyrend Alkotmánybíróság általi elfogadását az Abtv. 50. § (2) bekezdés c) pontja tartalmazza, amely e jogot a teljes ülés döntési hatáskörébe utalja.

Az Abtv. az ügyrendről mindazonáltal nemcsak a fent említett esetekben tesz említést. Az Abtv. 17. § (1) bekezdés l) pontja értelmében az Alkotmánybíróság elnöke számára előírja, hogy ellássa az ügyrend által számára előírt feladatokat. Az Abtv. 22. § (4) bekezdése a főtitkár ügyrend által meghatározott közreműködési kötelezettségéről rendelkezik, a 49. § (7) bekezdése és az 50. § (1) bekezdése a tanácsok és azok tagjainak számát, illetve a működésükre vonatkozó részletszabályok meghatározását az ügyrendre utalja. Az Abtv. 55. § (1) bekezdése tartalmazza a főtitkári előkészítési eljárás ügyrendben történő rögzítésére vonatkozó felhatalmazást. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése pedig a tanácsok hatáskörébe utalja az alkotmányjogi panaszok befogadására vonatkozó döntést az ügyrendben meghatározottak szerint. Ezen túlmenően az Abtv. 57. § (6) bekezdése felhatalmazást ad az Alkotmánybíróságnak a szakértői bizonyítás részletszabályainak ügyrendben történő meghatározására, valamint az 59. § lehetővé teszi, hogy a nyilvánvalóan okafigyottá váló ügyeket az ügyrendben meghatározottak szerint az Alkotmánybíróság megszüntethesse.

Az Ügyrendet az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozatával fogadta el, amely azóta többször módosult: 2013-ban¹⁶, 2014-ben¹⁷, 2015-ben¹⁸, 2016-ban¹⁹ és 2018-ban²⁰ és 2021-ben.²¹

Az Abtv. által teremtett szabályozási rendszer alapján is elmondható, hogy a részletszabályokra vonatkozó szabályozási tartalom kialakítása során „a korrekt, fair eljárás megteremtésében az Alkotmánybíróság szerepfelfogása is kulcsfontosságú.”²²

A 2013. március 1-jétől hatályos Ügyrend szerves része az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó szabályösszességnek. Az Ügyrend tartalmazza az Alkotmánybíróság szervezetére (I. fejezet), eljárására (II. fejezet), döntéseire (III. fejezet), vonatkozó részletszabályokat, amelyek az indítványozók és a jogkereső közönség számára – a testületi döntéshozatal sajátosságaira figyelemmel és ehhez mérten – kiszámíthatóságot teremtenek.²³

Az Abtv. és az Ügyrend alapján az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványok több szakaszban esnek át szűrésen, amelynek pontos menetét, az Alkotmánybíróság hivatali szervezetén belül érvényesülő ezzel kapcsolatos feladat- és hatásköröket, valamint az

¹⁶ 1003/2013. (XII. 21.) AB Tü. határozat.

¹⁷ 1001/2014. (III. 20.) AB Tü. határozat.

¹⁸ 1004/2015. (XII. 16.) AB Tü. határozat.

¹⁹ 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozat.

²⁰ 1001/2018. (III. 8.) AB Tü. határozat.

²¹ 1003/2021. (IV. 7.) AB Tü. határozat.

²² TILK (2011) i. m. 90.

²³ KADLÓT (2012) i. m. 96.

indítványokkal szemben támasztott formai és tartalmi szempontok érvényesítésének szabályait az Ügyrend részletezi.

Az Ügyrend ugyanakkor az Alkotmánybíróságon belüli munkaszervezés, különösen a döntéshozó testületek (teljes ülés, tanácsok, egyesbíró) működésének részletszabályait is rögzíti, mindamellett, hogy az Alkotmánybíróság döntéseivel kapcsolatban is támaszt követelményeket, amelyeknek egyfajta zsinórmértékként minden ügyben érvényesülniük kell a joggyakorlat egységességének biztosítása érdekében.

3. A teljes ülési állásfoglalás

Az Alkotmánybíróság által elfogadott teljes ülési állásfoglalás (röviden Tüáf.) célja az Abtv. és az Ügyrend szabályainak **egységes értelmezése**, ezáltal **az Alkotmánybíróság joggyakorlata egységességének biztosítása**. A teljes ülési állásfoglalás tehát nem az Alaptörvény vagy egyéb szakjogi szabály rendelkezéseire vonatkozik, hanem kifejezetten az alkotmánybírói eljárás jogi szabályainak egységes értelmezésére hivatott. Ebből adódóan az Abtv. 70. § (2) bekezdése ezen állásfoglalások elfogadását az Alkotmánybíróság teljes ülésének hatáskörébe utalja.

Az Abtv. 70. § (2) bekezdése szövegszerűen tartalmazza, hogy a teljes ülési állásfoglalások **iránymutató jellegűek**, azaz jogi értelemben nem kötelezőek erejűek az Alkotmánybíróság döntéshozó testületei számára.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 70. § (2) bekezdése alapján mindeztáig egyetlen teljes ülési állásfoglalást fogadott el, amely feltehetően arra vezethető vissza, hogy az egyedi határozatok indokolása tartalmazza azon elvi jellegű megállapításokat, amelyek adott esetben teljes ülési állásfoglalás tárgyát képezhetnék.²⁴ Az Alkotmánybíróság 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalása az Abtv. 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Ügyrend 32. §-ának egységes értelmezéséről szól.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése ugyanakkor olyan állásfoglalásokat is elfogad, amelyek nem tekinthetők az Abtv. 70. § (2) bekezdése szerinti, Magyar Közlönyben közzétett állásfoglalásoknak, hanem ún. „belső” állásfoglalásként segítik az Alkotmánybíróság munkavégzését. Ezen „belső” állásfoglalásokat az Alkotmánybíróság a gyakorlati működése során úgy értelmezi, hogy jogi értelemben nem kötelezőek az

²⁴ Pokol Béla a 15/2019. (IV. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása szerint: „Én tehát a párhuzamos indokolásomban az utóbbi megoldást támogatom, mert ezzel mind a szélesebb közvélemény és a jogászság, mind a későbbi alkotmánybírói döntéshozatal számára tisztábban kiemelkedne az alkotmánybírói esetjog tartalma és terjedelme. Emellett ezzel lehetővé válna, hogy döntési gyakorlatunkban az utóbbi években keletkezett torzulást – az egyedi határozatok általános jellegű normatív határozatok felé eltolódását és ezzel ezekkel összekeveredését – megszüntessük. Ugyanis míg az Alaptörvény és az erre alapozott új alkotmánybírói törvény (Abtv.) hatálybalépését követően még követtük az Abtv. 70. § (2) bekezdésben [Ügyrend 69. § (2) bekezdés] foglalt követelményt az egyedi határozatokat meghaladó normatívák elkülönített általános határozatokba foglalása terén (teljes ülési állásfoglalás), addig az utóbbi években már elvetettük ezt az elkülönítést. Fokozatosan az a helyzet jött létre, hogy egyedi ügyektől teljesen elszakadó normatív megállapításokat is aggály nélkül bele tesszük az egyedi döntéseink indokolásába, és ez néha eléri az alaptörvény-kiegészítő általánosságú normatív megállapítások lefektetését is. A most felvetett döntési rációra koncentráló döntéshozatali folyamat felé eltolódás sürgetése ezt a torzulást is meg tudná szüntetni a jövőben, és ehhez alkalmasabb lenne a fent jelzett alternatívák közül a döntési rációnak az indokolás lezárásaként való elkülönített kiemelése” (Indokolás [73]).

előadó alkotmánybírók és a tanácsok számára, azonban az ügyekben készítendő tervezetek előkészítése során irányadóak a tervezeteket készítő munkatársak számára, ezért ezen belső állásfoglalástól történő eltérést a tervezetben jelezni indokolt. Ezen ún. „belső” állásfoglalások tehát nem azonosak az Abtv. 70. § (2) bekezdésében rögzített teljes ülési állásfoglalásokkal.

A teljes ülési állásfoglalást a **Magyar Közlönyben közzé kell tenni**. Az Alkotmánybíróság Közzétételi Szabályzata²⁵ szerint a Magyar Közlönyben történő közzététel során közzé kell tenni a teljes ülési állásfoglalás alkotmánybírói ügyszámát is,²⁶ valamint a teljes ülési állásfoglalásokat az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban is közzé kell tenni, és ennek során a Magyar Közlönyben való közzététel szerinti megjelöléssel kell azokat megjelölni.²⁷

71. § [Folyamatban lévő ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezések]

- (1) E törvény hatálybalépésével minden olyan folyamatban lévő eljárás megszűnik, amely tartalma szerint jogszabály alkotmányellenességének a 24. § (1) bekezdésében meghatározott utólagos vizsgálatára irányul, és amelyet nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott indítványozó terjesztett elő.
- (2) E törvény hatálybalépésével megszűnik az eljárás az Alkotmánybíróság előtt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése iránt kezdeményezett eljárás tekintetében, ha az indítványt nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott indítványozó terjesztette elő.
- (3) Az (1)–(2) bekezdés alapján megszünt eljárás indítványozója az el nem bírált indítványban meghatározott jogszabállyal összefüggő, és az abban felvetett tartalomnak megfelelő alkotmányosági aggályt tartalmazó indítványt e törvény 26. §-ában foglalt feltételek fennállása esetén 2012. március 31-ig az Alkotmánybíróság elé terjesztheti, ha az abban megjelölt alkotmányos jogszabályt alkotmányellenességet valósít meg.
- (4) A (3) bekezdésben meghatározott indítványokra a 30. § (1)–(2) és (4) bekezdésének rendelkezését nem kell alkalmazni, egyebekben az indítványra e törvény rendelkezései az irányadóak.

²⁵ Az Alkotmánybíróság teljes ülésének 1002/2012. (III. 7.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság döntéseinek megjelöléséről és közzétételéről.

²⁶ Közzétételi Szabályzat 7. § (4) bekezdése.

²⁷ Közzétételi Szabályzat 7. § (5) bekezdése.

- (5) 2012. június 30-át követően a (3) bekezdésben meghatározott indítvány benyújtásának nincs helye.
- (6) A (3) bekezdésben meghatározott indítványban az azonosításra alkalmas adatok feltüntetésével hivatkozni kell a korábban benyújtott, megszűnt eljárás alapjául szolgáló indítványra.

Tartalom

1. A jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló korábbi eljárás megszűnése	723
2. A mulasztás megállapítására irányuló korábbi eljárás megszűnése	724
3. Az el nem bírált indítvány ismételt előterjesztése	724
4. A határidőre vonatkozó eltérő szabályok	725
5. Az objektív határidő	726
6. A korábbi indítványra hivatkozás	727

1. A jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló korábbi eljárás megszűnése

Az Abtv. 71. § (1) bekezdése értelmében 2012. január 1-jétől megszűnik minden olyan jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló eljárás, amely nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában megjelölt indítványozótól származik.

Az Abtv. 71. § (1) bekezdése **nem valamennyi jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló eljárás esetén rendelkezett a 2012. január 1-jével történő automatikus megszűnéssel**. A Záró rendelkezésekben szabályozott megszűnés az ún. „privilegizált” indítványozók által kezdeményezett eljárásokat nem érintette, ily módon a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett utólagos normakontroll eljárások esetében az Alkotmánybíróság kötelezettségévé tette az eljárás tovább folytatását és az indítványok elbírálását.

Az Abtv. 71. § (1) bekezdése értelmében a folyamatban lévő eljárásokat le kellett folytatnia az Alkotmánybíróságnak, amennyiben az indítvány az Alaptörvény alapján elbírálható volt és az indítványozó indítványozói jogosultságát az Abtv. elismerte. Ugyanakkor az Abtv. 71. § (3) bekezdése értelmében a megszűnt eljárások nem „privilegizált” körbe tartozó indítványozói 2012. március 31-ig ismételten az Alkotmánybíróság elé terjeszthették az indítványukat az Abtv. 26. §-a szerinti feltételek teljesülése és alaptörvény-ellenesség fennállása esetén.

Az Alkotmánybíróság ügyforgalmi statisztikája szerint 2011-ben 558, az összes normakontroll-ügy 58%-át kitevő, utólagos normakontroll ügy volt folyamatban, amelyből 545 *actio popularis*, és 13 ombudsmani indítvány volt, melyek körül azok az *actio popularis* ügyek szűntek meg 2012. január 1-jén, amelyek nem voltak megfeleltethetők az Abtv. 26. §-a szerinti feltételeknek, illetve azoknak az alkotmányjogi panasz eljárás-

sá történő „átalakítást” az indítványozó nem kérelmezte az Ügyrend alapján benyújtott indítványkiegészítésében.²⁸

2. A mulasztás megállapítására irányuló korábbi eljárás megszűnése

Az Abtv. 71. § (2) bekezdése értelmében 2012. január 1-jétől megszűnik minden olyan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárás, amely nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában megjelölt indítványozótól (Kormány, országgyűlési képviselők egynegyede, Kúria elnöke, legfőbb ügyész, alapvető jogok biztosa) származik.

Érdekessége az Abtv. 71. § (2) bekezdésében rögzített záró rendelkezésnek, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló nem valamennyi, folyamatban lévő eljárás megszűnéséről határozott, miközben az Abtv. rendszerében a mulasztás már nem önálló hatáskörként, hanem pusztán jogkövetkezményként került szabályozásra a 46. § (1) és (2) bekezdéseiben.

Az Abtv. 71. § (2) bekezdése a tekintetben nem alkalmazott egységes mércét, hogy **nem valamennyi mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárás esetén rendelkezett a 2012. január 1-jével történő automatikus megszűnésről**, hanem indítványozó szerint „privilegizálva”, a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett ilyen eljárások esetében az Alkotmánybíróság kötelezettségévé tette az eljárás tovább folytatását és az indítványok elbírálását. Ezen megoldás oka az volt, hogy a jogszabályhelyben nevesített szervek az alkotmányos jogrend objektív védelme érdekében jogosultak az Alkotmánybírósághoz fordulni, míg az indítványozók nem nevesített köre szubjektív jogvédelem keretében kívánja jogait érvényesíteni, ebből kifolyólag jogos elvárás az érintettség igazolása és a jogorvoslat kimerítése.

Következésképpen az Abtv. 71. § (2) bekezdése értelmében a folyamatban lévő eljárásokat le kellett folytatnia az Alkotmánybíróságnak, amennyiben az indítvány az Alaptörvény alapján elbírálnak volt és az indítványozó indítványozói jogosultságát az Abtv. elismerte.

Az Alkotmánybíróság 2012. október 31-i ügyforgalmi statisztikája²⁹ szerint 2012. január 1-jén az Abtv. 71. § (1) és (2) bekezdése alapján összesen 1164 db ügy szűnt meg és csak 16 db ügy maradt folyamatban.

3. Az el nem bírált indítvány ismételt előterjesztése

Az utólagos normakontrollra és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló – az Abtv. 71. § (1) és (2) bekezdése alapján – **megszűnt eljárások indítványozói az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján lehetőséget kaptak arra, hogy 2012. március 31-ig újfent az Alkotmánybíróság elé terjeszthessék indítványukat** az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételek fennállása esetén. Következésképpen e

²⁸ GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 464.

²⁹ https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom_2012_oktober_vegleges.pdf

jogszabályhely csak abban az esetben tette lehetővé az indítvány újbóli benyújtását, amennyiben az az új Abtv. 26. §-ában foglalt feltételeknek megfelel és a korábban megjelölt alkotmányos jogsérelem egyidejűleg alaptörvény-ellenességet valósít meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 71. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás „feltétele azonban az, hogy az indítványozó kiegészítse panaszát immár az Alaptörvény rendelkezéseire hivatkozva, az ezzel kapcsolatos alkotmányos összefüggésekre vonatkozó érvekkel.”³⁰

Az Abtv. 71. § (3) bekezdése is része volt azon koncepciónak, amelynek értelmében a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével, az *actio popularis* visszaszorulásával a konkrét bírósági ügyek alkotmányossági vizsgálatára helyeződött az alkotmánybíráskodás fókuszra.

Az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság ügyforgalmi statisztikája értelmében összesen 2012. január 1-jén 284 db ügy maradt folyamatban.³¹

Kiemelendő, hogy e jogszabályhely csak az el nem bírált indítványban meghatározott jogszabállyal összefüggő indítványok újbóli benyújtását tette lehetővé, amely **nem azonos a korábbi indítvány automatikus alkotmányjogi panaszként történő elismerésével**. Az Alkotmánybíróság nem fogadta be azon indítványokat az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján, amelyek a korábbi indítvánnyal szövegszerűen azonosak voltak, mivel e jogszabályhely alapján az új Abtv. 26. §-a szerinti feltételek teljesülését is igazolni kellett. E tekintetben az indítványozók az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti panaszra hivatkozhattak. Ugyanakkor az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetében az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján is alkalmazandóan a közvetlen érintettség e panasz esetében is eljárási feltétel volt. Az Abtv. hatálybalépésekor az Alkotmánybíróság gyakorlatában e probléma élesen kiütközött az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján benyújtott, az Alaptörvény hatálybalépése előtti utólagos normakontrollos ügyek alkotmányjogi panaszként történő ismételt benyújtása során. A gyakorlatban problémát jelentett, hogy az indítványozók a korábban benyújtott, absztrakt normakontrollra irányuló kérelmüket változatlan formában, sok esetben az érintettség igazolása nélkül nyújtották be.³²

4. A határidőre vonatkozó eltérő szabályok

Az Abtv. 71. § (4) bekezdése megteremti annak a lehetőségét, hogy az Abtv. 71. § (1) bekezdése szerinti korábban normakontrollra, illetve a 71. § (2) bekezdése szerinti korábban mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványok ismételt benyújtása során – amelyre az Abtv. 71. § (3) bekezdése adott felhatalmazást – **az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidők ne kerüljenek figyelembevételre**. Ennek oka, hogy az Abtv. egyéb rendelkezései szerint befogadási feltételek maradéktalan teljesülésének megkövetelése esetén az ismételt panaszok esetében e határidőket az indítványozók önhibáján kívüli okból biztosan nem

³⁰ BITSKEY-GÁRDOS-OROSZ i. m. 89.

³¹ https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom_2012_oktober_vegleges.pdf

³² BITSKEY-GÁRDOS-OROSZ i. m. 94.

tudták teljesíteni, hiszen a korábbi indítványukat még a régi Abtv. alapján nyújtották be, ezért nem lett volna méltányos az új Abtv. szerinti határidők számonkérése.

Az Abtv. 71. § (4) bekezdése kifejezetten megadta a lehetőséget az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti 60 napos [Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § szerinti panasz esetében], 180 napos [Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében], illetve az Abtv. 30. § (4) bekezdése szerinti jogvesztő 180 napos határidő figyelmen kívül hagyására azokban az esetekben, amikor az indítványozók élve az Abtv. 71. § (1)–(3) bekezdéseiben foglalt felhatalmazással indítványukat az Alaptörvény és az új Abtv. alapján ismételten benyújtották.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az új Abtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben az ismételt benyújtás lehetőségére végzésben 2012. március 31-i határidő megállapításával hívta fel az indítványozót, amely határidő anyagi joginak minősült. „Tekintettel azonban arra, hogy a 2012. március 31-i határidő munkaszüneti napon járt le, az Alkotmánybíróság méltányosságból határidőn belül érkezett kiegészítésnek tekintette azokat a beadványokat is, amelyek 2012. április 2-án (hétfőn) érkeztek be az Alkotmánybírósághoz. Abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasz indítvány kiegészítésére 2012. április 3-án vagy azt követően került sor, és igazolási kérelemnek nem volt helye, az Alkotmánybíróság nem folytatta, folytatja le a befogadásról szóló eljárást, hanem az Abtv. 64. § c) pontja alapján végzésben visszautasítja az alkotmányjogi panaszt.”³³

Kiemelendő, hogy az Abtv. 71. § (4) bekezdése az új Abtv. azon szabálya alól nem adott felmentést, miszerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az ügyben eljáró elsőfokú bírósághoz kell benyújtani, amely azt továbbítja az Alkotmánybírósághoz. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság méltányos eljárásrendet alakított ki, tekintettel arra, hogy az elmúlt 21 évben megszokotthoz képest jelentős változásnak minősült, hogy immáron nem közvetlenül az Alkotmánybíróságon nyújthatók be az alkotmányjogi panaszok egy része. „2012 első félévében, ha az indítvány megfelelt a formai és tartalmi követelményeknek (tehát érdemi hiánypótlásra nem volt szükség), a főtítkárság megküldte az indítványt az elsőfokú bíróságnak azzal, hogy az úgy járjon el, mintha az indítványt ott nyújtották volna be. A határidő számítása szempontjából ilyen esetben az Alkotmánybíróságnál történő benyújtást vette figyelembe az Alkotmánybíróság.”³⁴

5. Az objektív határidő

Az Abtv. 71. § (5) bekezdése a (3) bekezdésben adott felhatalmazás alapján ismételten benyújtott indítványok esetében **2012. június 30-án határozta meg azon határidőt, amelyen túl ezen indítványok újbóli benyújtásának már nem volt helye.**

E jogszabályhelyben meghatározott határidő jogvesztő, amelyet az Alkotmánybíróság gyakorlata maradéktalanul ekként érvényesített.³⁵

³³ BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ i. m. 89.

³⁴ BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ i. m. 90–91.

³⁵ BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ i. m. 89–95.

6. A korábbi indítványra hivatkozás

Az Abtv. 71. § (6) bekezdése előírta az indítványozók számára, hogy a (3) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján történő ismételt benyújtás esetén az új indítványban meg kellett jelölniük a korábban benyújtott, megszűnt eljárás alapjául szolgáló indítványukat.

Az Alkotmánybíróság külön, a korábbi ügyek indítványozóinak kiküldött, nem nyilvános végzéseiben értesítette az indítványozókat arról, hogy a korábban nyilvántartásba vett ügyük 2012. január 1-jétől milyen új ügyszám alatt van folyamatban, amelyre a továbbiakban az indítványozóknak hivatkozniuk kellett. Ezen végzések egyidejűleg a rendelkező részben megállapították a régi ügy megszűnését és ezzel összefüggésben azon felhívást is tartalmazták, hogy a megszűnt ügy indítványozója az el nem bírált indítványban meghatározott jogszabállyal összefüggő és az abban felvetett tartalomnak megfelelő alkotmányossági aggályt tartalmazó indítványt 2012. március 31-ig benyújtható az Alkotmánybírósághoz, amennyiben a korábban megjelölt alkotmányos jogsérelem alaptörvény-ellenességet is megvalósít.

72. § [Önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll indítványok kezelése]

- (1) A 71. §-ban foglalt rendelkezéstől eltérően az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a bírósághoz kell áttenni az e törvény hatálybalépését megelőzően a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve jogelődje által előterjesztett olyan indítványt, amely jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban önkormányzati rendelet vizsgálatára irányult, és az indítvány tartalmában önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítja.
- (2) Ha az (1) bekezdés szerinti indítvány kizárólag az önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állítja, és a rendelet más jogszabályba ütközésére egyidejűleg nem hivatkozik, az Alkotmánybíróság előtt a 71. § szerint kell eljárni.

Az Abtv. 72. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést

Tartalom

1. Az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll indítványok áttétele728
2. A folyamatban lévő ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezések729

1. Az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll indítványok áttétele

Az Abtv. 72. § (1) bekezdése értelmében azoknál az utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményező indítványoknál, amelyeket az Abtv. hatálybalépését megelőzően nyújtottak be, és amelyek tartalmukat tekintve önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítják, el kell térni az Abtv. 71. §-ában foglalt főszabálytól.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépését megelőzően a normakontroll eljárások egységesen az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoztak. Ebből adódóan az önkormányzati rendeletekkel szemben benyújtott utólagos normakontroll indítványok tárgyában akkor is az Alkotmánybíróság járt el, ha nem közvetlenül Alkotmányba ütközést állított az indítványozó, hanem más jogszabályba ütközést (azaz csak közvetetten irányult az indítvány az önkormányzati rendelet alkotmányellenességének megállapítására).

Azzal, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja³⁶ az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről való döntést a bíróság hatáskörébe utalta, az Abtv.-ben is rendelkezni kellett arról, hogy mi legyen a folyamatban lévő indítványok sorsa. Az Abtv. hatálybalépése idején folyamatban lévő ügyekkel kapcsolatos teendőket általánosságban a 71. § szabályozza, azonban **az önkormányzati rendeletekre vonatkozóan külön szabályt** kellett alkotni, hiszen ezek elbírálása részben egy másik szerv hatáskörébe került.

A fentiek szerint az Abtv. értelmében az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll egyaránt irányulhatott közvetlen alkotmányellenesség megállapítására és más jogszabályba ütközés megállapítására is, ezért az Abtv. is külön-külön rendelkezik ezekről.

Az Abtv. 72. § (1) bekezdése **a bírósághoz (konkrétan: a Kúriához) való áttételről** rendelkezik, de csak abban az esetben, ha az indítványozó a fővárosi/megyei kormányhivatal, illetve annak jogelődje (továbbiakban együtt: kormányhivatal). A szűkítés jelentősége abban rejlik, hogy utólagos absztrakt normakontrollt korábban bárki kezdeményezhetett, a hatályos szabályok értelmében azonban a Kúriához csak a kormányhivatal fordulhat (a bírói kezdeményezésre vonatkozóan pedig a 73. § (2) bekezdése tartalmazza az alkalmazandó szabályt). Erre tekintettel a Kúria ebben a körben csak azokat az indítványokat tudta átvenni, **amelyeket a kormányhivatal nyújtott be**. Ez ténylegesen 39 ügy áttételét jelentette.³⁷

Ez az előírás annyiban állította kihívás elé az Alkotmánybíróságot, hogy az áttételről a tényleges tartalom figyelembevételével kellett döntenie. A tartalom szerinti áttétel jelentősége abban rejlik, hogy a korábbi Abtv. alapján benyújtott indítványok formálisan mind alkotmányellenességet állítottak, de jellemzően nem közvetlenül, hanem valamilyen más jogszabály megsértésén keresztül. A hatályos Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság hatáskörébe már csak azoknak az indítványoknak az elbírálása tartozik, amelyek esetében a vizsgálat tárgya az önkormányzati ren-

³⁶ Az Alaptörvény hetedik és nyolcadik módosítása is érintette ezt a bekezdést, de az Abtv. jelen rendelkezésének átmeneti jellegére tekintettel ezt az Abtv.-ben már nem kellett módosítani.

³⁷ Ld. az Alkotmánybíróság 2012. évi ügyforgalmi adatait. https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom_2012_december_31.pdf

deletnek – más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül – kizárólag az Alaptörvény-nyel való összhangjának megállapítása.

2. A folyamatban lévő ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezések

Az Abtv. 72. § (2) bekezdés arról rendelkezik, hogy **az általános (71. § szerinti) szabályok szerint kell eljárni**, amennyiben az (1) bekezdés szerinti indítvány kizárólag az önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állítja, és a rendelet más jogszabályba ütközésére egyidejűleg nem hivatkozik. Fontos, hogy ez a rendelkezés nem általában szól a közvetlen alkotmányellenességet állító indítványokról, hanem csak az (1) bekezdés szerinti, azaz **a kormányhivatal által kezdeményezett indítványokról**. Ez azért fontos, mert ezeket az eljárásokat is jellemzően a kormányhivatalok kezdeményezték, amelyeknek viszont az új rendszerben saját jogon nincs utólagos normakontroll-kezdeményezési joguk. Ebből azt a következtetést is le lehet vonni, hogy a nem a kormányhivatal által kezdeményezett, önkormányzati rendeletek alkotmányellenességét állító indítványok esetében eleve nem vetődhet fel a 72. § rendelkezéseinek alkalmazása. Ezek esetében vagy a 73. § (2) bekezdése alapján kell eljárni, vagy pedig indítványozótól függően a 71. § és a 73. § (1) bekezdése szerint.

73. § [Egyéb átmeneti rendelkezések]

- (1) Az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő, a 71–72. §-ban nem szabályozott további ügyekben az Alkotmánybíróság eljárását e törvény rendelkezései szerint le kell folytatni, ha az ügy az Alaptörvény rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálható, és az indítványozó indítványozási jogosultsága e törvény rendelkezései alapján fennáll.
- (2) Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a bírósághoz kell áttenni az e törvény hatálybalépését megelőzően bíró által előterjesztett olyan indítványt, amely előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló eljárásban önkormányzati rendelet vizsgálatára irányult, és az indítvány tartalmában önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítja.

Az Abtv. 73. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést

Tartalom

1. Egyéb átmeneti rendelkezések	730
2. A 71. § és 72. § alá nem tartozó ügyek kezelése	730

3. Önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló konkrét normakontroll indítványok áttétele	730
---	-----

1. Egyéb átmenti rendelkezések

Jelen rendelkezés két szorosan nem összetartozó bekezdést tartalmaz. Amíg az (1) bekezdés a 71–72. §§-ok hatálya alá nem tartozó további indítványok sorsáról rendelkezik, addig a (2) bekezdés egy olyan áttételi szabályt tartalmaz, amely logikailag a 72. §-ban szabályozott területhez tartozik.

2. A 71. § és 72. § alá nem tartozó ügyek kezelése

Az Abtv. 71. §-a értelmében a fentiekben ismertetett rendelkezések szerint megszűntek azok az eljárások, amelyeket az új szabályozás alapján már nem lehet megindítani, továbbá átmeneti szabályok teremtettek bizonyos körben lehetőséget ezen indítványok alkotmányjogi panaszként történő ismételt benyújtására. A 72. § emellett az önkormányzati rendeleteket támadó indítványok elbírálásával kapcsolatos szabályokat tartalmazza.

Az Abtv. 73. § (1) bekezdése a 71. és 72. §§-ok hatálya alá nem tartozó ügyekről rendelkezik és azt mondja ki, hogy **ezekben az eljárást az új Abtv. rendelkezései szerint le kell folytatni**, ha az ügy az Alaptörvény rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálható, és az indítványozó indítványozási jogosultsága e törvény rendelkezései alapján fennáll.

Ez a rendelkezés lényegében **két feltételt állapít meg**. Egyrészt az új szabályok szerint kell megvizsgálni az adott ügytípusnak megfelelően az indítványozói jogosultságot. Az eljárás feltétele tehát, hogy az indítványozó ezeknek megfeleljen. Ezen felül – az értelemszerűen – a korábbi Alkotmány rendelkezéseire épített indítványi érvelést össze kell vetni az Alaptörvény rendelkezéseivel, és akkor nyílik mód a vizsgálatra, ha az abban foglalt érvelés az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésével is összhangban van, azaz lényegében nem tér el az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabálya.

A rendelkezésre álló adatok szerint a 2011. december 31-én folyamatban volt 1616 ügyből 413 maradt folyamatban, ezek közül 376 ügy a 73. § (1) bekezdése alapján (1 előzetes normakontroll, 1 hatásköri összeütközés, 90 bírói kezdeményezés alapján indult egyedi normakontroll, továbbá 284 alkotmányjogi panasz).³⁸

3. Önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló konkrét normakontroll indítványok áttétele

Az Abtv. 73. § (2) bekezdés logikailag a 72. § (1) bekezdéséhez kapcsolódik, azzal párhuzamos szabályt tartalmaz, csak éppen a bírói kezdeményezésekkel kapcsolatosan. Ennek oka szintén a hatáskörök 72. §-nál már bemutatott megváltozása. A (2) be-

³⁸ Ld. az Alkotmánybíróság 2012. évi ügyforgalmi adatait. https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ugyforgalom_2012_december_31.pdf

kezdés értelmében azoknál a folyamatban lévő bírói kezdeményezéseknél, amelyeket az Abtv. hatálybalépését megelőzően nyújtottak be, és amelyek tartalmukat tekintve önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítják, **el kell térni az Abtv. 71. §-ában foglalt főszabálytól**. Ezen indítványok esetében ez a rendelkezés a **bírószághoz (konkrétan: a Kúriához) való áttételről** rendelkezik.

Az áttételről a 72. §-nál bemutatott okokkal megegyezően a tényleges tartalom figyelembevételével kellett dönteni. A tartalom szerinti áttétel jelentősége abban rejlik, hogy a korábbi Abtv. alapján benyújtott indítványok formálisan mind alkotmányellenességet állítottak, de jellemzően nem közvetlenül, hanem valamilyen más jogszabály megsértésén keresztül. A hatályos Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság hatáskörébe már csak azoknak az indítványoknak az elbírálása tartozik, amelyek esetében a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendeletnek – más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül – kizárólag az Alaptörvénnyel való összhangjának megállapítása.

74. § [Alkotmányjogi panasz folyamatban lévő eljárások tekintetében]

A 26–27. §-ban meghatározott alkotmányjogi panasz eljárás e törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárások tekintetében is kezdeményezhető.

Az Abtv. 74. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	731
2. Alkotmányjogi panasz folyamatban lévő eljárások tekintetében.....	732

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. a 48. §-ában a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszt szabályozta, amely az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem esetén, a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően biztosította az Alkotmánybírósághoz fordulást, tehát bírósági eljárást feltételezett. Ugyanakkor a régi Abtv. csupán az alkalmazott jogszabály kifogásolására adott lehetőséget, a bírói döntés megtámadására nem. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése fenntartotta a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszt és a 27. §-a szabályozza az Alaptörvény által bevezetett bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt. Ezért a jogalkotó – az Abtv. javaslat indokolása szerint – indokoltnak tartotta, hogy az egyedi

ügyben érintett személyek a folyamatban lévő eljárások tekintetében az új szabályok szerint alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezzenek.

2. Alkotmányjogi panasz folyamatban lévő eljárások tekintetében

Az Abtv. 74. § értelmében a 26–27. §-ban meghatározott alkotmányjogi panasz eljárás az Abtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárások tekintetében is kezdeményezhető.

A közvetetten a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz bírósági eljárást feltételez, ugyanakkor csak a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően vagy annak hiányában biztosít lehetőséget az alkalmazott jogszabály vagy az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés kifogásolására [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. §]. Ennek megfelelően a „folyamatban lévő eljárások tekintetében” kitételben a „tekintetében” kifejezés arra utal, hogy az Abtv. 74. §-a az Abtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban is kizárólag az egyéb törvényi feltételek teljesülése, így az Abtv. 30. §-a szerinti hatvan napos határidőn belül és a jogorvoslat kimerítése esetén biztosítja az alkotmányjogi panasz benyújtásának a lehetőségét. Erre tekintettel az Abtv. 74. § csupán megerősíti az Abtv. egyéb szabályaiból következő indítványozási lehetőséget a folyamatban lévő eljárások tekintetében.

Az Abtv. 74. § jelentőségét a fentiekre tekintettel az adja, hogy az Alkotmánybíróság ebből vonta le azt a következtetést, hogy „az Abtv. 74. §-ából is – mely az Abtv. hatályba lépésekor folyamatban lévő eljárások esetében kifejezetten lehetővé teszi alkotmányjogi panasz kezdeményezését – egyértelműen az következik, hogy a törvényalkotó az Abtv. hatályba lépése (2012. január 1-je) előtt már jogerősen lezárt bírósági eljárások tekintetében nem kívánta megnyitni a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségét” {3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [11]}.³⁹

74/A. § [Megbízatus megszűnésére vonatkozó átmeneti szabály]

A 15. § (1) bekezdésének, valamint a 16. § (6) bekezdésének az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvénnyel megállapított szövegét az Alkotmánybíróság az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény hatálybalépésekor megbízatusukat töltő tagjai tekintetében is alkalmazni kell.

³⁹ Megerősítette: 3112/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [9]; 3373/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [17]; 3114/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [33]; 3225/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; 3142/2014. (V. 9.) AB végzés, Indokolás [36]; 3055/2015. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [21]; 3167/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [14].

Az Abtv. 74/A. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	733
2. A megbízatás megszűnésére vonatkozó átmeneti szabály	733

1. Szövegtörténet

Az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) megváltoztatta az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnésének szabályait, és a megszűnési okok közül hatályon kívül helyezte a 70. életév betöltésére vonatkozó szabályt (azaz a Módtv. hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság tagjainak megbízatását nem szünteti meg ennek az életkornak a betöltése). A Módtv. 41. §-a pedig ezzel összhangban egy új rendelkezéssel egészítette ki az Abtv.-t (74/A. §), amely a jogállási feltételek megváltozása okán (azaz az Alkotmánybíróság tagjainak megszűnési feltételeiben bekövetkezett változás miatt) annak alkalmazására vonatkozó átmeneti szabályt rögzített.

2. A megbízatás megszűnésére vonatkozó átmeneti szabály

A Módtv. fő változása jelen § elemzése tekintetében természetesen nem is ennek az átmeneti szabálynak a beiktatása volt. Az Abtv. 74/A. §-a ugyanis pusztán arról rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak megbízatására vonatkozó megszűnési feltételek változását (azaz a 70. életév betöltésének a feltételek közül történő elengedését), valamint az ehhez kapcsolódó eljárási változásokat a Módtv. hatálybalépésekor hivatalban lévő tagokra is alkalmazni kell. Az érintett rendelkezés tehát kizárólag arról szól, hogy a Módtv. hatálybalépése előtt hivatalba lépett alkotmánybírósági tagok megbízatása nem fog megszűnni a 70. életévük betöltésekor, függetlenül attól, hogy megválasztásukkor még ezen feltétel ismeretében vállalták megbízatásukat. Ez a rendelkezés alkotmányossága azonban nem kifogásolható, mivel a Módtv. nem egy új megszűnési feltételt alkotott, amelyet alkalmazni rendelt valamennyi már megválasztott tagra is, és ezáltal utólagosan rövidítette meg a hivatalban lévő alkotmánybírósági tagok mandátumát (ez ugyanis felvetné a jogbiztonság elvének sérelmét), hanem pont ellenkezőleg, egy, a már hivatalban lévő tagokra korábban irányadó megszűnési feltételt helyezett hatályon kívül a megszűnési okok közül, amely így kedvező változásként értékelhető, és ezért nem veti fel a jogbiztonság sérelmének kétélyét. Egy olyan feltétel meghatározása azonban, amelynek alkalmazása hátrányosan hatna a már hivatalban lévő tagok jogviszonyának időtartamára, és egy ilyen tartalmú átmeneti szabály – alkotmányos keretek között – nem lenne megalkotható.

A Módtv. változásának jelentősége tehát elsősorban a maximális életkori határ eltörlésében volt (vö. Abtv. 15. §).

75. § [Állami irányítás egyéb jogi eszköze, törvényerejű rendelet]

Ahol e törvény közjogi szervezetszabályozó eszközt említ, azon az állami irányítás egyéb jogi eszközét, ahol törvényt említ, azon a törvényerejű rendeletet is érteni kell.

Tartalom

1. Állami irányítás egyéb jogi eszköze	734
2. Törvényerejű rendelet.....	736

1. Állami irányítás egyéb jogi eszköze

Az Abtv. 37. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénnyel illetőleg nemzetközi szerződéssel való összhangjának vizsgálatát is elvégzi. Ugyanakkor a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogi terminológiája csak a Jat. hatálybalépésével került bevezetésre, amelynek oka az volt, hogy az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával 2010. december 31-ei hatállyal megsemmisítette a régi Jat.-ot.

A közigazgatási aktus fogalmába tágabb értelemben beletartoznak a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök, míg szűkebb értelemben csak az egyedi ügyekben hozott határozatok sorolhatók e körbe.⁴⁰

A régi Jat. külön fejezetben, a 46-56. §-okban szabályozta az állami irányítás egyéb jogi eszközeit, amely kategóriába a határozat (rég. Jat. 46-48. §-ai), az utasítás (rég. Jat. 49. §-a), a szabvány (rég. Jat. 50. §-a), az ármegállapítás (rég. Jat. 51. §-a), a statisztikai közlemény (rég. Jat. 52. §-a) és a jogi iránymutatások (rég. Jat. 53-56. §-ai) tartoztak.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközeit az Alkotmánybíróság „[...] az állam központi szervei által kibocsátható, az alárendelt szervekre jogokat megállapító és kötelezettségeket tartalmazó jogi szabályok”-ként definiálta a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában. Ugyanezen döntésében az Alkotmánybíróság azon elvi tételből kiindulva, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei a közigazgatás szervezetén kívül állókra vonatkozóan nem tartalmazhatnak normatív szabályokat, valamint a jogszabályokkal sem lehetnek ellentételesek, ugyanakkor az alárendelt szervek formális kötelező erő hiányában a felettes szerv „ajánlásait” joggyakorlatuk során mégis követik, ily módon az egységes joggyakorlat alakítását célzó jogi iránymutatásokat (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató) a jogbiztonságot sértőnek minősítette. Erre figyelemmel a Jat. új szabályozása már nem tartalmazza a régi Jat. jogi iránymutatásokra vonatkozó rendelkezéseit.

A Jat. az állami irányítás egyéb jogi eszközei terminológiáját felváltotta a közjogi szervezetszabályozó eszköz fogalmával a 23-24. §-okban, amely elnevezésében is konzekvensen tükrözi a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatnak történő megfelelést, mivel

⁴⁰ ÁRVA i. m. [1].

a közigazgatási szervezeten belüli, ún. intern normatív aktusokat⁴¹ sorolja ezen jogi kategóriába, amely körben a normatív határozatot és a normatív utasítást nevesíti.

A közjogi szervezetszabályozó eszköz letisztultabb megfogalmazása szerint tehát csak az államszervezeten belüli, azaz nem az állampolgárokat kötelező módon megalkotott normatív aktusokra vonatkozik, ekként címzettjei csak az állami szervek lehetnek. A normatív határozat és a normatív utasítás közötti különbség abban ragadható meg, hogy „a határozat a testületi szervek saját és alárendelt szerveik működésének szabályozására szolgál”, míg az utasítás „az alárendelt szervek működését szabályozza.”⁴²

A Jat.-ban szabályozott közjogi szervezetszabályozó eszközökön kívül a közigazgatás számos az ún. *soft law* kategóriájába sorolható aktust bocsát ki, amely elnevezés a nemzetközi jogból,⁴³ majd az uniós versenyjogból⁴⁴ szivárgott át a magyar jogrendszerbe. Az ún. *soft law* hazai terminológiája egy bizonytalan jogfogalom, általánosságban a jogértelmezést segítő, a gyakorlatot ismertető funkcióval rendelkező aktusok sorolhatók e kategóriába, azonban a gyakorlatban változatos képet mutatnak abból a szempontból is, hogy sokszor a kibocsátó szerv nem rendelkezik jogszabályi felhatalmazással ilyen „pszeudonorma” kibocsátására, vagy a jogszabályi felhatalmazás ugyan létezik, azonban a kibocsátó túlerjeszkedik a *soft law* keretein és effektíve normatív tartalmú szabályokat alkot a Jat. szabályainak megsértésével.⁴⁵

A Jat. közjogi szervezetszabályozó eszközök terén is érvényesülő terminológiai letisztultsága tehát nem szüntette meg azt, a közigazgatás szervezetrendszerében elterjedt problémát,⁴⁶ hogy bizonyos közigazgatási szervek reálaktusokban (például tájékoztató, közlemény, körlevél stb.) kötelező jogértelmezést írnak elő az alárendelt szervek számára, ekként a jogalanyok helyzetét joghatás kiváltására alkalmas módon, kvázi „burkolt” jogalkotásként szabályozzák. Ez a jelenség régi keletű a közigazgatásban, például a régi Jat. alapján még állami irányítás egyéb jogi eszközének tekintett statisztikai közlemények esetében előfordult, hogy „burkolt” adótörvény-módosítást tartalmaztak, amely alkotmányellenesnek minősült, hiszen a KSH közlemény nem hathatott ki a jogalanyok adófizetési kötelezettségére.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlata szerint ezeket, a Jat. szabályainak (24. § rendelkezései) megsértésével hozott „kvázi” normákat ugyan az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján nem vizsgálja, hiszen azok nem minősülhetnek érvényes normatív aktusnak, ekként nem semmisíthetők meg, azonban a jogbiztonságot és a tisztességes eljárást sértő hatásukat a támadott bírói ítélet alaptörvény-ellenességének vizsgálata során értékeli.⁴⁸

Az Alkotmánybíróság eljárásaiban, főként az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszeljárásokban napjainkban is előfordulhat, hogy egy régebbi tényállási elemekkel

⁴¹ JAKAB (2020) i. m. 889.

⁴² JAKAB (2020) i. m. 909.

⁴³ BLUTMAN (2008) i. m. 28–37.

⁴⁴ COSMA–WHISH i. m. 25–56.

⁴⁵ ÁRVA i. m. [19].

⁴⁶ JAKAB (2020) i. m. 869–870.

⁴⁷ 15/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990/57.; JAKAB (2007) i. m. 185.

⁴⁸ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.

bíró ügyben már nem hatályos, a régi Jat. alapján kiadott vagy az alapján megítélendő állami irányítás egyéb jogi eszköze relevanciával bír valamely jogvita elbírálása során. Következésképpen az Abtv. 75. §-a megteremti annak lehetőségét, hogy a régi Jat. alapján állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő jogi aktusok a közjogi szervezet-szabályozó eszközökkel essenek egy tekintet alá.

Tekintettel arra, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközök és az állami irányítás egyéb jogi eszközei jogi kategóriák nem azonos körben fedik le a közigazgatás által kibocsátható aktusokat, ekként a két fogalom nem feleltethető meg teljes mértékben egymásnak, ezért az Abtv. 75. §-a nem értelmezhető úgy, hogy a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal alkotmányellenesnek talált és megsemmisített állami irányítás egyéb jogi eszközei „visszaszivároghatnának” a hatályos jogrendszerbe. Az Abtv. 75. §-a egyfajta technikai értelmező rendelkezésként funkcionál, amelynek gyakorlati jelentősége a régebbi tényállású ügyekben – főként Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjog panaszok esetén – alkalmazandó rendelkezések alkotmányossága megítélésének lehetővé tételére korlátozódik.

2. Törvényerejű rendelet

A Jat. már nem tartalmazza a jogszabályok felsorolásában a törvényerejű rendeletet, ugyanakkor az Alkotmánybíróság eljárásaiban nem gyakran, de napjainkban is előfordul, hogy még a régi Jat., sőt még azt megelőzően elfogadott törvényerejű rendeletek alaptörvény-konform alkalmazását kell elbírálnia, vagy normakontroll eljárásban ezen régebbi jogszabályok alkotmányosságát kell megítélnie.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a törvényerejű rendeletet a törvénnyel azonos szintű szabályozásnak tekintette,⁵⁰ amely megközelítésmód az Abtv. 75. §-a értelmében fennmaradt.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény elfogadása előtt, a szovjet mintára létrehozott Elnöki Tanács, amely az Országgyűlés által az országgyűlési képviselők közül választott 21 tagú testület volt, jogosult volt törvényerejű rendeletek kibocsátására, amely gyakorlatilag az Országgyűlést helyettesítő jogkört biztosított a testület számára. Az Elnöki Tanács működésének egyetlen korlátja az volt, hogy az alkotmányt nem változtathatta meg, azonban az általa kibocsátott törvényerejű rendeletek törvényt pótló, hatályon kívül helyező, módosító és végrehajtásának felfüggesztő funkcióval rendelkeztek. Az Elnöki Tanács törvényerejű rendeleteinek többségét a rendszerváltáskor hatályon kívül helyezték, de napjainkban még mindig hatályban van 325 törvényerejű rendelet, aminek az a jogpolitikai oka, hogy e törvényerejű rendeletek nemzetközi szerződést inkorporáltak a magyar jogba, ezért a rendszerváltás nem tette szükségessé a jogállami berendezkedéssel együttjáró módosítást.⁵¹

⁴⁹ GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 476.

⁵⁰ 186/B/1991/2. AB határozat, ABH 1991, 545, 546. és 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 71.

⁵¹ JAKAB (2020) i. m. 898.

SZAKIRODALOM

ACKERMAN

Bruce ACKERMAN: *We the People. Vol. 1. Foundations*. Cambridge, Harvard University Press, 1993.

ANTALL

ANTALL József: *Modell és valóság*. 1–2. kötet. Budapest, Antal József Alapítvány, 2007.

ANTALL A.

ANTALL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013/3.

ÁDÁM (1974)

ÁDÁM Antal: Alkotmányosság és alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*, 1974/7.

ÁDÁNY

ÁDÁNY Tamás: A nemzetközi jog és a belső jog kapcsolata. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020.

ÁRVA

ÁRVA Zsuzsanna: Közigazgatási normakontroll. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási Jogi rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)

BADÓ

BADÓ Attila: Az angol jog vázlata. In: BADÓ Attila – LOSS Sándor (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Szeged, E-press, 2004.

BALOGH (2011)

BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alkotmány alapján. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI Andás – VIRÁNYI András (szerk.): *Az Új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011.

BALOGH (2012)

BALOGH Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 2012/2.

BALOGH (2013)

BALOGH Zsolt: Alkotmánybíráóság. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.

BALOGH (2014a)

BALOGH Zsolt: Alkotmánybíráóság. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.

- BALOGH (2014b)
BALOGH Zsolt: Alapjogok – Általános rész. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK, 2014.
- BALOGH (2019a)
BALOGH Zsolt: Alkotmánybíróság. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2019.
- BALOGH (2019b)
BALOGH Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója. *Acta Humana*, 2019/1.
- BALOGH–MAROSI
BALOGH Zsolt – MAROSI Ildikó: Vonzások és taszítások – bíróságok között. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/1.
- BALOGH–BÉKÉSI
BALOGH–BÉKÉSI Nóra: „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskör elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/10.
- BARTONIEK
BARTONIEK Emma: *A magyar királykoronázások története*. Budapest, Magyar Történelmi Társulat Kiadása, 1987.
- BARCZAK (2018a)
Tristan BARCZAK: § 63 [Beteiligte an Organstreitigkeiten] In: Tristan BARCZAK (szerk.): *BVerfGG Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*. Berlin–Boston, Walter de Gruyter, 2018.
- BARCZAK (2018b)
Tristan BARCZAK: § 67 [Entscheidung des Gerichts] In: Tristan BARCZAK (szerk.): *BVerfGG Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*. Berlin–Boston, Walter de Gruyter, 2018.
- BÁN (1992)
BÁN Tamás: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar jog. Az Egyezmény hatása a magyar jogrendszerre. *Acta Humana*, 1992/6–7.
- BÁN (1993)
BÁN Tamás: Az Alkotmánybíróság létrejötte. *Világosság*, 1993/11.
- BEÉR
BEÉR János: (szerk.): *Magyar Alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1951.
- BELLAMY
Richard BELLAMY: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, 2007.
- BENDA
BENDA Kálmán: *A kálvini tanok hatása a magyar rendi ellenállás ideológiájára*. Helikon, 1971.
- BENDA–KLEIN–KLEIN
Ernst BENDA – Echard KLEIN – Oliver KLEIN: *Verfassungsprozessrecht*. Heidelberg, C. F. Müller, 2020.

BERKES–CSINK

BERKES Lilla – CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolattrendszere. In: BALOGH Éva [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 3. kötet. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, Budapest, 2019.

BEZNICZA–KOVÁCS–KÜHÁR–NÉMETH–NIKLAJ–SIPOS–TILK

BEZNICZA Árpád – KOVÁCS Ildikó – KÜHÁR Noémi – NÉMETH Boróka – NIKLAJ Dominika – SIPOS Balázs – TILK Péter: A bírói kezdeményezés egyes sajátosságai az alkotmánybírósági normakontroll-eljárásban. In: LUKÁCS Krisztina [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 4. kötet. A bírói kezdeményezések gyakorlati tapasztalata*. HVG-ORAC Budapest, 2019.

BIBÓ

BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. 1935-1979*. 4. kötet. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1990.

BITSKEY (2004)

BITSKEY Botond: Mikor forduljon a bíró az Alkotmánybírósághoz? *Jogtudományi Közöny*, 2004/10.

BITSKEY (2016)

BITSKEY Botond: Az Alkotmánybíróság ügy-nyilvánosságának fejlesztése. In: FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Suum Cuique – Ünnepi tanulmányok Paczolaty Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016.

BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ

BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1.

BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS

BITSKEY Botond – KÖBLÖS Adél – RAJOS Krisztina: Az alkotmányjogi panasz eljárás általános szabályai. In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS

BITSKEY Botond – FRÖHLICH Johanna – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – RAJOS Krisztina: Az egyes alkotmányjogi panasz eljárások különös szabályai. In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

BLAGOJEVIĆ

Anita BLAGOJEVIĆ: Procedures Regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law. EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC) Vol. 1. *Procedural Aspects of EU Law*, 2017.

BLANKE–MANGIAMELI

Hermann-Josef BLANKE – Stelio MANGIAMELI: *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*. Berlin–Heidelberg, Springer, 2013.

BLUTMAN (2008)

BLUTMAN László: Nemzetközi soft law: Hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 2008/1.

BLUTMAN (2009)

BLUTMAN László: A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél. *Jogtudományi Közöny*, 2009/7–8.

BLUTMAN (2013)

BLUTMAN László: A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybíróági eljárásokban. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4.

BLUTMAN (2017)

BLUTMAN László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1.

BLUTMAN (2019)

BLUTMAN László: Törésvonalak az Alkotmánybíróágon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal? *Közjogi Szemle*, 2019/3.

BLUTMAN–CHRONOWSKI

BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.) *Európai Jog*, 2007/4.

BODNÁR

BODNÁR Eszter: Gondolatok az alkotmánybíróági nyilvános meghallgatás meghonosításának lehetőségéről. *Magyar Jog*, 2016/7–8.

BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK

BODNÁR Eszter – SONNEVEND Pál – TÖRÖK Bernát: Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténeti és nemzetközi kitekintés. In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

BODNÁR–SZALBOT

BODNÁR Eszter – SZALBOT Balázs: A konkrét utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panaszjárások összefüggései. In: BEZNICZA Árpád [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 2. kötet. Alkotmányjogi panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

BÓNIS

BÓNIS György: *Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban*. Kolozsvár, Nagyenyedi Bethlen Nyomda, 1947.

BRAGYOVA (1994)

BRAGYOVA András: *Az Alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, KJK – MTA ÁJTI, 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 (2018)

BRAGYOVA András: Alapjogok – Emberi jogok fogalma. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ

BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és Jogtudomány*, 2016/3.

BRUNNER

Georg BRUNNER: Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe. *Review of Central and Eastern European Law*, 1992/6.

CHRONOWSKI (2011)

CHRONOWSKI Nóra: Az Unió értékei és az alaptörvény. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.

CHRONOWSKI (2014)

CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2014/1–2.

CHRONOWSKI (2019)

CHRONOWSKI Nóra: Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) (2019)

CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon ... *Közjogi Szemle*, 2010/4.

CHRONOWSKI–PETRÉTEI

CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Az alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/3.

CHRONOWSKI–VINCZE (2017)

CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny*, 2017/3.

CHRONOWSKI–VINCZE (2019)

CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében: A közjogi személyek alkotmányjogi panasza. *Jogesetek Magyarázata*, 2019/1.

COSMA–WHISH

Hákon A. COSMA – Richard WHISH: Soft Law in the Field of EU Competition Policy. *European Business Law Review*, 2003/14.

COSTINESCU–BENKE

Mihaela-Senia COSTINESCU – BENKE Károly: General Report. In: Augustin ZEGREAN – Mihaela-Senia COSTINESCU (szerk.): *The Role of Assistant-Magistrates in the Jurisdiction of Constitutional Courts*. Bukarest, Universul Juridic, 2016.

CZINE

CZINE Ágnes: *A tisztességes bírósági eljárás. Audiatur et altera pars*. Budapest, HVG-ORAC, 2020.

CSEFKÓ

CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 1997.

CSEHI (2011)

Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1.

CSEHI (2012a)

CSEHI Zoltán: Az alkotmányjogi panasz új magyar szabályozása – magánjog és a német típusú alkotmányjogi panasz. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. 2. kötet. Budapest, Pázmány Press, 2012.

CSEHI (2012b)

CSEHI Zoltán: A valódi alkotmányjogi panasz és a magánjog lehetséges jövőjéről. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/2.

CSEKEY

CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943.

CSEKŐ-LENGYEL

CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának szűrési mechanizmusa – II. rész. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2019/2.

CSERVÁK (2015)

CSERVÁK Csaba: Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/3.

CSERVÁK (2019)

CSERVÁK Csaba: *Alkotmányjogi eljárásjog*. Debrecen, Licium Art, 2019.

CSINK (2008)

CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008.

CSINK (2011)

CSINK Lóránt: Mérőöldkő a jogalkotásban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/22.

CSINK (2012)

CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól. Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/4.

CSINK (2014)

CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

CSINK (2018)

CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a 2/2016. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességéről. *Jogesetek Magyarázata*, 2018/2.

CSINK (2019)

CSINK Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

CSINK-FRÖHLICH (2012)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012.

CSINK-FRÖHLICH (2013)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A régiek óvatossága. Megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításának javaslata kapcsán. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/1.

CSINK-FRÖHLICH (2019)

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. In: BEZNICZA Árpád [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 2. kötet. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest: HVG-ORAC, 2019.

CSINK–MAROSI (2015)

CSINK Lóránt – MAROSI Ildikó: Az alkotmányjogi panasz eljárás alternatívái. In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

CSINK–MAROSI (2019)

CSINK Lóránt – MAROSI Ildikó: Eljárási jogok. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2019.

CSINK–VARGA Zs.

CSINK Lóránt – VARGA Zs. András: Az alapjogvédelem intézményrendszere. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020.

CSORBA

CSORBA János: A hegyoldalról. In: *Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve. (1897-1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947.

CSUHÁNY–SONNEVEND

CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: 32/A. § [Az Alkotmánybíróság]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. 1. kötet. Budapest, Századvég, 2009.

DARÁK

DARÁK Péter: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok együttműködésének 25 éve. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2014/1.

DEGRÉ

DEGRÉ Alajos: Az ellenállási jog története Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 1980/5.

DELI

DELI Gergely: A formai és tartalmi követelmények vizsgálata a befogadás visszautasítása során. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 2015/2.

DOBOS–GYULAI–PÓCZA

DOBOS Gábor – GYULAI Attila – PÓCZA Kálmán: Politikai pozíciók és bírói hálózatok. Alkotmánybírói különvélemények politikailag releváns ügyekben, 1990–2015. *Politikadományi Szemle*, 2018/4.

DOLLINGER

Franz-Wilhelm DOLLINGER: § 15a [Kammern] In: Dieter C. UMBACH – Thomas CLEMENS – Franz-Wilhelm DOLLINGER (szerk.): *Bundesverfassungsgerichtsgesetz Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. Heidelberg, C. F. Müller, 2005.

DORSEN

Norman DORSEN [et al.] (szerk.): *Comparative Constitutionalism*. Thomson-West, 2003.

DRINÓCZI (2012)

DRINÓCZI Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. *Jura*, 2012/1.

DRINÓCZI (2015)

DRINÓCZI Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. *Jogtudományi Közöny*, 2015/ 7–8.

DRINÓCZI (2016)

DRINÓCZI Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, 2016/15

DRINÓCZI (2018)

DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs) 2018.

DÜRR

Schnutz Rudolf DÜRR: Conclusions. In: Augustin ZEGREAN – Mihaela-Senia COSTINESCU (szerk.): *The Role of Assistant-Magistrates in the Jurisdiction of Constitutional Courts*. Bukarest, Universul Juridic, 2016.

D. TÓTH

D. TÓTH Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Fundamentum*, 2009/1.

ECKHART

ECKHART Ferenc: Bocskai és híveinek közjogi felfogása. In: *Emlékkönyv Károlyi Árpád születésének nyolcvanadik fordulójának ünnepére*. Budapest, Sárkány-Nyomda, 1933.

EGYED

EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943.

EGRI-KOVÁCS

EGRI-KOVÁCS Krisztián: Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon. *Jogelméleti Szemle*, 2019/5.

ÉLESS–DÖME

ÉLESS Tamás – DÖME Attila: Eljárás hivatalból, kérelemhez kötöttség. In: NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.

ERDŐS (2015)

ERDŐS Csaba: Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

ERDŐS (2016)

ERDŐS Csaba: *Parlamentari autonómia*. Budapest, Gondolat, 2016.

ERDŐS (2019)

ERDŐS Csaba: A közvetlen alkotmányjogi panasz hatása a parlamenti autonómiára: képviselői jogok érvényesíthetősége alkotmányjogi panasz keretében. In: *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

ERDŐS–SMUK

ERDŐS Csaba – SMUK Péter: Parlament és hatalommegosztás. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Unitas Multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. Budapest–Győr, Gondolat – SZE DFK, 2017.

EREKY

EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó. 1939.

FARKAS

FARKAS György Tamás: Az utólagos normakontroll valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságára gyakorolt hatása, avagy az alapvető alkotmányjogi kérdés követelménye mint speciális ítelt dolog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: BEZNICZA Árpád [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 2. kötet. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

FAVOREU

Louis FAVOREU: Az alkotmánybíróságok. In: PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003.

FAZEKAS

FAZEKAS Flóra: Az európai uniós jog az alkotmányjogi panasz eljárásokban. In: BEZNICZA Árpád [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 2. kötet. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

FEKETEKUTI MANKOVICS

FEKETEKUTI MANKOVICS László: *A törvények alkotmányszerűsége*. Budapest, Attila Nyomda Rt. 1937.

FRANK

Jerome FRANK: Emberi lények-e a bírák? In: VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1981.

FRÖHLICH (2014)

FRÖHLICH Johanna: Az alkotmány zártága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítás felülvizsgálatának lehetőségei. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014.

FRÖHLICH (2019)

FRÖHLICH Johanna: Az Alkotmánybíróság és a Kúria alkotmányértelmezése: az Alaptörvény R) és 28. cikkei. In: BALOGH Éva [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesítése a bírói gyakorlatban. 3. kötet. Alkotmányjogi panasz – az alapjogérvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

FRÖHLICH – GÁRDOS-OROSZ (2015a)

FRÖHLICH Johanna – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz befogadási gyakorlata. In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

FRÖHLICH – GÁRDOS-OROSZ (2015b)

FRÖHLICH Johanna – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz befogadási gyakorlata. In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

GÁRDOS-OROSZ (2011)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*. Budapest–Pécs, Dialog Campus, 2011.

GÁRDOS-OROSZ (2012)

Fruzsina GÁRDOS-OROSZ: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint. *Acta Iuridica*, 2012/4.

GÁRDOS-OROSZ (2013)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II. – az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2013/1.

GÁRDOS-OROSZ (2014)

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 Közsolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014.

GÁRDOS-OROSZ (2016)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmánybíróság 2010-2015. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA JTI, 2016.

GÁRDOS-OROSZ (2017)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

GÁRDOS-OROSZ (2019)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alapjog-értvényesítésben. Bevezetés az MTA TK JTI kutatócsoportjának kutatásához. In: BALOGH Éva [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban*. 3. kötet. *Alkotmányjogi panasz – az alapjog-értvényesítés gyakorlata*. HVG-ORAC, Budapest, 2019.

GEHLE

Burkhard GEHLE: § 93a [Annahme zur Entscheidung] In: Dieter C. UMBACH – Thomas CLEMENS – Franz-Wilhelm DOLLINGER (szerk.): *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. Heidelberg, C. F. Müller, 2005.

GELENCSÉR

GELENCSÉR József: A helyi önkormányzatok. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex, 2008.

GERENCSÉR (2009)

GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...” *Kárpát-medencei körkép a határon túli magyar nemzeti közösség hivatalos eljárásokban való anyanyelvhasználati jogáról*. Budapest, Szent István Társulat, 2009.

GERENCSÉR (2012)

GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Az amicus curiae fogalom fejlődése az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Magyar Jog*, 2012/2.

G. KARÁCSONY

G. KARÁCSONY Gergely: A közvetlen alkotmányjogi panasz a magyar jogrendszerben. In: BALOGH Éva [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban*. 3. kötet. *Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

HÄBERLE (1973)

Peter HÄBERLE: Die Eigenständigkeit des Verfassungsprozessrechts. *Juristen Zeitung*, 1973.

HÄBERLE (2014)

Peter HÄBERLE: *Verfassungsgerichtsbarkeit – Verfassungsprozessrecht. Ausgewählte Beiträge aus vier Jahrzehnten*. Berlin, Duncker&Humblot, 2014.

HALÁSZ

HALÁSZ Iván: Választójog. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

HALMAI (2000)

HALMAI Gábor: Bevezetés. Az aktivizmus vége? In: HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíráskodás kilenc éve*. Budapest, Fundamentum Könyvek, INDOK, 2000.

HALMAI-TÓTH

HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Bevezetés – Alapfogalmak. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.

HELLMANN

Vanessa HELLMANN: § 90 [Erhebung der Verfassungsbeschwerde] In: Tristan BARCZAK (szerk.): *BVerfGG Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*. Berlin–Boston, Walter de Gruyter, 2018.

HOFFMAN

HOFFMAN István: Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata – a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében. *Magyar Jog*, 2014/6.

HOLLÓ (1992)

HOLLÓ András: *Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984-1989. (Szervezet és működés a dokumentumok tükrében)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1992.

HOLLÓ (1993)

HOLLÓ András: *Az államjogtól a jogállamig: a közjog „forradalma.”* Budapest, Alapítvány a Politikai Kultúráért, 1993.

HOLLÓ (2012)

HOLLÓ András: Néhány megjegyzés az „alapok” (húsz év) védelmében.... *Jogelméleti Szemle*, 2012/2.

HOLLÓ (2015)

HOLLÓ András: *Az alkotmányjognak asztalánál – Az Alkotmánybíróság belülnézetben...* Budapest, HVG-ORAC, 2015.

HORVÁTH

HORVÁTH Attila: A köztársaság az egyetlen lehetséges államforma. Az 1946. évi I. törvény megalkotása, a köztársaság kikiáltása. *Acta Humana*, 2017/1.

HORVÁTH L.

HORVÁTH Livia: Az alkotmányjogi panaszok befogadása, különös tekintettel az indítványozók érintettségére. In: BEZNICZA Árpád [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 2. kötet. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

ILLÉS

ILLÉS József: *A Quadripartitum közjogi interpolációi*. MTA. Értekezések a filológiai és társadalmi tudományok köréből, 4/2. Budapest, 1931.

JAKAB (2007)

JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2007.

JAKAB (2011)

JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.

JAKAB (2020)

JAKAB András: A jogforrási rendszer. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020.

JUTASI

JUTASI György: Az Alkotmányjogi Tanács tevékenységének néhány elvi problémája. *Állam és Igazgatás*, 1985/6.

KADLÓT (2012)

KADLÓT Erzsébet: Az indítványok szűréséről. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/1.

KADLÓT (2015)

KADLÓT Erzsébet: Alaptörvényben biztosított jog, illetve alapjog sérelme. *Acta Universitatis Szegediensis Forum Acta Juridica et Politica*, 2015/2.

KAUTZ

KAUTZ Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*. Budapest, Franklin Nyomda, 1876.

KÁROLYI

KÁROLYI Árpád (szerk.): *Magyar Országgyűlési Emlékek (1605-1606)*. Budapest, Athenaeum Társulat Könyvnyomdája, 1899.

KARSAI (2006)

KARSAI Dániel: A jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata. *Fundamentum*, 2006/1.

KARSAI (2015)

KARSAI Dániel: A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség és az alapvető alkotmányossági jelentőségű kérdés az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Acta Universitatis Szegediensis Forum Acta Juridica et Politica*, 2015/2.

KAZAI–KARSAI

KAZAI Viktor Zoltán – KARSAI Dániel: Ellenzéki petíciók az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A képviselői indítványozás mint az alkotmányvédelem és az érdekérvényesítés eszköze. *Fundamentum*, 2020/4.

KECSŐ–NASZLADI

KECSŐ Gábor – NASZLADI Georgina: Az alkotmánybírószági hatáskörgyakorlás határa az alkotmányjogi panaszeljáráásban. In: BEZNICZA Árpád (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 2. kötet. Alkotmánybírószági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

KELEMEN (2011)

KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák újráválaszthatósága és hivatalviselési ideje. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/5.

KELEMEN (2018)

KELEMEN Katalin: Különvélemények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában (1990–2010). *Közjogi Szemle*, 2018/2.

KELEMEN R.

KELEMEN Roland: A magyar Alkotmánybíróság történeti áttekintése. *Diskurzus*, 2013/1.

KENDE–SZŰCS–JENEY

KENDE Tamás – SZŰCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017.

KILÉNYI (1990)

KILÉNYI Géza: Gondok az Alkotmánybíróság házatáján. *Magyar Jog*, 1990/5.

KILÉNYI (1991)

KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990)*. Budapest, MTA Államtudomány Kutatóközpont, 1991.

KILÉNYI (2004)

KILÉNYI Géza: Gondolatok az új alkotmányról. *Európai Tükör*, 2004/6.

KIS

KIS Kelemen Bence: Alkotmányos identitás innen és túl. *Magyar Jog*, 2017/4.

KELEMEN

KELEMEN Roland: A magyar Alkotmánybíróság történeti áttekintése. *Diskurzus*, 2013/1.

KELSEN (1946)

Hans KELSEN: *General Theory of Law and State*. Cambridge, Harvard University Press, 1946.

KELSEN (1967)

Hans KELSEN: *Pure Theory of Law*. Berkeley–Los Angeles, University of California Press, 1967.

KLICSU

KLICSU László: Közpénzügyek. A gazdasági alkotmányosság alapjai. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2019.

KOCSIS (2006)

KOCSIS Miklós: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlata az alkotmánybírósági jogfejlesztés tükrében. *Studia iuvenum iurisperitorum*, 2006/3.

KOCSIS (2011a)

KOCSIS Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmány-módosítások? *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/2.

KOCSIS (2011b)

KOCSIS Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata az „alkotmányellenes alkotmány-módosítások” ügyében. Az indokolás koherenciahiányának következményei. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/3.

KOLTAY- KASTNER

KOLTAY-KASTNER Jenő: *Iratok a Kossuth emigráció történetéhez 1859*. Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 1949.

KONSTADINIES

Theodore KONSTADINIES: The constitutionalisation of national identity in EU law and its implications. *Utrecht Law Review*, vol. 6., 2010.

KÓNYI

KÓNYI Manó: (Szerk.): *Deák Ferencz beszédei. 6. kötet. 1868-1873.* Budapest, Franklin-Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda, 1903.

KOVÁCS

KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2011/1.

KOVÁCS Á.

KOVÁCS Ágnes: Tájkép sötét kerettel: Az Alkotmánybíróság „MNB-Határozata” – szkeptikus olvasat. *Fundamentum*, 2019/1–2.

KOVÁCS (2009)

KOVÁCS Virág: A köztársasági elnökkel szembeni büntetőeljárás. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* 1. kötet. Budapest, Századvég, 2009.

KOVÁCS (2012)

KOVÁCS Virág: A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/2.

KOVÁCS–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY

KOVÁCS Luca – POZSÁR–SZENTMIKLÓSY Zoltán: A mulasztás jogintézménye az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatának tükrében In: BEZNICZA Árpád [et. al.] (szerk.): *Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések.* Budapest, HVG-ORAC, 2019.

KOVÁTS–SULYOK

KOVÁTS Beáta – SULYOK Tamás: A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2016/2.

KÖBLÖS (2012)

KÖBLÖS Adél: A „régí típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/1.

KÖBLÖS (2015a)

KÖBLÖS Adél: A kivételes panasz szerepe az alkotmányos jogok védelmében. In: TÓTH Judit (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szeged, 2015.

KÖBLÖS (2015b)

KÖBLÖS Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: BERKES Lilla – CSINK Lóránd (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből.* Budapest, Pázmány Press, 2015.

KRISTÓ

KRISTÓ Gyula: *Aranybullák évszázada.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 2014.

KUKORELLI (2006)

KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* Budapest, Századvég Kiadó, 2006.

KUKORELLI (2016)

KUKORELLI István: A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői. In: KUKORELLI István – TÓTH Károly (szerk.): *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai*. Lakitelek, Antológia Kiadó, 2016.

KUKORELLI–PAP–TAKÁCS

KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: Az Alkotmánybíróság. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest, Osiris, 2003.

KMETY

KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Kiadás, 1900.

LÁBADY (1993)

LÁBADY Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság*, 1993/1.

LÁBADY (1998)

LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1998.

LÁBADY (2011)

LÁBADY Tamás: A bírói jogalkotás és alkotmányossági kontrollja. In: BALOGH Elemér (szerk.): *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011.

LÁNCOS

LÁNCOS Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

LADNER–KEUFFER–BALDERSHEIM–HLEPAS–SWIANIEWICZ–STEYVERS–NAVARRO

Andreas LADNER – Nicolas KEUFFER – Harald BALDERSHEIM – Nikos HLEPAS – Pawel SWIANIEWICZ – Kristof STEYVERS – Carmen NAVARRO: *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan, 2019.

LÁPOSSY (2011)

LÁPOSSY Attila: Populáris akcióból ombudsmani akciók? *Magyar Közigazgatás*, 2011/3.

LÁPOSSY (2018)

LÁPOSSY Attila: Alkotmánybíráskodás és emberi jogok. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

LEGÉNY

LEGÉNY Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006.

LENGYEL

LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának szűrési mechanizmusa – I. rész. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/1.

LENKOVICS

LENKOVICS Barnabás: Jogelvek és alkotmányjogi panaszok. *Acta Universitatis Szegediensis Forum Acta Juridica et Politica*, 2015/2.

LINDNER–HORVÁTH

LINDNER András – HORVÁTH Zoltán: Sólyom László: Nem barátkozom könnyen, nehezen tegeződöm. *HVG Portrét*, 1990. április.

LOVASSY

LOVASSY Ádám: Az egyesbírói eljárás elsőéves tapasztalatai. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2013/1.

LUKÁCSI

LUKÁCSI Dániel Csaba: Az alkotmányos identitás, *KRE-DIT*, 2018/2.

LUKÁCS–VILLÁM

LUKÁCS Krisztina – VILLÁM Krisztián: A bírói kezdeményezés szerepe az alkotmányos jogvédelem rendszerében. In: LUKÁCS Krisztina [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 4. kötet. A bírói kezdeményezések gyakorlati tapasztalata. Tanulmánykötet*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

MAGYARY

MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

MANHERTZ (2018)

MANHERTZ Tamás István: Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságának kérdése az alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Eljárásjogi Szemle*, 2018/2.

MANHERTZ (2020)

MANHERTZ Tamás: *Alkotmánybíróági hatáskörök jogösszehasonlításban történő vizsgálata*. Doktori értekezés. Budapest, 2020.

MARKÓJA

MARKÓJA Imre: Törvény az Alkotmányjogi Tanácsról. *Állam és Igazgatás*, 1984/6.

MOLNÁR

MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjogi rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) (2018).

MOLNÁR A.

MOLNÁR András: Adalékok az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” problémájához In: BALOGH Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről: tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016.

NAGY (2016)

NAGY Attila Mihály: Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlásával összefüggő vélemény-nyilvánítási gyakorlata. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/3.

NAGY (2019)

NAGY Attila Mihály: Az indítványozói jogosultság különleges eseteinek vizsgálata az Alkotmánybíróság befogadási eljárásában. In: BEZNICZA Árpád [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

NASZLADI (2012)

NASZLADI Georgina: Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/11.

- NASZLADI (2013)
NASZLADI Georgina: Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege. *Fundamentum*, 2013/1.
- NASZLADI (2016)
NASZLADI Georgina: *Az alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében*. Doktori értekezés. Pécs, 2016, 47.
- NASZLADI (2019)
NASZLADI Georgina: Az alkotmányjogi panasz alanyi oldalának értelmezése az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata alapján. In: *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG ORAC, 2019.
- NETTERSHEIM
Wolfram NETTERSHEIM: § 93a [Annahme zur Entscheidung] In: Tristan BARCZAK (szerk.): *BVerfGG Mitarbeiterkommentar zum Bundesgerichtsgesetz*. Berlin–Boston, De Gruyter, 2018.
- ORBÁN (2015)
ORBÁN Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Acta Universitatis Szegediensis Forum Acta Juridica et Politica*, 2015/2.
- ORBÁN (2018)
ORBÁN Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, 2018/3.
- ORBÁN (2020)
ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Budapest, TK JTI, 2020.
- ORBÁN–ZAKARIÁS (2016)
ORBÁN Endre – ZAKARIÁS Kinga: Az alkotmánybírósági érdemi munkatársak szerepe Magyarországon. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2016/2.
- OSZTOVITS
OSZTOVITS András: A valódi alkotmányjogi panasz egyes eljárási kérdéseiről. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1.
- PACZOLAY (1995)
PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Eto-print, 1995.
- PACZOLAY (2010)
PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Adám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Studia Iuridica Autoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2010.
- PACZOLAY (2011)
PACZOLAY Péter: Bevezető gondolatok. In: Balogh Elemér (szerk.): *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011.
- PACZOLAY (2012)
PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1.

PACZOLAY (2013)

PACZOLAY Péter: Jó állam – jó jog. In: FEJES Zsuzsanna – KOVÁCS Endre Miklós – PACZOLAY Péter – TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Állam és jog. Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat, 2013.

PACZOLAY (2014)

PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2014/1.

PACZOLAY (2015)

PACZOLAY Péter: Előszó. In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

PATYI (2002)

PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, LOGOD BT., 2002.

PATYI (2005)

PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Universitas-Győr, 2005.

PATYI (2011)

PATYI András: Közigazgatási bíráskodás *de constitutione ferenda*. In: VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK – KIM, 2011.

PATYI (2019)

PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

PETERS

Hans PETERS: *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*. Berlin, Springer, 1926.

PETRÉTEI (1996)

PETRÉTEI József: Kormányzás és kormányzati rendszer. In: Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, PTE ÁJK, 1996.

PETRÉTEI (2001)

PETRÉTEI József: *Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet*. Budapest–Pécs Dialóg Campus, 2001.

PETRÉTEI (2017)

PETRÉTEI József: A politikai akaratképzésről. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

PETRÉTEI (2018)

PETRÉTEI József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban*. Pécs, Dialóg-Campus, 2018.

PIKLER (1973)

PIKLER Kornél: (szerk.): *Alkotmánybíróságok*. Budapest, MTA Állam-és Jogtudományi Intézet, 1973.

- PÓCZA (2012)
PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommen-tár, 2012/5.*
- PÓCZA (2015)
PÓCZA Kálmán: Az Alkotmánybíróság. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után.* Budapest, Osiris – MTA TK PTI, 2015.
- PÓCZA–DOBOS–GYULAI
PÓCZA Kálmán – DOBOS László – GYULAI Attila: Hogyan mérjük az alkotmánybíró-sági döntések erősségét? Módszertani keretek és egy próbakutatás eredményei. *Állam- és Jogtudomány, 2017/2.*
- POKOL (1984)
POKOL Béla: Alkotmánybíráskodás. In: TAKÁCS Imre – POKOL Béla: *Összehasonlító alkot-mányjog. I.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1984.
- POKOL (1986)
POKOL Béla: Az Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban. In: KOVÁCS Kálmán: (szerk.): *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon a 19-20. században.* Budapest, ELTE, 1986.
- POKOL (1992)
POKOL Béla: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk). *Magyarország Politikai Évkönyve.* Budapest, DKMK, 1992.
- POKOL (2004)
POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelíté-sekben.* Budapest, Kairosz, 2004.
- POKOL (2012)
POKOL Béla: Gondolatok az alkotmánybíró-sági döntések elvi alapjaihoz. *Jogelméleti Szem-le, 2012/1.*
- POKOL (2014a)
POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás – Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelíté-sekben.* Budapest, Kairosz, 2014.
- POKOL (2014b)
POKOL Béla: Generális bíráskodás versus specializált bíró-sági rendszer. Az alkotmány-bíráskodás egy dilemmájáról. *Jogelméleti Szemle, 2014/2.*
- POKOL (2021)
POKOL Béla: *Kettős állam és jogduplázódás: Alkotmányi jog és a jogrendszer duplázódása.* Budapest, Alapjogokért Központ, 2020.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2013)
POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság végzése a széksértésről. Határidő-számítás és a közvetlen alkotmányjogi panasz befogadhatósága. *Jogesetek Magyarázata, 2013/1.*
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2016)
POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az arányossági teszt a jogalkalmazásban. *Alkotmánybíró-sági Szemle, 2016/2.*

POZSGAY

POZSGAY Imre: 1989. *Politikuspálya a pártállamban és rendszerváltásban*. Budapest, Püski Kiadó, 1993.

RÁCZ (1972)

RÁCZ Attila: *Az igazságszolgáltatás szervezeti egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1972.

RÁCZ (1982)

RÁCZ Attila: *A jogszabályok törvényességének utólagos ellenőrzése*. Budapest, Kutatási főirány Programirodája, 1982.

RÁCZ (1990)

RÁCZ Attila: *A törvényesség és közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990.

RIXER

RIXER Ádám: Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon, *Glossa Iuridica*, 2017/1–2.

RIXER (2018)

RIXER Ádám: *A vívmány teszt*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

RÓNAY

RÓNAY Zoltán: Alkotmány Ör szék. Kossuth alkotmánytervének továbbélése a magyar Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozásban. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/2.

ROUSSEAU

Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Budapest, Bibliotheca Kiadó, 1955.

RUPPERT

Stefan RUPPERT: § 90 [Aktivlegitimation] In: Dieter C. UMBACH – Thomas CLEMENS – Franz Wilhelm DOLLINGER (szerk.): *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. Heidelberg, C. F. München, 2005.

RUSZOLY

RUSZOLY József: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848/1948*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.

SAJÓ

SAJÓ András: A „láthatatlan alkotmány” apróbetűi: A magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. *Állam- és Jogtudomány*, 1993/1–2.

SÁRI–SOMODY

SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Osiris, Budapest, 2008.

SÁNDOR

SÁNDOR Lénárd: Az alkotmányjogi panaszok szerepe a büntetőügyekben. *Alkotmánybíró-sági Szemle*, 2013/1.

SCALIA

Antonin SCALIA: *A Matter of Interpretation*. Princeton, Princeton University Press, 1998.

SCALIA–GARNER

Antonin SCALIA – Bryan A. GARNER: *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. St. Paul, Thomson West, 2012.

- SCHANDA (2006)
SCHANDA Balázs: Az eskü a mai magyar közjogban. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/3–4. 151–158.
- SCHANDA (2021)
SCHANDA Balázs: Az alkotmánybíráskodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében. Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. *Acta Humana*, 2021/2.
- SCHEMMER
Franz SCHEMMER: § 93d [Entscheidung] In: Dieter C. UMBACH – Thomas CLEMENS – Franz-Wilhelm DOLLINGER (szerk.): *Bundesverfassungsgerichtsgesetz Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. Heidelberg, C. F. Müller, 2005.
- SCHLAICH–KORIOTH
Klaus SCHLAICH – Stefan KORIOTH: *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Ein Studienbuch*. München, C. H. Beck, 2018.
- SCHVARCZ
SCHVARCZ Gyula: *Államintézményeink és a kor igényei*. Pest, Aigner Lajos, 1879.
- SEREG (2005)
SEREG András: *Alkotmánybírák talár nélkül*. KHK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
- SEREG (2010)
SEREG András: *Bihari Mihály. Életrajz – politika – rendszerváltás*. Budapest, Korona Kiadó, 2010.
- SMUK (2013)
SMUK Péter: A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben. *Jog – Állam – Politika*, 2013/1.
- SÓLYOM (1991)
SÓLYOM LÁSZLÓ: Ellenőrzött rendszerváltás. *Világosság*, 1991/5.
- SÓLYOM (2001)
SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.
- SÓLYOM (2002)
SÓLYOM László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Fundamentum*, 2002/2.
- SÓLYOM (2007)
SÓLYOM László: A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Gondolat – MTI JTI – ELTE ÁJK, Budapest, 2007.
- SÓLYOM (2011)
SÓLYOM László: Előszó. In: JAKAB András (szerk.): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- SOMODY–SZABÓ–VISSY
SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.

SONG

Sarah SONG: Why Does the State Have the Right to Control Immigration? In: Jack KNIGHT (szerk.): *Immigration, Emigration and Migration*. New York, New York University Press, 2017.

STIPTA (1997)

STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, Multiplex Media – Debrecen University Press, 1997.

STIPTA (2005)

STIPTA István: Deák Ferenc állambírósági koncepciója. In: SZABÓ István (szerk.): *...a hazának szent ügye...: Emlékezés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából*. Budapest, 2003. május 26. Budapest, Szent István Társulat, 2005.

STIPTA (2015)

STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/3.

STIPTA (2020)

STIPTA István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

STUMPF

STUMPF István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai. *Parlament Szemle*, 2019/4.

SULYOK G.

SULYOK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog – Állam – Politika*, 2012/4.

SULYOK M.

SULYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: JAKÓ Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. SZTE-ÁJK, 2014.

SULYOK (2016)

SULYOK Tamás: Alkotmánybíráskodás az Alaptörvény védelmében. In: FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Suum cuique: ünnepi tanulmányok Paczoly Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016.

SULYOK (2017)

SULYOK Tamás: Helyzetjelentés az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi tevékenységéről. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2017/ 2.

SULYOK – DELI (2018)

SULYOK Tamás – DELI Gergely: Új utak az Alkotmánybíróság és a bíróságok kapcsolatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/1.

SULYOK–DELI (2019)

SULYOK Tamás – DELI Gergely: A nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/1.

SULYOK–ORBÁN

SULYOK Tamás – ORBÁN Endre: Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forgatókönyve. In: CHRONOWSKI Nóra [et al.] (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat, 2017.

SZABÓ

SZABÓ Marcel: Minek nevezzetek? A nemzetközi szerződéses eredetű uniós jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 2020/3.

SZABÓ M.

SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2.

SZABÓ–MAGYAR

SZABÓ Zsolt – MAGYAR Zsóka: Az Alaptörvény esete a korábban megállapított jogalkotási kötelezettséggel: igazolt mulasztás? *Közjogi Szemle*, 2013/4.

SZAKÁLY

SZAKÁLY Zsuzsanna: A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Bono Publico – Magyar Közigazgatás*, 2015/2.

SZAKÁLY–TRIBL

SZAKÁLY Zsuzsa – TRIBL Norbert: Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között. *Pro Futuro*, 2018/4.

SZALBOT (2012)

SZALBOT Balázs: Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében. *Ars Boni*, 2012.

SZALBOT (2013)

SZALBOT Balázs: Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz. *De iurisprudentie et iure publico. Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2013/2.

SZALBOT (2014)

SZALBOT Balázs: Új jogág születőben? Az alkotmányi eljárás jog szükségességéről és alapvonalairól. *Ars Boni*, 2014.

SZEMESI

SZEMESI Sándor: Az emberi jogok európai öréke új fegyvere: a pilot judgment eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Jog – Állam – Politika*, 2013/4.

SZENTE (2013)

SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.

SZENTE (2014)

SZENTE Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014.

SZENTE (2015a)

SZENTE Zoltán. Jog és a politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC, 2015.

SZENTE (2015b)

SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle*, 2015/1.

SZENTPÉTERY

SZENTPÉTERY Imre: *Az Árpád-házi királyok okleveleinek kritikai jegyzéke (Regesta regum stirpis Arpadianae critico-diplomatica)*. I. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1923.

SZIGETI

SZIGETI Péter: A alaptörvény karaktere államelméleti és alkotmányjogi aspektusokból. In: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas, 2013.

SZILÁGYI

SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

SZIVÁK

SZIVÁK Imre: *Az alkotmányjogi biztosítékokról (állambíróság stb.) Politikai és közjogi tanulmány*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomda Rt., 1906.

TAKÁCS (1985)

TAKÁCS Albert: Az alkotmányvédelem néhány kérdése – különös tekintettel az alkotmányjogi tanácsra. *Jogtudományi Közlöny*, 1985/11.

TÉGLÁSI–T. KOVÁCS

TÉGLÁSI András – T. KOVÁCS Júlia: Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál. Áttekintés a cseh, a lengyel és a szlovák alkotmánybíróság kialakulásának körülményeiről, jogállásáról és eljárási rendjéről. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 2015/1.

TÉREY

TÉREY Vilmos: Indítványozó-fogalom az alkotmányjogi panaszoknál. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2016/1.

TILK (2002)

TILK Péter: Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az alkotmánybíróság eljárásnak kapcsolódási pontja. *Bírák Lapja*, 2002/2.

TILK (2003)

TILK Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése*. Pécs, PTE ÁJK, 2003.

TILK (2008)

TILK Péter: *A magyar Alkotmánybírószág*. PhD értekezés. Pécs, 2008.

TILK (2011)

TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2011/2.

TOMCSÁNYI

TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Egyetemi Nyomda, 1943.

TÓTH–LEGÉNY

TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó, 2006.

TÓTH (1997)

TÓTH Gábor Attila: A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez: SÓLYOM Lászlóval, az Alkotmánybírószág elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1997/1.

TÓTH (2009)

TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009.

TÓTH J. (2012)

TÓTH J. Zoltán: Az alkotmánybíróági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In: RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvényének tiszteletére*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012.

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 Közlöny*, 2014/5.

TÓTH J.–TÉREY

TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos: *A „valódi” alkotmányjogi panasz. Kézikönyv jogkereső laikusok és gyakorló jogászok számára*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

TÖLGYESSY

TÖLGYESSY Péter: Az alkotmányosság helyreállításának húsz esztendeje. Vissza a kezdőkörbe. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs, Pama Könyvek, 2009.

TRÓCSÁNYI

TRÓCSÁNYI László: Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás. In: TÓTH Judit (szerk.): *Tanulmányok Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, 2015.

TRÓCSÁNYI–CSINK

TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/2.

UMBACH

Dieter C. UMBACH: § 1. Status, Sitz und Verfassung des BVerfG. In: Dieter UMBACH – Thomas CLEMENS – Franz-Wilhelm DOLLINGER (szerk.): *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. Heidelberg, C.F. Müller, 2005.

VARGA

VARGA Ildikó: (szerk.): *Alkotmánybíróságok*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1987.

VARGA CS.

VARGA Csaba: *Jogmegújítás alkotmánybíráskodás útján?* In: HAJAS Barna – SCHANDA Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici Studia in Honorem Geisea Kilényi Septuagenarii: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006.

VARGA I.

VARGA István: *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I/III*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

VARGA Zs. (2004)

VARGA Zs. András: A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje. *Magyar Jog*, 2004/6.

- VARGA ZS. (2011)
VARGA Zs. András: Közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell. In: VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 2011.
- VARGA ZS. (2015a)
VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.
- VARGA ZS. (2015b)
VARGA Zs. András: Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? *Acta Universitatis Szegediensis Forum Acta Juridica et Politica*, 2015/2.
- VARGA ZS. (2016)
VARGA Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1.
- VARGA ZS. (2018)
VARGA Zs. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- VÁRNAY
VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és jogtudomány*, 2019/2.
- VÁRADI-MÁZI
VÁRADI Ágnes – MÁZI András: Az Igazságügyi Minisztérium megnövekedett szerepe az alkotmánybírói eljárásokban, az amicus curiae intézménye. *Fontes Iuris*, 2015/3–4.
- VÉKÁS
VÉKÁS Lajos: *Az új Polgári Törvénykönyv elméleti előkérdései*. Budapest, HVG-ORAC, 2001.
- VILLÁM
VILLÁM Krisztián: A jogegységi határozatok jogi jellegének alkotmányossági problémái. *Magyar Jog*, 2017/4.
- VINCZE (2009a)
VINCZE Attila: 32/A. § Az Alkotmánybíróság. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. 1. kötet. Budapest, Századvég, 2009.
- VINCZE (2009b)
VINCZE Attila: Egy félreértett alkotmánybírói hatáskörrel: a hatásköri összeütközés megszüntetése. *Közjogi Szemle*, 2009/4.
- VINCZE (2011)
VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes parkolási rendeletek alkalmazhatóságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/2.
- VINCZE (2012)
VINCZE Attila: Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásról. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/4.
- VINCZE (2018)
VINCZE Attila: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás. *Alkotmánybírói Szemle*, 2018/1.

VISSY (2012a)

VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közgazdaság*, 2012/2.

VISSY (2012b)

VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának III. konferenciája 2012. április 20. 1. kötet*. Budapest, 2012.

VISSY (2014)

VISSY Beatrix: Megkötözött szabad kezek. *Fundamentum*, 2014/1–2.

VOLP

Daniel VOLP: § 1. Status, Sitz, Geschäftsordnung. In: Tristan BARCZAK (szerk.): *BVerfGG Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*. Berlin–Boston, Walter de Gruyter, 2018.

WIEDEMANN (2018)

WIEDEMANN János: Az Alkotmánybíróság döntése folytán elrendelt felülvizsgálat aktuális kérdései. In: MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): *XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, 2018.

WIEDEMANN (2019)

WIEDEMANN János: Az érintettség vizsgálata a büntetőügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszokban. In: BEZNICZA Árpád [et. al.] (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. 2. kötet. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.

WIELAND

Joachim WIELAND: The Role of the Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court. In: Ralf ROGOWSKI – Thomas GAWRON (szerk.): *Constitutional Courts in Comparison*. New York–Oxford, Berghahn, 2002.

ZAKARIÁS (2015)

ZAKARIÁS Kinga: Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. *Acta Universitatis Szegediensis Forum Acta Juridica et Politica*, 2015/2.

ZAKARIÁS (2019a)

ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírási gyakorlat tükrében*. Budapest, Pázmány Press, 2019.

ZAKARIÁS (2019b)

ZAKARIÁS Kinga: A bírói döntések alkotmánybírási felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban. *Alkotmánybírási Szemle*, 2019/2.

ZAKARIÁS (2019c)

ZAKARIÁS Kinga: Az elvi tételek kiemelésének kérdése az alkotmánybírási gyakorlatban. *Pázmány Law Working Papers*, 2019/10.

ZAKARIÁS–POTJE

ZAKARIÁS Kinga – POTJE László: A jogegységi határozatok alkotmánybírási felülvizsgálata. *Jogtudományi Közlöny*, 2010/10.

ZLINSZKY (2005a)

ZLINSZKY János: Jogalkotás az 1950-es években. In: KÖVESDY Zsuzsa – KOZMA László: (szerk.): *Élned, halnod.... A munkatáboroktól az 1956-os forradalomig*. Budapest, Kairosz, 2005.

ZLINSZKY (2005b)

ZLINSZKY János: Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika. Székfoglaló 2005. október 24. *A Szent István Tudományos Akadémia székfoglaló előadásai, Új Folyam*, 11. szám, Budapest, 2005.

ZSOLDOS

ZSOLDOS Attila: II. András Aranybullája. *Történelmi Szemle*, 2011/1.

ZSUGRÓ

ZSUGRÓ Virág. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/3.

RÖVIDÍTÉSEK

Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
régi Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény
német Abtv.	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
Áht.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ajbt.	Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
Ákr.	Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
német Alaptörvény	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Alkotmány	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
Áe.	Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
Ár.	Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései
régi Be.	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
Be.	A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
Bjt.	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény
Bszi.	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Btkátm.	A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény
Csődtv.	A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény
Csvt.	A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény
Eütv.	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény

Hatv.	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
régi Házzsabály	A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat
Házzsabály	Az egyes házzsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat
Hpt.	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény
Hszt.	A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Itv.	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
régi Jat.	A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
Jat.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Kit.	A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
Kp.	A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
Ktjt.	A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
régi Kttv.	A köztisztviselőkről szóló 1992. évi XXIII. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Küt.	A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény
Ltv.	A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény
Lvt.	Az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény
Ehtv.	Az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény
Mmtv.	A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény
Mavtv.	A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény

Nbtv.	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
Nksztv.	A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény
Njtv.	A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
régi Nsztv.	Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény
Nsztv.	A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény
Obtv.	Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény
Ogytv.	Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény
Ötv.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
régi Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
Rtv.	A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Smtv.	A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény
Stv.	A sportról szóló 2004. évi I. törvény
Szabs. tv.	A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
Átmeneti SZMSZ	Az 1003/2012. (III. 9.) Tü. határozat
új SZMSZ	A Teljes Ülés 1004/2020. (IV. 30.) AB Tü. határozata
Thtv.	A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény
Tny.	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
Átmeneti Ügyrend	Az 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről
Ideiglenes Ügyrend (2001)	Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közléséről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat

Ideiglenes Ügyrend	Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak köz- zétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezet- be foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat
Ügyrend	Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről
régi Üvtv.	Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény
Üvtv.	Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. tör- vény
Ütv.	Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény
Ve.	A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
régi Ve.	A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény
Vet.	A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény
Vjt.	Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény

SZERZŐINK

BERKES Lilla

egyetemi adjunktus; főtanácsadó

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna

indítványelemző

Alkotmánybíróság

CSILLIK Kristóf

hallgató

Eötvös Lóránt Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

CSINK Lóránt

egyetemi tanár; főtanácsadó

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

CZINE Ágnes

egyetemi tanár; alkotmánybíró

Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; Alkotmánybíróság

DELI Gergely

egyetemi tanár; főtanácsadó

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kara;

Alkotmánybíróság

HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó

alkotmánybíró

Alkotmánybíróság

HORVÁTH Attila

egyetemi tanár; alkotmánybíró

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar;

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

JUHÁSZ Imre

egyetemi docens; alkotmánybíró

Eötvös Lóránt Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; Alkotmánybíróság

JUHÁSZ Dorina
főtanácsadó
Alkotmánybíróság

KLICSU László
címzetes docens; főtanácsadó
Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

KURUNCZI Gábor
egyetemi adjunktus; főtanácsadó
Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

LÁNCOS Petra Lea
egyetemi docens
Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar

NÉMETH Ágnes
jogegységi tanácsadó
Alkotmánybíróság

ORBÁN Endre
adjunktus; volt tanácsadó
Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar;
Alkotmánybíróság

SALAMON László
címzetes egyetemi tanár; alkotmánybíró
Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

SCHANDA Balázs
egyetemi tanár, alkotmánybíró
Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

SULYOK Tamás
az Alkotmánybíróság elnöke
Alkotmánybíróság

SURI Noémi
adjunktus
Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar

STUMPF István

egyetemi tanár, kutató professzor; volt alkotmánybíró

Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar;

Nemzeti Közszerológati Egyetem, Amerika Kutatóintézet; Alkotmánybíróság

SZABÓ Marcel

egyetemi tanár; alkotmánybíró

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

Szívós Mária

címzetes egyetemi tanár; alkotmánybíró

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes

egyetemi docens; volt főtanácsadó

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

VARGA Ádám

adjunktus; főtanácsadó

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

VARGA Zs. András

egyetemi tanár; a Kúria elnöke; volt alkotmánybíró

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Kúria;

Alkotmánybíróság

WIEDEMANN János

tanársegéd; volt főtanácsadó

Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; Alkotmánybíróság

ZAKARIÁS Kinga

egyetemi docens, főtanácsadó

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Alkotmánybíróság

