

arsboni

*Az Alkotmánybíróság
hatásköreinek
módosulása az új
Abtv. tekintetében*

SZALBOT BALÁZS

SZALBOT BALÁZS

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében

A tanulmány eredetileg évfolyamdolgozatként született az ELTE ÁJK-n 2011-ben.

A tanulmány az ars boni jogi folyóiratban jelent meg, eredeti formájában szabadon terjeszthető és tudományos célra felhasználható.

Hivatkozás: Ezen tanulmány egészének vagy részének felhasználásakor (ideértve a tanulmány bármilyen más alkotás - különösen tanulmány, esszé, dolgozat - elkészítéséhez való felhasználását) legalább a szerző nevét, a tanulmány címét, valamint az arsboni.hu weboldalt kell megjelölni forrásként.

Például így: Kiss Éva: *Mit szabad és mit nem?*, arsboni.hu.

Minden más jog fenntartva a szerző, illetve az ars boni jogi folyóirat részére. Bármilyen üzleti vagy kereskedelmi felhasználáshoz a szerző és az ars boni jogi folyóirat előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Az ars boni jogi folyóirat a Stádium Intézet Alapítvány kiadványa.

Design: G. Szabó Dániel

facebook.com/arsboni • arsboni.hu • info@arsboni.hu

facebook.com/stadiumintezet • stadiumintezet.hu • info@stadiumintezet.hu

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS.....	3
II. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK HELYE A HATALMI ÁGAK RENDSZERÉBEN	3
III. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK HATÁSKÖREI.....	4
A. AZ ELŐZETES NORMAKONTROLL ELJÁRÁS.....	5
1. Az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény vizsgálata.....	6
2. Nemzetközi szerződés vizsgálata	8
B. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBE ÜTKÖZÉS VIZSGÁLATA.....	9
C. UTÓLAGOS NORMAKONTROLL	10
1. Konkrét normakontroll.....	10
2. Absztrakt utólagos normakontroll.....	11
IV. ALKOTMÁNYJOGI PANASZ.....	16
V. ZÁRSZÓ	17
FORRÁSOK.....	18

I. BEVEZETÉS

Dolgozatomban egy rövid elméleti bevezető után a magyar Alkotmánybíróság Alaptörvényben nevesített hatásköreit fogom sorra venni. Az egyes hatáskörök kidolgozása során igyekeztem összevetni a jelenlegi (lezárva: 2011. december 16.) szabályozást a 2012. január elsejétől hatályossal, mind az Alkotmány-Alaptörvény, mind az 1989. évi XXII. tv-2011. évi CXI. tv. viszonyában. A különböző hatáskörök ismertetése során tekintettel voltam azok rendeltetésére, valamint alkotmányvédelemben betöltött funkciójára is. Elemzésem során igyekeztem kiemelni a hatáskörök módosításának lényegét, célját, valamint hatásait is. A dolgozat megírása során különös figyelmet fordítottam az actio popularis megszűnésének következményeire, és az ún. valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének indokoltságára. E két hatáskör kapcsán igyekeztem kiemelni azt is, miként fog módosulni a magyar Alkotmánybíróság hatalmi ágak rendszerében betöltött szerepe.

II. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK HELYE A HATALMI ÁGAK RENDSZERÉBEN

A területi korlátokra való tekintettel nem tárgyalhatom az alkotmánybíróságok kialakulását, az alkotmánybíráskodás fogalmának ismertetése azonban megkerülhetetlen a hatalmi ágak rendszerében való elhelyezéséhez és az egyes hatáskörök lényegének megértéséhez. Ahhoz, hogy eljussunk az Alkotmánybíróság definíciójához előbb magát a védelem tárgyát, az alkotmányt kell meghatároznunk. Alkotmány alatt az államhatalom gyakorlásának eszközeit és korlátait meghatározó, a polgárok alapvető jogait tartalmazó normát értjük. Az alkotmány azonban csak akkor képes kifejtetni e funkcióit, ha azok érvényesüléséről valamilyen módon gondoskodnak. E funkciót hivatott betölteni az Alkotmánybíróság.

Az alkotmánybíráskodás funkciója nem összeegyeztethető és nem is vezethető le a hatalmi ágak klasszikus elválasztásának elvéből. Az intézmény mindhárom hatalmi ággal összefüggésbe hozható. Az Alkotmánybíróság egyrészt a Kelsen által meghatározott negatív jogalkotóként, másrészt a Petrétei által negatív kormányzásnak nevezett funkciót is betölti. Egyes nézetek szerint az Alkotmánybíróság bírói funkciója a kiemelkedő, bizonyos vélemények szerint pedig egyenesen egy negyedik hatalmi ággént funkcionál. Véleményem szerint a hatalmi ágak rendszerében való elhelyezés nem az „alkotmánybíróságok”, mint gyűjtőfogalom, hanem csak az egyes Alkotmánybíróságok tekintetében képzelhető el. A hatalmi pozíciójuk ugyanis jelentősen különbözhet az egyes országokban, aszerint, hogy a két fő funkciója –nevezetesen a normakontroll és az alapjogi védelem– közül melyiket részesíti előnyben az adott rendszer. A jelenlegi magyar alkotmánybírási gyakorlat a szinte egyedülálló absztraktságának, valamint az utólagos normakontroll dominanciájának köszönhetően inkább a törvényhozó hatalomhoz közelít. A későbbiekben azonban látni fogjuk, hogy az Alaptörvény és az új Alkotmánybíróságról szóló törvény hatályba lépésével ez a struktúra jelentősen megváltozik. Mindenekelőtt azonban tekintsük át a kelseni alkotmánybíráskodás főbb hatásköreit.

III. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK HATÁSKÖREI

Mielőtt rátérnénk a magyar Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások, valamint azok jogkövetkezményeinek módosulására, szükségesnek látom az európai modellű alkotmánybíróságok eljárásainak egy általános csoportosítását, szankciórendszerének áttekintését.

Az alkotmánybíróságok legtipikusabb és egyben legfontosabb hatásköre az alkotmánynál alacsonyabb szintű normák alkotmányossági felülvizsgálata, más néven a *normakontroll eljárás*. A normakontroll eljárási kategóriát tovább bonthatjuk annak megfelelően, hogy egyedi ügyben alkalmazandó norma alkotmányossága merül-e fel, vagy egyedi jogvita nélkül, pusztán egy norma alkotmányossága a kérdéses. Az előbbit *konkrét*-, az utóbbit *absztrakt* normakontrollnak nevezzük. Az absztrakt normakontroll esetében a felülvizsgálat időpontját tekintve beszélhetünk *előzetes*-, illetve *utólagos* absztrakt normakontrollról aszerint, hogy a felülvizsgálatra a norma kihirdetése előtt vagy azt követően kerül sor. Konkrét normakontrollnál fogalmilag kizárt az előzetes felülvizsgálat.

A normakontrollhoz hasonló eljárás a *nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata*. Ebben az esetben azonban az alkotmánybíróságok nem az alkotmány, hanem nemzetközi szerződések alapján vizsgálják felül a normákat.

Ugyancsak fontos alkotmánybírósági hatáskör az *alapjogi bíráskodás*. Ez a megoldás az állampolgári alapjogok védelmét hivatott szolgálni az alkotmánysértő közhatalom egyedi vagy normatív aktusai ellenében. A hatáskör az utólagos normakontroll mellett a legjelentősebb garancia, hiszen a hatalommegosztás rendszerében fék és ellensúly szerepet betöltő alkotmánybíróságoknak lehetőségük nyílik a végrehajtó-, illetve bírói hatalom kontrolljára. A hatáskör megvalósulása *alkotmányjogi panasz* formájában történik. Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárás lényegében szintén normakontroll, azonban a jogsérelem orvoslása nagyobb hangsúlyt kap, mint az objektív jogvédelem.

Az alkotmánybíróságok további hatásköre az *alkotmányértelmezés*. Az alkotmányokban csak generális szabályok, illetve értékek fogalmazódnak meg, ezért az egyes jogalkalmazók eltérő konnotációt tulajdoníthatnak ugyanazon rendelkezésnek. Az alkotmánybíróságok feladata, hogy hiteles és egzakt forrásul szolgáljanak az ilyen esetekben. Az alkotmányértelmezésnek szintén két formája ismeretes: az absztrakt és a konkrét. A formalizáltak is nevezett absztrakt alkotmányértelmezés során az alkotmánybíróságoknak joguk van az alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezésére, anélkül, hogy valaki indítványozná azt. A funkcionális, vagy konkrét alkotmányértelmezésre ezzel szemben akkor kerül sor, ha az alkotmánybíróságok egyéb hatásköreikben eljárva, indítvány alapján kezdeményezett eljárás keretében értelmezik az alkotmányt.

A felsoroltakon kívül az alkotmánybíróságok “egyéb” hatáskörébe tartozik a választási bíráskodás, a hatásköri összeütközések feloldása, az állambíráskodás (a közjogi méltóságok tisztségüktől való megfosztása és a politikai pártok alkotmányossága feletti döntés) és az országgyűlés akadályoztatásának megállapítása is. A későbbiekben az egyes magyar Alkotmánybíróság által gyakorolt hatáskörök részletesebben kifejtésre kerülnek.

Az alkotmánybíróságok szankciórendszerét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az európai gyökerű alkotmánybíróságok alapvetően két jogorvoslati lehetőséget különböztetnek meg aszerint, hogy egy megalkotott norma alkotmányellenességéről, vagy mulasztásból fakadó alkotmányéértésről beszélünk. Az előbbi esetben –az amerikai modelltől eltérően¹– az alkotmánybíróság hatályon kívül helyezheti a normát vagy annak egy részét, míg az utóbbi esetben a jogalkotási kötelezettség megállapítását, a mulasztást elkövető tevőleges magatartásra kötelezését rendelheti el.

A magyar Alkotmánybíróság hatásköreinek változását az Alaptörvény 24. cikkének, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvénynek megfelelően fogom tárgyalni. A hatáskörök felsorolása kapcsán két szempontot érdemes megemlíteni. Az egyik, hogy az Alaptörvény az Alkotmánnyal szemben már egy átfogóbb taxációt tartalmaz a hatásköröket illetően. Másrészt kiemelendő, hogy a hatályos Alkotmánybíróságról szóló törvény 1. § h) pontja alapján egyszerű többséggel elfogadott törvény is állapíthat meg további hatásköröket, míg ez az Alaptörvény 24. cikk (2) g) pontja alapján csak sarkalatos törvényben lesz lehetséges.

A. AZ ELŐZETES NORMAKONTROLL ELJÁRÁS

A legtöbb Alkotmánybírósággal rendelkező, vagy az alkotmánybíráskodás intézményét ismerő európai ország rendelkezik az előzetes normakontroll hatáskörével, ami nem véletlen, hiszen lényeges garanciája a jogállamiságnak. Az alkotmánybíráskodás amerikai modelljét követő európai országok² közül Írországbán a Legfelsőbb Bíróság folytathatja le az államfő által indítványozott előzetes absztrakt normakontrollt, míg Finnországbán a parlament alkotmányjogi bizottsága (jogászprofesszorok véleménye alapján) gyakorolja ezt a hatáskört. Franciaországban az organikus törvények és a parlamenti házszabályok vonatkozásában kötelező az Alkotmánytanács előzetes alkotmányossági vizsgálata. Egyéb törvények esetében a köztársasági elnök, a miniszterelnök és a parlamenti kamarák elnökei indítványozhatják.

A magyar alkotmánybírósági gyakorlat szerint az előzetes normakontroll kivételes eljárásnak minősül és elsősorban formai szempontok vizsgálatára irányul³. A hatályos magyar szabályozás a tárgyi hatály alapján az előzetes normakontroll három formáját különbözteti meg: az elfogadott, de ki nem hirdetett törvények vizsgálatát, a nemzetközi szerződések rendelkezéseinek a szerződés megerősítése előtt történő vizsgálatát és az Országgyűlés ügyrendjének (Házszabály) vizsgálatát. Mivel a 2011. évi CLI. törvény 24. cikk (2) a) pontja kizárólag „törvény” vizsgálatát említi, az új Abtv. pedig csak a nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatával egészíti ki, a Házszabály ezek után csak akkor lesz felülvizsgálható, ha törvényi rangot kap.

1 Az amerikai Supreme Court csak az alkalmazását tiltja meg.

2 Dánia, Észtország, Finnország, Görögország, Írország, Norvégia, Svájc

3 22/1996. (VI.25.) AB határozat

1. Az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény vizsgálata

Fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény nem a törvényjavaslatot, hanem csak a végleges szöveggel rendelkező, zárószavazás utáni törvényt engedi felülvizsgálni⁴, hiszen „az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírója az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének. Az előzetes normakontroll célját – megelőzni alkotmányellenes törvény létrejöttét – és az Alkotmánybíróság bírói funkcióját tartalmi vizsgálat esetén úgy lehet összeegyeztetni, ha a törvény szövege végleges formájában – vagy a javaslat egészéről történő szavazás előtt, vagy a szavazás után, de a kihirdetés előtt – kerül az Alkotmánybíróság elé”⁵.

Itt kell megemlíteni, hogy „az Alkotmánybíróság kizárólag a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről foglalhat állást; a törvény szabályozási koncepciójával, illetve indokolásával kapcsolatos alkotmányossági aggályokat tehát annyiban bírálhatja el, amennyiben ezek a törvény szövege alapján is felvethetők”⁶.

Az Országgyűlés által elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt az Alkotmányra tekintettel értelmezi az Alkotmánybíróság, vagyis ebben a hatáskörében nem vizsgálja a nemzetközi szerződésbe ütközést (azt csak utólagosan vizsgálja). „Olyan jogszabály, törvényjavaslat vagy ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálata során azonban, amely nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, s még inkább, ha a vizsgálat (...) kifejezetten arra irányul, hogy a belső jog a nemzetközi joggal az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint összhangban van-e, szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt is, hogy a kérdéses belső norma a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségbe ütközik-e, illetve, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alkotmánnyal”⁷.

Január elsejétől változni fog az ilyen típusú előzetes normakontrollt kezdeményezők köre is, ugyanis a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés is jogosulttá válik az eljárás kezdeményezésére (korábban csak a Hárszabály és nemzetközi szerződések felülvizsgálatát kérhette). A Velencei Bizottság a 2011. március 25-26-án tartott ülésén megfogalmazott véleménye szerint az Alkotmánybíróság átpolitizálódását eredményezné az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat kiterjesztése az Országgyűlésre (annak frakcióira és/vagy a Kormányra). A Bizottság véleménye szerint az Alkotmánybíróság így az egymással versengő politikai csoportok közötti döntőbíró szerepét töltené be, ami jelentősen rontana a testület hitelességén⁸. Ugyanakkor a szélesebb kezdeményezői réteg lehetőséget teremthet az előzetes normakontroll 16/1991. (IV.20.) AB határozatban megjelenő két fő funkciójának minél teljesebb érvényesítésére, nevezetesen a parlament tekintélyének védelmére és az alkotmányellenes törvény elfogadásának megakadályozására. Mivel azonban az indítványozást csak a kormányzó többség kezdeményezheti (lásd később) kérdéses a rendelkezés bevezetésének indokoltsága. A hatáskör ilyen irányú bővítése azonban a Fidesz szerint éppen megfelel az alkotmánybírósági határozatban megfogalmazottaknak, sőt a jogbiztonságot szolgálja, hiszen ez „a mindenkori kormánytöbbség számára megteremti azt a lehetőséget, hogy egy általános alkotmányossági vizsgálat keretében, gyorsított eljárással megkérdezze az Alkotmánybíróságot, hogy a jogszabály legalább elvi alapon

4 Az Alkotmánybíróság 1998 óta nem vizsgálhat felül törvényjavaslatokat. (1998. évi I. törvény)

5 16/1991. (IV.20.) AB határozat

6 28/1991. (VI. 3.) AB határozat

7 53/1993. (X. 13.) AB határozat

8 Strasbourg, 28 March 2011, Opinion no. 614/2011, CDL-AD(2011)001

*megfelel-e az Alaptörvénynek*⁹. A kormánytöbbség célja ezzel a fontos kérdésekben hosszúra nyúló, már a „jogbiztonságot sértő” utólagos alkotmánybíróági vizsgálatok elkerülése.

A január elsején hatályba lépő Alaptörvény szerint az Országgyűlés elnöke csak akkor küldi tovább az elfogadott törvényt a köztársasági elnöknek, ha az Országgyűlés kezdeményezésére lefolytatott eljárásban az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet, vagy a zárószavazást megelőzően megküldésre vonatkozó indítványt nem fogadtak el. Az ilyen indítvány kezdeményezéséhez a törvény kezdeményezőjének, a Kormánynak vagy az Országgyűlés elnökének egy határozott kérelmet kell benyújtania, melynek –az alkotmánybíróágról szóló törvényjavaslatához fűzött indokolás szerint– tartalmaznia kell a *„konkrét törvényi rendelkezést és konkrét alkotmányossági kérdést”*. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazás után határoz. Az Országgyűlés azonban a törvényt csak az egyszerű többségi határozat meghozatala után küldheti meg az Alkotmánybíróságnak, amivel kizárja a parlamenti kisebbség kezdeményezési jogát.

Amennyiben az Országgyűlés indítványa alapján lefolytatott eljárás során az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, úgy a törvény nem lesz kihirdethető. Ha az Országgyűlés módosítja a törvényt, akkor a felülvizsgálat ismételten kérhető mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök által. Az új Abtv. szerint, ha az ismételten lefolytatott eljárás is megállapítja az alaptörvény-ellenességet, az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére.

Az új szabályozás szerint a köztársasági elnök csak akkor vizsgálta felül törvényt az Alkotmánybírósággal (alkotmányos vétó), ha az országgyűlés azt korábban nem tette meg. Ugyan sem a 2011. évi CLI. törvény, sem az Alaptörvény nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket, mégis feltételezhető, hogy *„a törvény országgyűlési kezdeményezésre nem vizsgált részei, vagy a vizsgált részek más alkotmányossági ok miatt a köztársasági elnök által is előzetes normakontroll alá vehetők”*¹⁰ lesznek. Ellenkező esetben egy esetleges Országgyűlés által kezdeményezett felülvizsgálattal a köztársasági elnök ezen joga kiüresedne, ami súlyos csorbát ejtene a jogállamiságon. A január elsejétől hatályba lépő szabályozás ennek értelmezését az Alkotmánybíróságra hagyja. Amennyiben *„az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.”*

A köztársasági elnök az alkotmányos vétó mellett továbbra is rendelkezni fog politikai vétóval, ami azt jelenti, hogy ha korábban nem küldte meg az alkotmányellenesnek tartott törvényt az Alkotmánybírósághoz, akkor azt megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek (függetlenül attól, hogy az Országgyűlés kezdeményezte-e alkotmánybíróági vizsgálatot vagy sem). Ha az Országgyűlés módosítja a törvényt, akkor a köztársasági elnök általi felülvizsgálat *„kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”*¹¹ Ha változatlanul hagyja, akkor pedig csak az eljárási követelmények be nem tartása miatt kezdeményezheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.

9 Ablonczy Bálint: Az Alkotmány nyomában; Elektromédia Kft. 2011; 135. o.

10 Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, Közjogi Szemle, 2011/2; 8. o.

11 Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdés

Új elemként jelenik meg az előzetes normakontroll eljárásban az időkorlát. A törvény, vagy egy rendelkezése alkotmányosságának eldöntésére –a kezdeményezőtől függetlenül– harminc nap áll az Alkotmánybíróság rendelkezésére. Amennyiben az alkotmányos probléma vagy politikai vétó miatt visszaküldött törvényt az országgyűlés módosítja, mind a köztársasági elnök, mind az országgyűlés kérheti az alkotmányellenesség újbóli vizsgálatát. Az utóbb lefolytatott eljárásra tíz napos időkeretet szab az Alaptörvény.

2. Nemzetközi szerződés vizsgálata

A 2011. évi CLI. törvény –akárcsak a régi Abtv.– az előzetes normakontrollnak egy speciális esetét, a nemzetközi szerződés megerősítését megelőző alkotmányossági vizsgálatát is említi. Az 1989. évi XXXII. Alkotmánybíróságról szóló törvény 36. § (1) bekezdése szerint ilyen eljárást az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezhet. Ez az új Abtv.-ben mindössze annyiban módosul, hogy a kezdeményezést már az országgyűlési képviselők egy kisebb csoportjának (egynegyedének) is megengedi. A hatályos Abtv. addig nem engedi a szerződés kötelező hatályának az elismerését, amíg az alkotmányellenességet nem szüntették meg. Az új Alkotmánybíróságról szóló törvény szerint az alkotmányellenesség megszüntetésén túl –ha a nemzetközi szerződés is megengedi– lehetővé teszi a fenntartást is.

Az eljárás ismertetésének lezárásaként érdemes megemlíteni, hogy az előzetes normakontrollra nem vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése, vagyis 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 nem csak 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 a testület.

Ahogy azt a bevezetőben említettem az előzetes normakontroll lényeges, azonban nem kizárólagos feltétele a jogállamiságnak. Az előzetes normakontroll tárgyi hatálya ugyanis jelentősen korlátozott. A korlátozásnak két oka van: egyrészt az Alkotmánybíróság ügyterhe, másrészt ha a Kormány és a miniszterek is kikérik az Alkotmánybíróság véleményét minden rendelet meghozatala előtt, „óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is és –az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben– egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki.”¹² Jó példa a hatáskör önmagában való elégtelenségére Franciaország, ahol csak az előzetes normakontroll volt ismeretes, az is csak az organikus törvények és a parlamenti házszabályok vizsgálatakor. 2009-ben azonban a franciáknak rá kellett eszmélniük, hogy a De Gaulle-i Alkotmányra épülő Alkotmánytanács már nem biztosít megfelelő védelmet az alapjogoknak.

12 31/1990 (XII. 18.) AB határozat

B. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBE ÜTKÖZÉS VIZSGÁLATA

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata kizárólag utólagos normakontroll keretében kezdeményezhető. Az előzetes normakontroll eljárás során ugyanis az Alkotmánybíróság eleve figyelemmel van a törvény nemzetközi szerződésekkel való összhangjára, hiszen az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja „a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”. (A január 1-től hatályos szabályozás is előírja „a nemzetközi és a magyar jog összhangjának biztosítását”¹³.)

A hatályos Abtv. szerint az Alkotmánybíróság bármely eljárása során hivatalból, az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a legfelsőbb bíróság elnöke vagy a legfőbb ügyész indítványára folytathatja le az eljárást. A január elsején hatályba lépő 2011. évi CLI. törvény ezt a kört némileg leszűkíti, hiszen a korábbi indítványozói körből az országgyűlési képviselőknek (egynegyede), a kormánynak, a Kúria elnökének (volt legfelsőbb bíróság elnöke) és a legfőbb ügyésznek hagyja meg ezt a jogot. Beemeli ellenben az alapvető jogok biztosát és a bírókat (kizárólag akkor, ha az előttük folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során találnak nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt). A felülvizsgálat tárgyát illetően is történik változás, hiszen az Alkotmánybíróság az új Abtv. 37. § (2) bekezdése szerint a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök mellett a bíróságokra kötelező jogegységi határozatokat is felülvizsgálhatja.

A jelenlegi szabályozás a nemzetközi szerződésbe ütköző norma jogforrási szintje szerint tesz különbséget az alkalmazandó szankciók között. „Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz a nemzetközi szerződésbe ütközik, akkor a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, illetőleg közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti”. Más a helyzet azonban, „ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az ellentét feloldása érdekében - a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével - felhívja a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervet”¹⁴. A 2011. évi CLI. törvény nem köti meg így az Alkotmánybíróság kezét, ugyanis a 42. § alapján diszkrecionális jogköre lesz eldönteni, hogy a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályok közül melyeket semmisítse meg és melyek miatt hívja fel a Kormányt, illetve a jogalkotót az ellentét feloldása érdekében szükséges lépések megtételére. Ha a jogalkotó szerv nemzetközi szerződésből származó jogalkotó feladatának elmulasztása Alaptörvény-ellenességet idéz elő, a hatályos és az új Abtv. egyformán a mulasztást elkövető szerv felhívását írja elő feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság ezt a hatáskörei gyakorlása során lefolytatott eljárás keretében teheti meg.

Itt is érdemes kiemelni, hogy –az előzetes normakontrollhoz hasonlóan– a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata sem esik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének hatálya alá. Ez azt jelenti, hogy ha az Alaptörvénnyel való ütközés nem is vizsgálható, a nemzetközi szerződésbe

¹³ Alaptörvény Q) cikk (2)

¹⁴ 1989. évi XXXII. törvény 46. § (1)

ütközés igen. Ez pedig de facto „*azt eredményezné, hogy e vonatkozásban a nemzetközi szerződés az Alaptörvény elé kerül, az előírásai érvényesíthetősége szempontjából*”¹⁵.

C. UTÓLAGOS NORMAKONTROLL

Az eljárás során az Alkotmánybíróság vizsgálja mindazokat a normákat, amelyek már hatályba léptek, vagy ugyan még nem hatályosultak, de már kihirdetették őket, éppen ezért az utólagos normakontroll a törvényhozó hatalommal szembeni alkotmányvédő tevékenység egyik kiemelkedő eszköze. Fontosságát az is jelzi, hogy a jogalkotó a kezdeményezők körének meghatározását nem hagyta törvényre.

Mielőtt különbséget tennénk a konkrét, illetve az absztrakt utólagos normakontroll között, érdemes megvizsgálni a közös tulajdonságaikat. Először tekintsük át a felülvizsgálható normák körét. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra vonatkozó hatáskörét mindezidáig kiterjesztően értelmezte. Ugyan az 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja csak a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök felülvizsgálatáról rendelkezik, az alkotmánybírósági gyakorlat megállapította, hogy az valamennyi normatív aktusra kiterjed¹⁶, így a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályokra és a jogegységi határozatokra¹⁷ is. Az új Abtv. törvényi szintet ad az alkotmánybírósági gyakorlatnak, ugyanis a 37. § (2) bekezdése szerint mind a konkrét normakontroll eljárásban, mind az absztrakt utólagos normakontroll eljárás során felülvizsgálhatók lesznek a jogegységi határozatok. Változás történik azonban önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát illetően. Mind a jelenlegi Alkotmány (7/A. § (2)), mind az Alaptörvény (T) cikk (2) bekezdés szerinti jogforrási hierarchiában az önkormányzati rendelet a törvény alatt áll. Ez azt jelenti, hogy a törvényellenes önkormányzati rendelet egyben alkotmány sértő is. Az Alkotmánybíróságnak tehát az önkormányzati rendeleteket magasabb jogforrási szintbe ütközés esetén is vizsgálnia kellett, ami jelentősen növelte az ügyterhét. A számtalan koncepció után az új Alkotmánybíróságról szóló törvény végre megoldja a problémát. A 2011. évi CLI. törvény 37. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*az Alkotmánybíróság 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*”. Ezzel a megoldással az önkormányzati rendeletek nem fognak kiesni az Alkotmánybíróság hatásköréből, viszont a testület ügyterhe jelentősen csökkenni fog¹⁸.

1. Konkrét normakontroll

A konkrét normakontroll eljárás kezdeményezője Magyarországon a bíró, aki „*az előtte levő eljárás felfüggesztése mellett az alkotmánybíróság döntését kikéri az ügyben alkalmazásra kerülő jogszabály alkotmányosságáról*”¹⁹. Fontos kiemelni, hogy az absztrakt eljárástól eltérően ez egy kontradiktórius eljárás, hiszen az Alkotmánybíróság az érintett fél, illetve az indítványozó

15 Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, *Közjogi Szemle* 2011/2; 11. o.

16 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

17 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

18 Kilényi Géza: Alkotmánybíráskodás; *Unió*, 1993, 277-279. o.

19 Lábady Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az Alkotmánybírósági eljárásban; *Ma-*

javára mondhatja ki a jogszabály alkalmazhatatlanságát az adott ügyben. Miután az általános bevezetőben már ismertettem a jelenlegi szabályozás tárgyi hatályát, most térjünk át a 2012. január elsején hatályba lépőre.

A 2012. január elsejétől hatályba lépő szabályozás szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt, közjogi szervezetszabályozó eszközt, vagy az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatot kell alkalmaznia, amit alkotmányellenesnek tart, kezdeményezheti –a bírósági eljárás felfüggesztése mellett– az Alkotmánybíróság eljárását. Az egyedi normakontroll eljárás kezdeményezése során a bíró hatásköre valószínűleg az 540/B/1997. AB határozat szerint fog alakulni, vagyis a kezdeményezése nem irányulhat mulasztásból fakadó alkotmányellenesség orvoslására. A hatályos Alkotmánybíróságról szóló törvény tehát a jogegységi határozatok kivételével ugyanezt a tárgyi hatályt jelölte meg.

Pozitívumként értékelhető, hogy mind a jelenlegi, mind az új szabályozás megköveteli az Alkotmánybíróság eljárása alatt a bírósági eljárás felfüggesztését. Ez mondhatni alapkövetelmény, hiszen másképp nem lenne értelme a felülvizsgálatnak.

Megjegyzendő, hogy a 2011. évi CLI. törvény 25. §-a az 35/2011 AB határozatot figyelembe véve született. Az alkotmánybírósági határozat kimondja: „*az Alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügygel azonos ténybeli és jogi alapból származó peres eljárással párhuzamosan folyamatban lévő perek esetében utólag is biztosítani kell az alkalmazás kizárásának lehetőségét*”²⁰. Az új Abtv. ezzel „kompatibilis”, hiszen kimondja, hogy a bíró nem csak alaptörvény-ellenesség megállapítása és általános alkalmazási tilalom elrendelése miatt fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hanem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának konkrét, tehát az egyedi ügyre vonatkozó kizárását is kérheti.

2. Absztrakt utólagos normakontroll

Az utólagos absztrakt normakontroll eljárás esetében –szemben a konkrét normakontrollal– nincs egy meghatározott, konkrét ügy, ami alapján az eljárást meg lehet indítani. Mivel nincs sértett, az ilyen típusú normakontrollt bárki²¹ kezdeményezheti (actio popularis). Az Alaptörvény hatályba lépését követően mind a vizsgálható normák, mind a vizsgálatot kezdeményezők köre módosulni fog.

Az utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezők ilyen széles köre egyedülálló Európában, ugyanis a legtöbb európai ország ehelyett taxatív felsorolja a kezdeményezők körét. Spanyolországban a népügyész, Ausztriában a közigazgatási bíróságok, Olaszországban maga az állam, megint máshol pedig a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egy meghatározott hányada jogosult a kezdeményezésre. Még Európa azon országaiban is további feltételekhez kötik a kezdeményezést, ahol egyébként az „mindenkire” kiterjed: Ausztriában (1975 óta)

gyar jog, 1991. (38. évf.) 7. sz. 385. o.

20 35/2011 (V. 6.) AB határozat

21 Minden természetes és jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság és egyéb szervezet

egyéni sérelmet, Belgiumban pedig egyéni érdeket követelnek meg az eljárás megindításához²². Az európai gyakorlat megismerése után most tekintsük át részletesebben, hogyan is fog kinézni 2012-től a magyar kezdeményezői kör.

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosítása során az egyik leginkább vitatott pont volt az absztrakt utólagos normakontrollt kezdeményezők körének kialakítása. A hatályos szabályozás szerint Magyarországon bárki kezdeményezhet absztrakt utólagos normakontrollt. Ez a 2012. január elsején hatályba lépő Alaptörvény szerint jelentősen módosul, ugyanis ilyen normakontrollt csak „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, vagy az alapvető jogok biztosa”²³ kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál.

Az *actio popularis* megszüntetésével a törvényhozó két dolgot kívánt elérni: az alkotmánybíróság ügyterhének csökkentését és „a túlhatalomra potenciálisan lehetőséget adó, nem túl szerencsés kinövések megszüntetését”²⁴. Vizsgáljuk meg ezeket egyenként. Ahogy azt a Velencei Bizottság már többször kiemelte, az *actio popularis* ugyan Európában és a Velencei Bizottság tagállamaiban inkább kivételnek tekinthető, mégis az alkotmányosság legszélesebb garanciáját jelenti. A Bizottság azonban a horvát tapasztalatokra hivatkozva²⁵ azt is kiemeli, hogy a magyar Alkotmánybírósághoz 1600 beadvány érkezik évente, ezért „a magyar Alkotmánybíróság túlterhelésének veszélye nagyon is valós”. Az alkotmánybíróságoknak –ahogy azt Francisco Tomás y Valiente, a spanyol Alkotmánybíróság elnöke megfogalmazta– a szakmai döntések meghozatala során funkciójukból adódóan gyorsan kell dönteniük. Ellentétes esetben maga a késedelem kumulálódik.²⁶ Az Alkotmánybíróság azonban nem tud gyorsan dönteni, ha *popularis actio* keretében beadott beadványok árasztják el. Mivel „alig létezik manapság politikai vagy adminisztratív kérdés, amely ne lenne törvényi formában is szabályozott”²⁷, a normakontroll tárgya és ezzel az alkotmánybíróságok ügyeinek száma jelentősen kibővült. Az ügyteher csökkentése tehát mindenképpen kívánatos, az azonban, hogy milyen eszközökkel éri el a jogalkotó, korántsem mindegy. A másik érv, nevezetesen az Alkotmánybíróság potenciális túlhatalmának csökkentése a parlamenttel szemben kevésbé védhető, hiszen az utólagos normakontroll feladata éppen a törvényhozó hatalommal szembeni alkotmányvédelem.

Az *actio popularis* megszüntetésének igénye már a kezdetek kezdetén megjelent. Sokan hivatkoztak a fokozott ügyteherre, többek pedig a laikus indítványozók eliminálását szorgalmazták.²⁸ Lábady Tamás szerint az sem mellékes, hogy a koncepció nélküli, véletlenszerű megsemmisítések „holdbéli tájjá”²⁹ változtatják a jogrendszert. A populáris akció intézményi korlátozására számos elmélet született. Ezek közül Lábady Tamás koncepcióját emelném ki, aki szerint egyrészt személyi-, másrészt tárgyi alapon korlátozható a hatáskör. Személyi alapon ügyvédkényszer bevezetését, az érdekelttség jogsérelemmel való felcserélését, tárgyi alapon pedig a rendszerváltás előtti jogszabályok felülvizsgálatának mellőzését, a bárki általi indítványtételi

22 Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon...; *Közjogi Szemle* 2010/4 1-12. o.

23 Alaptörvény 24. cikk (2) e)

24 Ablonczy Bálint: Az Alkotmány nyomában; *Elektromédia Kft.* 2011; 135. o.

25 CDL-AD(2008)030 Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro

26 Lábady Tamás: A populáris akció...; *Magyar jog*, 1991. (38. évf.) 7. sz. 387. o.

27 Roman Herzog: Az Alkotmánybíróság szerepe a parlamentáris demokráciában; *Jogtudományi Közlöny*, 1992. június, 268. o.

28 Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője; *Jogtudományi Közlöny*, 2001. febr., 88. o.

29 Lábady Tamás: A populáris akció...; *Magyar jog*, 1991. (38. évf.) 7. sz. 388. o.

jog kizárását törvényi szint alatt és (a belga megoldás mintájára) időkorlát bevezetését javasolja. Fontos kiemelni, hogy Lábady a személyi alapon történő korlátozásoknak egyfajta „szűrő” funkciót szán, tanulmányában többször kiemeli, hogy „ez a megszorítás természetesen nem érintené a közérdekű normakontrollra vonatkozó indítványtételi jogosultak körét”³⁰. A 2012. január elsején hatályba lépő Alaptörvény ezzel szemben taxatív fel sorolja az indítványozók körét, melynek értelmében a jövőben a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére folytatható le utólagos absztrakt normakontroll eljárás.

Az utólagos absztrakt normakontrollra vonatkozó számos módosító koncepció közül még Ádám Antalét emelném ki, akinek az elképzelései több esetben is hasonlóságot mutatnak a január elsejétől hatályos szabályozással. Ő személyi korlátozást javasol, mégpedig a jogalanyok kimerítő megjelölésével. Szerinte a kezdeményezők körét „akként kell meghatározni, hogy az ellenérdekű, ellensúlyozó, ellenőrző és kisebbségi pozícióban lévő közjogi jogalanyok kezdeményezhessék a megítélésük szerint alkotmányértő jogszabály alkotmánybírói felülvizsgálatát.”³¹ Miután ismertettem az elmúlt évek változtatási javaslatait, nézzük meg hogyan alakul az absztrakt normakontroll hatáskör 2012. január elsejétől.

A Kormány indítványozóvá tétele első pillantásra feleslegesnek tűnik, hiszen így a törvényhozó hatalommal szembeni legfontosabb alkotmánybírói hatáskör kezdeményezésének joga a parlamenti többséget (tehát a törvényhozó hatalmat) maga mögött tudó Kormány kezébe kerül. Éppen ezért nem várható el a Kormánytól, hogy törvény, kormányrendelet vagy akár miniszteri rendelet tekintetében kérjen utólagos normakontrollt. Fontos lehet azonban a hatáskör az MNB-, a PSZÁF- és az NMHH elnökének rendeleteit és a már említett jogegységi határozatokat illetően. Több független elemző szerint „tekintettel kellett volna lenni arra, hogy e hatáskör funkciója az, hogy az alkotmány korlátai közé szorítsa a többségi elven működő jogalkotást. E hatáskör lényege ugyanis az, hogy az alkotmányellenes jogszabályoknak ne legyen maradásuk a jogrendszerben még akkor sem, ha a többség egyet ért vele”³². A Kormány kezdeményezői jogköre tehát a hatáskör ezen funkcióját nyilvánvalóan nem képes majd betölteni.

2012. január elsejétől az országgyűlési képviselők egynegyede szintén indítványozói joggal fog bírni. Véleményem szerint –amennyiben egységes az ellenzék– ez megfelelő jogosítványt jelenthet a kormányzó többséggel szemben. A képviselők, valamint a Kormány kezdeményezésére megindított alkotmánybírói eljárás azonban a korábbi civil alkotmányvédelmi eszközt tisztán politikaivá teszi.

A Velencei Bizottság március 28-i állásfoglalása szerint az actio popularis megszüntetése mellett előnyös bizonyos elemeinek korlátozott fenntartása. A Bizottság közvetett eljárási mechanizmusok kidolgozását, közvetítő testületek beiktatását javasolja. Egy módosító javaslat nyomán ilyen közvetítő testületként jelenik meg az alapvető jogok biztosa az Alaptörvényben. Az eddig említett kezdeményezők tekintetében az alapvető jogok biztosának kezdeményezői jogköre különösen felértékelődik. Az ombudsmani kezdeményezés alapvetően kétféle lehet. Az

30 Lábady Tamás: A populáris akció...; Magyar jog, 1991. (38. évf.) 7. sz. 389. o.

31 Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírói ellenőrzéséről; Jogtudományi Közlöny; 1992. december; 527. o.

32 http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/abtv_elemzes_20111027_final.pdf

alapvető jogok biztosa egyrészt –korábbi hatásköréhez hasonlóan– kezdeményezheti az általa vizsgált ügyekben felmerülő jogszabályok vizsgálatát, másrészt konkrét jogsérelem nélkül is (a korábbi „bárki” kategória) kérhet normakontrollt. Azonban a biztos tevékenysége az új Abtv. indokolása szerint nem jelentheti az actio popularis visszaszivárgását, a hozzá érkezett panaszok pusztá áttételét. A 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa akkor kezdeményezi az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát, ha „*álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll*”. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény nem tartalmaz egyéb kritériumot, így a biztosnak diszkrecionális jogköre lesz eldönteni mit karol fel és mit nem. Ez rendkívül problémás helyzetekhez vezethet olyan vitás kérdések kapcsán, mint az abortusz, hiszen az alapvető jogok biztosa nyilvánvalóan nem képviselhet két ellentétes álláspontot. Az ombudsmanoknak így az önkényesség elkerülése érdekében nemcsak hogy el kell sajátítaniuk az elmúlt húsz év alkotmánybírói gyakorlatát, hanem azt az Alaptörvénnyel is összhangba kell hozniuk.

Végezetül itt is érdemes megemlíteni az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését, vagyis a felülvizsgálat tárgyát korlátozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény e szakasza igencsak korlátozza mindkét utólagos normakontroll érvényesülési körét, hiszen amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság 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 tartalmi szempontból csak 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. Ez Jakab András szerint a hatáskör súlyos csorbítása³³, a kormánypárt azonban azzal érvel, hogy ezekből az alapvető jogokból szinte minden jogsérelem levezethető és így orvosolható. Felmerül a kérdés, hogy akkor miért van mégis szükség rá? Az eddigi bírói gyakorlatot ismerve a konkrét normakontroll tekintetében még inkább aggályos az Alaptörvény ezen rendelkezése, ugyanis ha a bíró olyan jogszabállyal találkozik, melyről nem tudja egyértelműen eldönteni, hogy a 37. cikk (4) bekezdés hatálya alá tartozik-e, akkor lehet, hogy nem fogja kockáztatni az eljárási okból történő visszautasítás okozta presztízsvesztéséget.

Összességében tehát megállapítható, hogy az Alaptörvény és a 2011. évi CLI. törvény a közösségi helyett az individuális jogvédelmet, az absztrakt bíráskodás helyett a konkrét alapjogi bíráskodást részesíti előnyben. Az actio popularis kapcsán ki kell emelni, hogy az absztrakt utólagos normakontrollt kezdeményezők körének szűkítése egy jogállamban önmagában nem lehet megfelelő indok sem az ügyteher, sem az Alkotmánybíróság „túlhatalmának” csökkentésére. A legadekvátabb érvelés a szűkítés mellett az lehet, hogy az actio popularis megszüntetésével lehetőség nyílik az ún. valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére. (Tilk Péter szerint a politikailag befolyásolt jogalkotó szervek tevékenysége jobban igényelné a tág kezdeményezői kört, mint a bírói fórum ítélkező tevékenysége.)

33 Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei; HVG ORAC Kiadó

IV. ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Az Alkotmánybíróság egyik legfontosabb hatásköre –a normakontroll mellett– az alkotmányjogi panaszban testet öltő alapjogvédelem. A testület alkotmányjogi panaszra azokat a jogsérelemeket vizsgálja meg, amelyek az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása, illetve az ügy érdemében hozott döntés, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés folytán következtek be és a jogsérelem szenvedett egyéb jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasszal indítványozott eljárások száma a jelenlegi rendszerben meglehetősen csekély, mely alapvetően két okra vezethető vissza. Mivel az alkotmányjogi panasz előterjesztése feltételekhez kötött, az indítványozók inkább az érintettségre hivatkozás nélküli, bárki kezdeményezésére megindítható utólagos normakontrollt választják. A másik ok, hogy alkotmányjogi panasszal az egyedi hatósági döntéssel okozott sérelem kevésbé orvosolható, mivel *„az Alkotmánybíróság a megsemmisített jogszabály alapján keletkezett jogviszonyokhoz, illetve az azok keretében szerzett jogokhoz és kötelezettségekhez csak szigorú feltételek mellett, kivételesen nyúlhat.”*³⁴ Az Alaptörvény, illetve a 2011. évi CLI. törvény hatályba lépését követően mind az intézmény jellege, mind tárgyi hatálya jelentősen meg fog változni.

Az Alaptörvény továbbra is lehetőséget teremt az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályok felülvizsgálatára. Ez azonban az actio popularis megszüntetésének fényében egy egészen más szerepet fog betölteni a jövőben. A 2011. évi CLI. törvény 26. §-a a jelenleg hatályos Abtv.-hez hasonlóan két feltételhez köti a panasz benyújtását: Alaptörvényben biztosított jog sérelme és jogorvoslati lehetőség kimerítése vagy hiánya. Az új Abtv. azonban egy egyelőre igencsak homályos kivételt is tesz, ugyanis akkor is megengedi az indítványozást, ha az alaptörvényellenes jogszabály pusztán hatályosulásával következett be a jogsérelem és a sérelmet szenvedett a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárást már kimerítette, vagy az nem áll rendelkezésére. Szintén újítás, hogy az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben történt jogsérelem miatt az ügyész fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. Megjegyzendő továbbá, hogy az ilyen típusú alkotmányjogi panasz során az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály mellett a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja az Alkotmánybíróság.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) d) pontjában egy másik alkotmányjogi panasz is megjelenik. A vonatkozó szakasz, valamint az új Abtv. szerint amennyiben az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérül, és jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy ilyen lehetőség nincs számára biztosítva, felülvizsgálható lesz az alaptörvény-ellenes bírói ítélet is. A felülvizsgálati jogkör ilyen irányú kiterjesztése nem mondható előzmény nélkülinek, ugyanis az 57/1991. (XI. 8) AB határozatban már mondták ki bírói ítélet megsemmisítését. Ez a döntés az Alkotmánybíróság hatásköreinek törvényt lerontó, kiterjesztő értelmezése nyomán született, ugyanis ilyen hatáskörrel az Alkotmánybíróság mindeközéig nem rendelkezett. A határozatot több kritika is érte, mondván a bírói döntés megsemmisítés már a jogalkalmazásba való beavatkozás. Azonban Halmai Gábor szerint ha az Alkotmánybíróságot depolitizálni szeretnénk, *„akkor annak helyét a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozáshoz való jelenlegi közelsége helyett inkább a*

³⁴ Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről; Jogtudományi Közlöny; 1992. december; 529. o.

*bíróságok irányába kellene eltolni.*³⁵ Megállapíthatjuk tehát, hogy az új Abtv.-ben szereplő, német mintára bevezetett, jogalkalmazásra is vonatkozó ún. valódi alkotmányjogi panasszal és a normakontroll visszaszorulásával egyértelműen a bírói hatalom felé mozdul el a testület.

Az Alkotmánybíróság ilyen tárgyú eljárása két kivételtől eltekintve változatlan marad. Az indítványozónak továbbra is hatvan nap (a jogsérelem bekövetkeztétől vagy a tudomásszerzéstől) áll majd rendelkezésére, azonban január elsejétől –megalapozott indokkal– a határidő lejáta után is lehet majd panaszt benyújtani, amennyiben azt az akadály megszűnését követően teszi meg az indítványozó. Erre az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály hatályba lépésétől számítva maximum száznyolcvan nap áll majd rendelkezésre. Az új Abtv. ugyan részletesen meghatározza az indítványozási határidőket, az eljárás lefolytatásáról azonban mindössze *„ésszerű határidőn belül”*³⁶ kell határoznia.

Végezetül itt is érdemes megemlíteni a hatáskör tárgyi hatályát és annak korlátait. Amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja ez a hatáskör is az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének hatálya alá esik. Az utólagos normakontrollhoz hasonlóan az alkotmányjogi panaszra is vonatkozik az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának korlátozása. Szintén megegyezik a két hatáskör jogegységi határozatokra és közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó tárgyi hatálya.

V. ZÁRSZÓ

A hatáskörök megváltozásának konklúziójaként megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság 2012. január elsejétől az Alaptörvény 37. cikk miatt a felülvizsgálható normák tárgykörét tekintve csökkentett hatáskörrel fog működni, ami igencsak sérelmes, hiszen így egy fekete lyuk keletkezik a jogrendszerben. A 37. cikk (4) kiiktatja az Alkotmányt bizonyos tárgykörökben, ami viszont azt eredményezheti, hogy a sérelmezett normák nemzetközi fórumok elé kerülnek.

Kijelenthető továbbá, hogy a január elsején hatályba lépő szabályozás a korábbi kollektív jogvédelem helyett az individuális jogvédelmet részesíti előnyben ezzel pedig egyértelműen a bírói hatalom felé mozdul el az Alkotmánybíróság. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése sokféleképpen értékelhető, egy azonban biztos, az *actio popularis* kezdeményezői aktivitását nem lesz képes pótolni. Mivel a szabályozás viszonylag széles körben biztosítja a mérlegelés lehetőségét, az Alkotmánybíróság és az ombudsman legfőbb feladata a szerepük értelmezése lesz módosuló hatásköreik tekintetében.

35 Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövőendő?; In: *Bírák Lapja*; 1994/3-4.; 46. o.

36 2011. évi CLI. törvény 30. § (5)

FORRÁSOK

FELHASZNÁLT IRODALOM:

- Ablonczy Bálint: Az Alkotmány nyomában; Elektromédia Kft. 2011;
- Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás; Osiris, Budapest, 1998.;
- Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybíróági ellenőrzéséről; Jogtudományi Közlöny; 1992. december;
- Bragyova András - Balogh Zsolt - Petrétei József - Tilk Péter - Cserni János - Somody Bernadette: Az alkotmánybíráskodás jövője; Fundamentum, 2010. 1. szám;
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon...; Közjogi Szemle 2010/4.;
- Fürcht Pál: Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság; Magyar Közigazgatás, 1993/3.;
- Halmi Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?; Bírák Lapja; 1994/3-4.;
- Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei; HVG ORAC Kiadó
- Kilényi Géza: Alkotmánybíráskodás; Unió, 1993;
- Lábady Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az Alkotmánybíróági eljárásban; Magyar jog, 1991. (38. évf.) 7. sz.;
- Láposy Attila (megjelenés alatt)
- Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés; Osiris, Budapest; 1995.;
- Roman Herzog: Az Alkotmánybíróság szerepe a parlamentáris demokráciában; Jogtudományi Közlöny, 1992. június;
- Salamon László: Az Alkotmánybíróság a Parlament szemszögéből; Jogtudományi Közlöny, 1992. június;
- Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, Közjogi Szemle 2011/2;
- Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok viszonya a Magyar Köztársaságban; Jogtudományi Közlöny; 2002. április;
- Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője; Jogtudományi Közlöny, 2001. február,

FELHASZNÁLT TÖRVÉNYEK:

1949. évi XX. törvény
1989. évi XXII. törvény
1998. évi I. törvény
2011. évi CLI. törvény
Alaptörvény

FELHASZNÁLT AB HATÁROZATOK:

31/1990 (XII. 18.) AB határozat
60/1992. (XI. 17.) AB határozat
16/1991. (IV.20.) AB határozat
28/1991. (VI. 3.) AB határozat
53/1993. (X. 13.) AB határozat
22/1996. (VI.25.) AB határozat
4/1997. (I. 22.) AB határozat
42/2005. (XI. 14.) AB határozat
35/2011 (V. 6.) AB határozat

EGYÉB FORRÁSOK:

CDL-AD(2010)039
CDL-AD(2011)001, 57. §
CDL-AD(2008)030
http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/abtv_elemzes_20111027_final.pdf

arsboni