

Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon

I. Előszó

A demokrácia és az alkotmánybíráskodás közötti kapcsolat vizsgálatának feltárására koncentrált tanulmányom,² *A hatalommegosztás terminológiája és a hatalommegosztás tana – eszmetörténeti áttekintés*,³ valamint a *Hatalommegosztás a magyar eszmetörténetben*⁴ című írásom megjelenése motivált arra, hogy átfogóbb vizsgálódás keretében megkísérlem az alkotmánybíráskodás eljárás és az alkotmánybíráskodás tevékenység klasszikus hatalmi ágakhoz történő hozzárendelését elvégezni. Értekezésem megírásához jelentős lendületet és inspirációt adott Pokol Béla: *Alkotmánybíráskodás törvényünk ellentmondásai és feszültségei (eszményiek és praktikusak)* címmel közzétett cikke,⁵ amely az Alkotmánybíráskodás hatásköreinek hatalmi ágakkal való megfeleltetésére készített. E célkitűzés megvalósításához bevezetesként jelen tanulmányomban áttekintem az Alkotmánybíráskodás létrejöttének előzményeit, az Alkotmánybíráskodás kialakulását és működését az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, valamint az Alkotmánybíráskodás működését az Alaptörvény hatálybalépését követően. E tanulmányom az Alkotmánybíráskodás hatásköreiről rendelkező jogszabályi rendelkezések feltárására koncentrált. Jelen tanulmányomban alkotmánybíráskodási határozatra nem hivatkozom, kizárólag a jogszabályi rendelkezések áttekintésére vállalkozom. Az alkotmánybíráskodási határozatoknak a hatalommegosztás szemszögéből történő áttekintésére következő, az Alkotmánybíráskodás hatásköreit érdemben vizsgáló tanulmányomban kerül sor.

II. Az Alkotmánybíráskodás létrejöttének előzményei

A magyar alkotmánybíráskodás előzményei megítélésem szerint a XIX. század időszakára vezethetők vissza. Báró Eötvös József „A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra” című művében álláspontom szerint a legfőbb törvényszékre vonatkozóan alkotmánybíráskodás jogkörökét is társít. Rávilágít arra, hogy az Egyesült Államokhoz hasonlóan szükséges a fékek és ellensúlyok rendszere, amely megvizsgálja, hogy az adott hatalmi ág nem terjeszkedett-e túl hatáskörén. Megítélésem szerint a legfőbb törvényszék a másik két hatalmi ágat semlegesíteni és személyteleníteni tudja. A Legfelsőbb Bíróság megvizsgálhatja a születő törvényt abból a szempontból, hogy az ellentétes-e az alkotmánnyal.⁶ A legfőbb törvényszék felállításának követelménye, amely egyes jogszabályokat jogellenesnek minősíthet, biztosítja, hogy a jog a hatalom korlátjává váljon. E

¹ A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának abszolutóriumot szerzett hallgatója.

² Egri-Kovács Krisztián: Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata In.: Jogelméleti Szemle 2018/3. szám http://jesz.ajk.elte.hu/2018_3.pdf (2018. október 20.)

³ Egri-Kovács Krisztián: A hatalommegosztás terminológiája és a hatalommegosztás tana – eszmetörténeti áttekintés In.: Jogelméleti Szemle, 2017/2. szám http://jesz.ajk.elte.hu/2017_2.pdf (2018. szeptember 27.)

⁴ Egri-Kovács Krisztián: Hatalommegosztás a magyar eszmetörténetben In.: Jogelméleti Szemle, 2017/4. szám http://jesz.ajk.elte.hu/2017_4.pdf (2018. szeptember 27.)

⁵ Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás törvényünk ellentmondásai és feszültségei (eszményiek és praktikusak) In.: Jogelméleti Szemle, 2018/1. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/2018_1.pdf (2018. szeptember 27.)

⁶ Báró Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. Révai Testvérek Irodalmi Intézet Rt, Budapest, MDCCCII., XI. fejezet és jegyzetek a XI. fejezethez

legfőbb törvényszék felállítását – állambíróság elnevezéssel – az 1869. évi IV. tc. vitája során Deák Ferenc kezdeményezte. Javaslatában az állambíróságot a politikai bűnügyekben, a hatóság és a bíróság közötti vitákban és „más tárgyakban” való döntési jogosultsággal ruházta fel. Sarlós Béla szerint Deák Ferenc „más tárgyak alatt” alkotmányjogi és közigazgatási kérdéseket, ügyeket értett, ebből pedig arra következtetett, hogy az állambíróság az „alkotmánybíróság szerepét töltötte volna be”, működésével korlátozva a kormány hatalmát, növelve az állampolgárok jogvédelmét. A bírák felét a király lett volna jogosult kinevezni, a másik felét pedig az országgyűlés választotta volna. A tagok maguk választottak volna elnököt. Azonban a kormány és a Deák-párt többsége nem kívánta létrehozni az állambíróság intézményét.⁷

A két világháború között a Tomcsányi Móric Közjogi és Közigazgatási Jogi Szemináriumban végzett kutatások során összegyűjtötték és összegezték az alkotmánybíráskodásra vonatkozó ismereteket. Törvényt a koronás királynak és az Országgyűlés mindkét kamarájának legfőbb együttes akarataként lehetett elfogadni. Amennyiben a törvényt nem a megszabott alkotmányos úton és formák között fogadják el, abban az esetben alaki alkotmányellenesség áll fenn. Az alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály a magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes. A szemináriumon az egyes államokat a törvények bíróság általi felülvizsgálatának ismeréve alapján öt kategóriába sorolták. Az első kategóriában nincs lehetőség a törvények bíróság általi felülvizsgálatára. A második típusba sorolhatóak azon államok, amelyekben a formailag szabályosan kihirdetett, érvényesnek és hatályosnak minősülő törvényt nem lehet felülvizsgálni. A harmadik kategóriába sorolhatóak azok az államok, amelyekben a rendes bírónak jogosultságuk van a törvények felülvizsgálatára. A negyedik kategóriába azok az államok sorolhatóak, amelyekben a legfőbb törvényszéknek van joga a törvényt felülvizsgálni. Az ötödik kategóriában pedig külön bíróság, alkotmánybíróság végzi el a törvények felülvizsgálatát.⁸

Magyarországon 1948-ban kíséreltek meg egy, az Alkotmánybírósághoz hasonló intézményt kialakítani, amely nem bizonyult tartósnak. A szocialista gazdasági és társadalmi rendszer nem kedvezett az alkotmánybíráskodás kialakulásának. A Magyar Közlöny 1949. augusztus 20. napján megjelent 174. számában kihirdetett *A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról* szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) preambulumban meghatározott rendelkezés szerint a nagy Szovjetunió fegyveres ereje a dolgozó nép előtt a demokratikus fejlődés útját nyitotta meg. Az Alkotmány a magyar munkásosztály és a dolgozó parasztság népi demokrácia útján fejlődő szocializmusa eredményeit fejezte ki, és a további fejlődés útját jelölte meg. A Magyar Dolgozók Pártja 1948. évben kiadott programnyilatkozatában merült fel az Alkotmány elfogadásának szándéka a következők szerint: „*A Párt szükségesnek tartja a népi demokrácia alaptörvényének megalkotását, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit, az állami, gazdasági és társadalmi rend alapvető változásait, a magyar köztársaság népi jellegét a törvény erejével, alkotmányban szentesítsük.*” A dolgozó nép által megteremtett népi demokrácia győzelmét az alkotmánynak kellett megvalósítania és rögzítenie.⁹

A szocialista rendszer a hatalom egységét és a parlamenti szuverenitás egységét vallotta, az államot az uralmon lévő osztály oszthatatlan osztályhatalmat gyakorló erőszakszerveként meghatározva. A politikai rendszer működését és struktúráját legitimáló

⁷ Máthé Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869: IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében. In.: Gazdaság- és Jogtudomány, MTA IX. Osztályának Közleményei III (1969) 23-24. o.

⁸ Fekete Mankovics László: A törvények alkotmányszerűsége. Attila Nyomda Rt., Budapest, 1937, 6-7., 17. és 37. o. http://misc.bibl.u-szeged.hu/23012/1/08571_001-068.pdf (2019. január 27.)

⁹ A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. Rákosi Mátyás Előadói beszéd az Országgyűlés 1949. augusztus 17-i ülésén
Arcanum Digitális Tudománytár
https://adplus.arcanum.hu/hu/view/TarsadalmiSzemle_1949/?query=Magyar%20N%C3%A9pk%C3%B6zt%C3%A1rsas%C3%A1g%20Alkotm%C3%A1nya&pg=514&layout=s (2018. november 17.)

ideológiai érvek Lenin 1917 júniusában „*Állam és forradalom*” címmel megjelent munkájára vezethetőek vissza, amelyből azon következtetés emelendő ki, amely szerint a munkásosztály volt hivatott arra, hogy uralkodó osztállyá válva beteljesítse a történelmi fejlődést, és létrehozza az osztály nélküli társadalmat. A koncepción Sztálin az 1936-os alkotmányba foglaltan oly módon változtatott, hogy a társadalom tagjainak közvetlen választásával létrehozott Legfelső Szovjetnek rendelték alá a kormányt és az egész állami szervezetrendszerét.¹⁰ A dolgozó nép a teljes állami hatalom gyakorlását az Országgyűlés kezébe adta.

A szocialista államok elvetették az alkotmánybíróságok bármely változatának gondolatát. A szocialista államban alkotmánybíráskodás azért nem volt elképzelhető, mert az államhatalom legfelsőbb szervének elsődlegességével ellentétesnek gondolták. Az Országgyűlésről feltételezték, hogy nem hoz létre alkotmányellenes törvényt. Takács Albert szerint amennyiben a törvényhozó hatalom csak alkotmányos, az alkotmányt magát megvalósító lehet, abban az esetben nem lehet különbséget tenni az alkotmány, mint mérték és a törvényhozó hatalom cselekedete között. Ebben az esetben a törvényhozó egyben az alkotmányvédelmet is ellátja. Takács Albert írásában rámutatott arra, hogy a szocialista fejlődés 1924-1933 közötti időszakában a Szovjetunió Legfelső Bíróságán működött a jogalkotás alkotmányosságának bírósági ellenőrzése. A további fejlődési szakaszban az alkotmányvédelmet a törvényhozó hatalom látta el. Az alkotmányjog jogrendszerben elfoglalt kiemelkedő helyzete megkívánta, hogy a törvényhozó és az alkotmányozó hatalmat egymástól megkülönböztessék, amelyre oly módon került sor, hogy az alkotmány minősített többséggel volt módosítható.

Az alkotmányozás és a törvényhozás tehát a jogalkotási eljárás pontos meghatározásával volt elhatárolható egymástól; ugyanakkor a törvények alkotmányosságát is vizsgálni kellett, valamint a jogalkotás alkotmányosságát is ellenőrizni volt szükséges.¹¹ A törvénytől alacsonyabb szintű jogszabály törvénybe ütközése esetén az ügyészség lett volna jogosult fellépni. A Minisztertanács gondoskodott az alkotmány végrehajtásáról és a megfelelő törvényjavaslatok Országgyűlés elé terjesztéséről. Bihari Ottó szerint az ügyészségnek nem volt joga arra, hogy az Országgyűlést, a Népköztársaság Elnöki Tanácsát és a Minisztertanácsot kibocsátott rendelkezései alkotmányosságának tekintetében ellenőrizze.¹² Az alkotmányi rendelkezések egységes értelmezése biztosította a jogrendszer koherenciáját. Pokol Béla szerint a 60-as években merült fel az alkotmányvédelem törvényességi ellenőrzési szervektől történő elkülönítésének igénye. A kelet-európai szocialista országokban a parlamenten belül létrehozott alkotmányjogi bizottságok, a prezidium jellegű szervek alkotmányvédelmi hatáskörei, valamint önálló alkotmánybíróság útján történő alkotmányvédelmi biztosítékok különíthetőek el.

Az alkotmányjogi bizottság az alkotmánysértés megállapítására csak javaslatot tehetett a plenáris ülés számára. Pokol Béla szerint e megoldást alkalmazták az 1965-ben elfogadott román és az 1968-ban elfogadott NDK-alkotmányban. A parlament által választott alkotmányvédelmi szerv típusába illeszkedett a magyar jogrendszerben a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által gyakorolható alkotmánysértő rendelkezések megváltoztatására vagy megsemmisítésére vonatkozó jogosultság, amelyet a legfőbb ügyész jogköréhez társítottak, figyelemmel arra, hogy az ügyészségek közreműködtek az alacsonyabb szintű államigazgatási

¹⁰ Pokol Béla: Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban In: Jogtörténeti Értekezések 15. szám: A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon a 19-20. században. Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék Kiadványai (szerkeszti: Kovács Kálmán) Budapest, 1986, 251-252. o. <https://majt.elte.hu/media/0b/1e/e74b47b6d6103898dc5e98ae061bc73c810d37379439cd6b6ff684ee0da97/MAJT-jogtorteneti-ertekezések-15.pdf> (2018. december 26.)

¹¹ Takács Albert: Az alkotmányvédelem néhány kérdése – különös tekintettel az alkotmányjogi tanácsra In: Jogtudományi Közlöny, XI. új évfolyam, , 1985/11. szám., 610-612. o.

¹² Bihari Ottó: Államjog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1987, 348-349. o.

aktusok alkotmányos felügyeletében. Jugoszláviában 1963-ban, Csehszlovákiában 1968-ban (mely a gyakorlatban nem valósult meg), Lengyelországban pedig 1982-ben hoztak létre alkotmánybíróságot.¹³ A 70-es években merült fel az alkotmányellenőrzés, az alkotmányvédelem mint az alkotmányos keretek között gyakorolandó demokratikus hatalomgyakorlás követelménye.¹⁴ Az 1970-ben *Javaslatok az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács munkájának továbbfejlesztéséről* címmel készített kiadványban jelent meg az alkotmányellenőrzés gondolata.¹⁵

Az Alkotmányban megtestesült párt és állam összefonódásának köszönhetően az Alkotmány védelmét az Országgyűlés, valamint a Népköztársaság Elnöki Tanácsa látta el. Tilk Péter értekezésében ismertette az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétes jogalkotási aktusok megsemmisíthetőségére vonatkozó korábbi időszakokban felmerült igényeket.¹⁶ A szocialista jogtudományban az Alkotmányt a társadalmi és állami élet alapvető politikai és jogi okmányaként határozták meg. Az alkotmány érvényesülése a szocialista alkotmányosság legfontosabb követelménye volt, amely megkövetelte az alapvető politikai, társadalmi és gazdasági viszonyok alkotmánykódexben történő rögzítését, amelyet kiegészítésekkel és módosításokkal időnként tovább kell fejleszteni. E rendelkezéseket az állami és társadalmi szerveknek és szervezeteknek, valamint az állampolgároknak követniük kellett, és az ebben foglalt rendelkezéseket végre kellett hajtaniuk. Ádám Antal – az átfogó alkotmánymódosítást követően közzétett tanulmányában – részletezte az alkotmány rendelkezéseivel ellentétes aktus megsemmisítésére vonatkozó igényeket. Az Alkotmány rendelkezéseinek megsértéséért felelősséget kellett viselni. A Magyar Szocialista Munkáspárt elvi irányító és ellenőrző tevékenységet is folytatott, illetőleg örködött az Alkotmány betartása felett.

Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) létrehozta az alkotmányvédelem legfontosabb szerveit és azok hatásköreit. Az Országgyűlés – az Országgyűlés állandó bizottságainak közreműködésével – biztosította a társadalom alkotmányos rendjét. Az Országgyűlés valamely alkotmányossági probléma kivizsgálására ideiglenes bizottságot is létrehozhatott. Emellett az országgyűlési bizottságok felvethettek alkotmányossági problémát, alkotmányvédelmi javaslatot terjeszthettek elő, valamint az átadott törvény- vagy törvényerejű rendelet javaslatokat, tervezeteket alkotmányossági szempontból is vizsgálniuk és véleményezniük kellett, akár szakértők igénybevételével és közreműködésével is. E körben az Országgyűlés megsemmisítette az állami szervek alkotmányba ütköző rendelkezéseit. Az Alkotmány végrehajtása felett a Népköztársaság Elnöki Tanácsa örködött. A népképviselői-államhatalmi szerv valamennyi egyéb állami szerv felett állt.

Ádám Antal tanulmányában kérdésként vetette fel, hogy az alkotmányvédelem kiterjed-e mulasztással elkövethető alkotmány sértésekre is. E körben felhívta a figyelmet, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa az Országgyűlésnél jogosult volt a mulasztás

¹³ Pokol Béla: Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban In: Jogtörténeti Értekezések, 15. szám: A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon a 19-20. században. Az ELTE Magyar Jogi Történeti Tanszék Kiadványai (szerkeszti: Kovács Kálmán), Budapest, 1986, 253-257. o.

¹⁴ Bibó István A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja címmel 1956. október 30-31. napján közzétett Fogalmazványában a több párt közötti szabad választáson alapuló parlamentáris demokráciából indult ki. A magyar köztársasági jogfolytonosságot az 1947 szeptemberi állapothoz történő visszatéréssel szándékozott helyreállítani. Az alkotmányos alapelvek feletti örködést a Legfelsőbb Bíróság keretében megszervezett alkotmánybírósággal szándékozott biztosítani. In.: Bibó István Válogatott tanulmányok 1935-1979. Magvető Kiadó Budapest, 1990. 157-164. o.

¹⁵ Holló András: Az Alkotmánybíróság Alkotmánybíráskodás Magyarországon Változó Világ Könyvtár 15. kötet Magyar Hivatalos Közlönykiadó 13-20. o.

¹⁶ Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság Phd értekezés Első rész Az alkotmánybíróság létrehozása Magyarországon 13-18. o. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf> (2018. november 17.)

megszüntetésére irányuló kezdeményezést benyújtani. Az Országgyűlésnek alkotmányvédelmi döntésre irányuló javaslatot tehetek az országgyűlési képviselők, az országgyűlési bizottságok, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Minisztertanács és azok tagjai. Emellett alkotmányossági problémát felvetett a legfőbb ügyész, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az államtitkárok. E szervek és személyek kötelesek voltak az alkotmányossági bejelentéseket megvizsgálni, indokolt esetben az Országgyűlésnek vagy a NET-nek továbbítani. Az Országgyűlés kizárólag a megsemmisítés eszközét vette igénybe állandó bizottsága támogatásában; a NET a megsemmisítés mellett úgyszintén jogosult volt alkotmányba ütköző jogszabályt vagy államigazgatási döntést megváltoztatni. Az Országgyűlés helyettesítése jogkörében eljárva ugyanakkor a NET kizárólag a megsemmisítési jogkört gyakorolhatta.

A Minisztertanács az érdekelt társadalmi szervezetekkel történő együttműködés során gondoskodott az alkotmány végrehajtásáról akként, hogy az alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjesztette, amelyért e testület és annak tagjai alkotmányos felelősséget¹⁷ viseltek. Törvényt ezenkívül az országgyűlési képviselők, az országgyűlési bizottságok, illetve a NET kezdeményezhettek. Az igazságügy-miniszter a miniszteri utasításnál magasabb szintű jogszabályok megalkotásában egyeztető, tervező feladatokat végeztet az alkotmányosság követelményének megfelelően.

Az alkotmányosság követelményének biztosítása során a legfőbb ügyésznek is szerepe volt, aki a törvény kivételével jogszabály kibocsátására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére irányuló kezdeményezési, indítványozási, javaslatvételi, illetve figyelemfelhívásra és észrevételezésre (miniszteri rendeletnél magasabb szintű jogszabályok tervezetere törvényességi szempontból benyújtandó előzetes észrevétel) is kiterjedő tanácskozási joggal részt vett az Országgyűlés, a NET, a Minisztertanács és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság ülésein, valamint a Legfelsőbb Bíróság teljes ülésein. Az ügyész általános törvényességi felügyeletet gyakorolt a Minisztertanácsnál alacsonyabb szintű államigazgatási és egyéb szerv jogszabályalkotó tevékenységére vonatkozóan.

A bíróságoknak az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezést tartalmazó jogszabály esetében alkotmányos bejelentésben az illetékes szervhez kellett fordulniuk; a tanácsok jogosultak voltak akár az Országgyűléshez, akár a NET-hez is fordulni alkotmányossági probléma esetében. A NET alkotmányos felügyeleti tevékenysége gyakorlása során beszámolót kérhetett bármely állami szervtől. Elbírált a legfőbb ügyésznek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, valamint a Hazafias Népfrent Országos Tanácsának bejelentéseit. Emellett az állampolgárok és a társadalmi szervezetek közérdekű javaslatot, bejelentéseket is tehetek.¹⁸

Az alkotmányvédelem az alkotmány érvényesülését biztosító feltételek és biztosítékok feltárására irányul. A biztosítékoknak ki kell terjedniük a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogviszonyok alkotmánynak megfelelő érvényesülésére. Az alkotmányvédelmi törekvések eredményeként hozták létre végül az Alkotmányjogi Tanácsot. A jogalkotást ellenőrző szerveknek nem volt minden, a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő jogszabály ellenőrzésére jogosítványuk, ezért a jogalkotás nem rendelkezett alkotmányos biztosítékkal. A jogalkotás alkotmányossága azonban az alkotmány megvalósulásának feltétele. Az alkotmánynak a jogszabályok kibocsátásának mércéjeként kell szolgálnia. Felmerült ezért a

¹⁷ A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény 12. § - ában meghatározott rendelkezés szerint a felelősségre a büntetőjogi, polgári jogi, munkajogi és államigazgatási jogi felelősségre vonatkozó törvényi rendelkezések voltak irányadók.

¹⁸ Ádám Antal: Alkotmányosság és Alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban In.: Jogtudományi Közlöny Tudományos folyóirat mellékletekkel 1974 XXIX. új évfolyam 1974 július hó Lapkiadó Vállalat Budapest 333-341. o. https://adtplus.arcanum.hu/hu/view/JogtudomanyiKozlony_1974/?pg=0&layout=s (2018. november 17.)

hatalommegosztás elve alapján, a jogalkotás alkotmányosságának védelme érdekében szerveződő, a törvényalkotás ellenőrzését végző szerv létrehozásának igénye.

Az Alkotmányjogi Tanács az Országgyűlés alkotmányvédő hatáskörébe illeszkedett. A testület megillette a már létrejött jogi normák felülvizsgálatának joga, utólagos normakontrollként. Az Alkotmányjogi Tanács a jogszabályok alkotmányellenességét megállapító döntésekben vagy egyéb formában jogosult volt javaslatokat tenni a jogszabályok rendelkezésére vonatkozóan. Az egyéb formában megtett javaslatok nem voltak kötelezőek, ezért Takács Albert szerint e jogosítványok nem minősültek a jogalkotás korlátozásának. A jogalkotó hatáskört az előzetes normakontroll korlátozta. A jogalkotás korlátozása miatt a parlament szuverenitásáról, illetve az általános akarat érvényesüléséről nem lehetett beszélni. Ennek másik oka abban állt, hogy a parlamenti jogalkotást a pártpolitika formálta, ezért az alkotmányvédelem a parlamenti kisebbség védelmét is szolgálta, illetőleg a jobbiztonságot is elősegítette. A jogalkotás alkotmányosságát védő intézmény a jogalkotás, elsősorban a törvények alkotmányosságát igyekszik biztosítani, elsősorban a normakontroll keretében. Takács Albert szerint a jogalkotás alkotmányosságának védelme elsődlegesen a politika korlátját jelenti.¹⁹

Pokol Béla szerint a magyar Alkotmányjogi Tanács konstrukciója a parlamenti bizottságok típusába sorolható alkotmánybiztosítékokhoz társítható.²⁰ Az Alkotmány 21. § (3) bekezdését az *Alkotmány módosításáról* szóló 1983. évi II. törvény 1. §-ában meghatározott rendelkezés akként módosította, hogy az Országgyűlés által megválasztott Alkotmányjogi Tanács volt jogosult ellenőrizni a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát. Az Alkotmányjogi Tanács ügyrendje az Országgyűlés ügyrendjének egy fejezetévé vált. Noha az Alkotmányjogi Tanács előkészítése során felmerült az alkotmánybíróság típusú szerv létrehozásának lehetősége is, az Alkotmányjogi Tanács végül a legfőbb képviseleti szerv rendszerébe illeszkedett bele, az Országgyűlésnek alárendelt szerv lett, amely kifejeződött abban is, hogy tagjait az Országgyűlés választotta, akik az Országgyűlésnek felelősséggel tartoztak.²¹ A testület az alkotmánnyal ellentétes rendelkezés végrehajtását és alkalmazását az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályok, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései kivételével felfüggeszthette.

Alkotmányellenesség kérdésében vita esetén, továbbá abban az esetben, ha a jogalkotó szerv az alkotmányellenességet nem ismerte el, vagy az alkotmánysértés elhárítására megjelölt szerv (megyei tanács végrehajtó bizottsága, Minisztertanács) nem intézkedett az alkotmánysértés kiküszöbölése iránt, illetőleg amennyiben e szervek döntését az Alkotmányjogi Tanács nem ismerte el, úgy az Országgyűlés hozott döntést. E rendelkezés oka Takács Albert szerint abban állt, hogy az Alkotmányjogi Tanácsot vélelmezhetően az alacsonyabb szintű jogi normák alkotmányosságának biztosítására szánták.²² Az *Alkotmányjogi Tanácsról* szóló 1984. évi I. törvény 1. §-ában meghatározott rendelkezés a tizenegy-tizenhét visszahívható tagból álló, a Hazafias Népfrent Országos Tanácsa javaslatára az Országgyűlés által az országgyűlési képviselők, valamint más közéleti személyiségek közül megválasztott testület feladatkörébe utalta a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságának biztosításában történő közreműködést, ezek ellenőrzését, valamint az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését. A testület saját kezdeményezése vagy az arra

¹⁹ Siéyes abbé vetette fel az alkotmány zsűri gondolatát, amely népképviselőkből állt. A bírók képtelenek az alkotmányvédelem megvalósítására. E gondolatok az 1946. évi alkotmányban megalkotott Comité Constitutionnel testületben valósultak meg. Vö.: Takács Albert: Az alkotmányvédelem néhány kérdése – különös tekintettel az alkotmányjogi tanácsra In: Jogtudományi Közlöny tudományos folyóirat XI. új évfolyam 11. szám Budapest, 1985. november hó 605-617. o.

²⁰ Pokol Béla: Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban, 256. o.

²¹ Takács Albert: Az alkotmányvédelem néhány kérdése – különös tekintettel az alkotmányjogi tanácsra In: Jogtudományi Közlöny tudományos folyóirat XI. új évfolyam 11. szám Budapest, 1985. november hó 613. o.

²² Uo., 615. o.

jogosult indítványa alapján járt el. Indítványozásra jogosultak voltak: az Alkotmányjogi Tanács tagjai, az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, az országgyűlési képviselők, az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, a Minisztertanács tagja, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű szerv vezetője, a Fővárosi Tanács és a megyei tanácsok, a társadalmi szervezet országos vezető szervei, az állami gazdálkodó szervezeteknek és a szövetkezeteknek az országos érdekképviselői szervei. Amennyiben nem az arra jogosult személy részéről előterjesztett indítvány érkezett az Alkotmányjogi Tanácshoz – ha az indítvány nem volt nyilvánvalóan alaptalan –, továbbították az indítványozásra jogosult testületnek.

A testület ülésén az igazságügy-miniszter, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az Alkotmányjogi Tanács elnöke által esetenként meghívott más személyek tanácskozási joggal vettek részt. A határozatképességhez a megválasztott tagok kétharmadának jelenlétére, a határozathozatalhoz egyszerű szótöbbségre (szavazategyenlőség esetén az elnök szavazatára) volt szükség. Alkotmányellenesség megállapítása esetén a testület megfelelő határidő megjelölésével a jogszabályt, illetve jogi iránymutatást kibocsátó szervhez fordulhatott. Ezen intézkedés eredményessége hiányában a tanácsok és a szerveik által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetében 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 fordulhatott. A törvény nem tette lehetővé a testület számára az alkotmányellenesség megállapítását, e körben a döntést az Országgyűlés hozta meg. Az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által meghozott jogszabály alkotmányellenességére vonatkozó véleményét az Elnöki Tanács elnökének kellett továbbítani.

A témakör szempontjából releváns alkotmánymódosításként megemlíthető az Alkotmány módosításáról szóló 1987. évi X. törvény, amely megtiltotta az Elnöki Tanács számára az alkotmány megváltoztatását, valamint az Országgyűlés tárgykörébe tartozó jogszabályok alkotását. Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozóan Holló András megjegyezte, hogy a bírói függetlenség alkotmányértő megoldását testesítette meg, hogy a bíró nem a saját jogán fordulhatott a testülethez, hanem a megyei bíróság elnökének hozzájárulásával, a Legfelsőbb Bíróság elnöke útján kezdeményezhetett eljárást.²³ Az Alkotmány rendelkezéseit autentikus módon az Országgyűlés volt jogosult értelmezni, amelyben az Alkotmányjogi Tanács csak közreműködött. Az Alkotmányjogi Tanácsnak az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésében történő közreműködésére az alkotmányellenesség vizsgálatán túlmenően bármely más indokolt esetben is sor kerülhetett. Emellett az Alkotmányjogi Tanács általános érvennyel kezdeményezhette az Országgyűlés alkotmányértelmezését, illetőleg az alkotmányértelmezésről jogosult volt véleményt nyilvánítani.²⁴

Az Alkotmányjogi Tanács a gyakorlatban a politikai rendszer legitimitása gyengítésének elkerülése érdekében tartózkodott az alkotmányértés kimondásától, ehelyett a legtöbb esetben „az alkotmánnyal való összhang hiánya” terminológia került előtérbe. A testület kormányrendelet alkotmányellenességét egyetlen ügyben, a 3/1988. számú – Magyar

²³ Holló András: Az Alkotmánybíróság Alkotmánybíráskodás Magyarországon Változó Világ Könyvtár 15. kötet Magyar Hivatalos Közlönykiadó 23. és 37. o.

²⁴ Takács Albert szerint emellett az Alkotmányjogi Tanácsnak meg kell, hogy legyen az a jogosultsága, hogy egy jogszabályt célszerűtlensége miatt minősítsen alkotmánnyal össze nem egyeztethetőnek. Vö.: Takács Albert: Az alkotmányvédelem néhány kérdése – különös tekintettel az alkotmányjogi tanácsra In: Jogtudományi Közlöny tudományos folyóirat XI. új évfolyam 11. szám Budapest, 1985. november hó 616-617 o.

Közlönyben is közzétett – határozatában állapította meg. Ezen túlmenően négy ügyben került sor alkotmányserítést megállapító határozat meghozatalára.

Holló András szerint a törvényességi funkcióból következett volna, hogy az ügyészi szervezet nyújtsa be a legtöbb indítványt a testülethez; azonban mindössze egyetlen esetben fordult elő, hogy a testület jelzett a Magyar Közlöny késedelmes megjelenése miatt, amelynek okán egy jogszabály a tényleges kibocsátásánál korábban lépett hatályba. Az Alkotmányjogi Tanács továbbfejlesztéseként felmerült a testület Alkotmánybírósággá alakításának gondolata.²⁵ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) általános indokolásában meghatározott rendelkezések szerint a joggal szemben támasztott követelmények előhozták a jogrendszer azon hiányosságát, hogy nem minden esetben lehetett megállapítani a jogszabályok és a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek körét.

A jogalkotásról szóló törvény meghatározta a központi és a helyi jogalkotásra vonatkozó szabályok kihirdetésére, a nemzetközi szerződések közzétételére, a jogszabály-előkészítésére vonatkozó rendelkezéseket, az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó szabályokat. A törvény meghatározta a kizárólagos jogalkotási tárgyak körét: a társadalmi rendre (a társadalmi szervezetek és az érdekképviselői szervek jogállására, az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választására, valamint jogállására, a miniszterek és az államtitkárok jogállására és felelősségére, a népszavazásra, a bűncselekményekre, a büntetésekre és a büntetés-végrehajtásra, a büntető, a polgári és az államigazgatási eljárásra vonatkozó szabályok), továbbá az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezések; a gazdasági rendre (a tulajdonviszonyok, a magánszemélyek és a jogi személyek vagyoni viszonyai, a gazdálkodó szervezetek jogállása, az állami irányítás alapvető rendje, állami pénzügyek, adók, állami költségvetés, munkaviszony, munkavédelem, személyi szabadságok, egyesületi és gyülekezési jog), illetve a sajtóra vonatkozó rendelkezések; a házasságra és a családra, az öröklésre, a személyhez és a szellemi alkotáshoz fűződő jogokra és köteleességekre, a közérdekű bejelentések, javaslatok és a panaszok intézésére, az oktatásra és a közművelődésre, a honvédelmi kötelezettségekre, a személyi nyilvántartásra, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályok; az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire és ezek érvényre juttatására vonatkozó eljárási szabályok. A jogalkotó a jogszabályok körét a törvény, a törvényerejű rendelet (az Alkotmány rendelkezéseinek megváltoztatása, valamint a törvényalkotási tárgyak kivételével saját vagy a nem üléselő Országgyűlés jogkörében az Országgyűlésnek bemutatandó jogszabály), a Minisztertanácsi rendelet, a Minisztertanács elnöke, elnökhelyettese és tagja által (a miniszter által felhatalmazás alapján) megalkotott végrehajtási rendelet, az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezése, valamint a tanács rendelete formájában határozta meg azzal, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

A tanácsi rendeletre mint jogszabályra vonatkozóan megállapítható, hogy a Jat. e jogszabályra vonatkozó rendelkezéseit nem módosították. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 103. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés értelmében: „A megszűnő tanács és szervei jogutóda a helyi önkormányzat”. Az Ötv. 16. §-ában meghatározott norma szól az önkormányzati rendeletről, amelyet a Jat. rendelkezéseibe nem vezettek át.

A törvény az államigazgatás egyéb jogi eszközeit is meghatározta. Az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Minisztertanács, a kormánybizottságok, a tanácsok és a tanácsok végrehajtó bizottságai határozatban szabályozták az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és megállapították a feladatkörükbe tartozó terveket. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője az irányításuk alá tartozó szervek – ideértve

²⁵ Uo., 26-36. o.

a külkereskedelmi és honvédelmi tevékenység gyakorlásának körében a gazdálkodó szervezet is – tevékenységének szabályozására utasítást adott ki. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője a rendszeresen ismétlődő műszaki-gazdasági és technológiai feladat megoldási módját, termék, termény vagy szolgáltatás jellemzőinek meghatározását a termelő, szolgáltató és kereskedelmi tevékenységet végző szervekre és személyekre kiterjedő hatállyal állami szabványként állapíthatta meg. Ármegállapítást országos hatáskörű árhatóság és a tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve adhatott ki. [Az ármegállapítást az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 22. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés 1991. január 1-jével hatályon kívül helyezte.] A kizárólag statisztikai fogalmat, módszert, osztályozást, névjegyzéket és számjelet tartalmazó kötelező rendelkezést a Központi Statisztikai Hivatal elnöke statisztikai közleményként adta ki, amelyet a Központi Statisztikai Hivatal hivatalos lapjában kellett közzétenni. Az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa és a Minisztertanács irányelvet bocsátott ki, amelyben általános érvényű célokat fogalmazott meg, a jogszabályokat elvi állásfoglalásban értelmezhetette.²⁶

A Jat. 1. § b) pontjában meghatározott rendelkezést az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 38. § (2) bekezdése akként módosította, hogy a köztársasági elnök jogosult törvényerejű rendeletet kiadni. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvény 4. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés a Jat. 1. § d) pontjában meghatározott rendelkezést akként módosította, hogy jogszabályként a miniszterelnöki rendeletet vezette be. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 51. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés a Kormányrendeletet vezette be jogszabályként. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei körében a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény kiegészítéséről szóló 1991. évi LIX. törvény 1. §-a a jogszabályokat a jegybanki rendelkezéssel egészítette ki, amelyet a Magyar Nemzeti Bank elnöke a – jelenleg hatályos terminológiával megfogalmazva – pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végző személyekre kiterjedő személyi hatállyal adott ki; ezt később a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi XV. törvény 18. § (5) bekezdésében meghatározott rendelkezés helyezte hatályon kívül.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény kiegészítéséről szóló 1991. évi LXVIII. törvény 1. §-a a bankfelügyeleti rendelkezést vezette be, amelyet az Állami Bankfelügyelet elnöke – az igazságügy-miniszterrel és a Bankfelügyeleti Tanáccsal egyetértésben – a pénzügyi intézetekre kötelező előírásként bocsátott ki, amelyet majd a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 221. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés helyezett hatályon kívül. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó szabványt a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 38. §-a hatályon kívül helyezte. A Jat. rendelkezéseit végül a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság 2010. december 31. napjával megsemmisítette.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben a megsemmisített jogalkotási törvény rendszerét olyan szabályozás váltotta fel, amely átvezette az alkotmányos berendezkedésben végbement változásokat és a jogalkotás gyakorlatát. Holló András szerint az 1987-es első jogalkotási törvényben bevezetett kizárólagos törvényalkotási tárgyak óhatatlanul felvetették az alkotmányvédelem igényét. A koncepció 1988. november 30. napjára készült el. Alapelv rangjára emelték a hatalmi ágak elválasztását. A testület az alkotmány sértő normát jogosult volt megsemmisíteni.²⁷ Az alkotmánybíráskodás bevezetése

²⁶Magyar Közlöny, 1987. december 29. napján kedden megjelent 65. szám. https://adtpplus.arcanum.hu/hu/view/MagyarKozlony_1987_045-067/?query=1987.%20%C3%A9vi%20XI.%20t%C3%B6rv%C3%A9ny&pg=720&layout=s (2018. november 20.)

²⁷Holló András: Az Alkotmánybíróság. In: Alkotmánybíráskodás Magyarországon, Változó Világ Könyvtár, 15. kötet Magyar Hivatalos Közlönykiadó 38. o.

céljából az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztálya 1988 augusztusában bizottságot hozott létre. Holló András szerint a koncepció hiányossága, hogy a hatalmi ágak elválasztására épülő intézményt szándékozott integrálni az egységes hatalomgyakorlásra alapuló közjogi rendszerbe.²⁸ A koncepciót követően törvény elfogadására is sor került, amelyre a tanulmány következő pontjában térek ki.

III. Az Alkotmánybíróság létrejötte és működése az Alaptörvény hatályba lépéséig

Magyarországon az Alkotmánybíróságot elviekben az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény 6. §-ában meghatározott rendelkezés hozta volna létre.²⁹ A törvény nem tette volna lehetővé az Alkotmánybíróság számára az alkotmánysértő törvény megsemmisítését. A testület jogosult lett volna az alkotmánysértő törvény végrehajtását felfüggeszteni. Az alkotmánybírók visszahívhatóak lettek volna. Az 1989. évi I. törvény Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezései érvényesnek minősültek, de nem léptek hatályba. A hatályba lépésről rendelkező külön törvény megalkotása elmaradt.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 6. §-a az Alkotmány IV. fejezetének 32/A. §-ával történő kiegészítésével szabályozta az Alkotmánybíróság jogintézményét. Az Alkotmánybíróság feladatát képezte a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata, e körben jogosult lett megsemmisíteni törvényeket és más jogszabályokat. Emellett ellátta a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az eredeti szabályozás szerint az Alkotmánybíróság 15 tagját az Országgyűlés választotta volna meg kétharmados többséggel. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXXIV. törvény azonban végül úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által megválasztott tizenegy tagból áll. 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. §-a végül az Alkotmány 32/A. § (4) bekezdését úgy módosította, hogy az Országgyűlés 15 alkotmánybíróvá választ.

Az Alkotmánybíróság létrehozatala szerves része volt a rendszerváltás közjogi folyamatának. Holló András szerint az Alkotmánybíróság létrehozásának előfeltétele a hatalommegosztás elvének elismerése volt. Az alkotmánymódosítással a hatalommegosztás elvére épülő alkotmánybíráskodás lehetővé tette az alkotmánysértő törvény megsemmisítésére is kiterjedő alkotmányos hatáskör gyakorlását.³⁰ Magát az Alkotmánybíróságot azonban az 1989. évi XXXII. törvény állította fel, és az szabályozta annak hatásköreit (a továbbiakban: régi Abtv.) Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a törvényjavaslat, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata, (az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, ötven országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, avagy a Minisztertanács, később Kormány indítványára induló előzetes normakontroll); a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze (a későbbi közjogi szervezetszabályozó eszköz) alkotmányellenességének utólagos vizsgálata (a bárki által indítványozható utólagos normakontroll), illetve jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálata [az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Minisztertanács (Kormány) vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke,

²⁸ Holló András: i. m., 38-41. o.

²⁹ Alkotmánytan I., i. m., 447. o.

³⁰ Holló András: i. m., 37-62. o.

illetve a legfőbb ügyész indítványára]; az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt bárki által benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása,³¹ a bárki által indítványozható, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése; az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközésnek az érintett szervek indítványára történő megszüntetése; az Alkotmány rendelkezéseinek az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Minisztertanács (Kormány) vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, avagy a legfőbb ügyész indítványára történő értelmezése; valamint a törvény által a testület hatáskörébe utalt ügyekben történő eljárás. A jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárás hivatalból is indulhatott. A régi Abtv. a törvényhozó számára lehetővé tette, hogy további személyeket is feljogosítson az Alkotmánybíróságnál közvetlenül előterjesztendő indítványozásra. Az indítványban az alapuló szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kellett előterjeszteni. A nyilvánvalóan alaptalan indítványt az Alkotmánybíróság elnöke elutasította, a nem jogosulttól származó indítványt pedig az indítványozásra jogosult szervnek továbbította vagy a hatáskörébe nem tartozó indítványt a hatáskörrel rendelkező szervhez áttette.

Az Alkotmánybíróság az összes tagjából álló teljes ülésben vagy háromtagú tanácsban a rendelkezésre álló iratok alapján, szükség esetén (de a kezdeti fázist leszámítva nem jellemző módon) személyes meghallgatás megtartásával, valamint (a gyakorlatban szintén rendkívül ritkán) szakértő bevonásával lefolytatott bizonyítással, mindenki által kötelezően rendelkezésre bocsátandó adatok beszerzésével, illeték- és költségmentes eljárásban zárt ülésen járt el.

Elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény aggályosnak tartott rendelkezését az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára vizsgálta meg. Alkotmányellenesség megállapítása esetén az államfő a törvényt mindaddig nem hirdethette ki, amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet meg nem szüntette. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Minisztertanács (Kormány) a nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérhette a nemzetközi szerződés rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát. Alkotmányellenesség megállapítása esetén a nemzetközi szerződés mindaddig nem volt megkötendő, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szüntette.

Amennyiben a bárki által előterjeszthető indítvány alkotmányellenesség utólagos megállapítására irányult, abban az esetben az indítványozónak indítványoznia kellett a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze teljes vagy részleges megsemmisítését. Az eljáró bíró akár a részére előterjesztett indítvány alapján is jogosult volt az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni, amennyiben az előtte folyamatban lévő eljárásban vélelmezhetően alkotmányellenes jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét (közjogi szervezetszabályozó eszközt) kellett alkalmazni. A Minisztertanács (Kormány) rendeleténél alacsonyabb szintű törvénysértő jogszabállyal vagy állami irányítás egyéb jogi eszközével szemben benyújtott ügyészi óvással való egyet nem értés esetén a jogi aktust kibocsátó szervnek az óvást az előterjesztés indokainak közlésével az Alkotmánybíróság elé kellett terjesztenie, amelyről az ügyészt is értesítenie kellett. Alkotmányellenesség esetén az Alkotmánybíróság a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét (közjogi szervezetszabályozó eszközt) teljesen vagy részben megsemmisítette, amely a döntés közzétételének napján hatályát veszítette.

A döntést a Magyar Közlönyben vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét (közjogi

³¹ E hatáskörhöz l. pl.: Uitz Renáta: Egyéni jogséremlmek és az Alkotmánybíróság, 43-44. o. In: Fundamentum, 1999/2. szám, 39-52. o.

szervezettség szabályozó eszközt) közzé hivatalos lapban közzé kellett tenni. Amennyiben megsemmisített jogszabályi rendelkezés miatt felelősség alóli mentesülésre, avagy büntetés, illetőleg intézkedés mellőzésére, csökkentésére vagy annak korlátozására került volna sor, abban az esetben az Alkotmánybíróság elrendelte a lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében meghatározhatta a hatályon kívül helyezett rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazhatóságát.

Nemzetközi szerződésbe ütközés esetén az Alkotmánybíróság hivatalból vagy a fentiekben megnevezett indítványozók indítványára a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét a nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából megvizsgálta. A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy alacsonyabb szintű jogszabály esetén az indítvánnyal érintett jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisítette. Magasabb szintű jogszabály esetén az ellentét feloldása érdekében határidő megjelölésével felhívta a nemzetközi szerződést kötő szervezet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervezet, amely a felhívásnak köteles volt eleget tenni. A régi Abtv.-ben meghatározott alkotmányjogi panasszal a jogorvoslati lehetőség kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőség hiányában a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül azon személyek fordulhattak az Alkotmánybírósághoz, akiknek jogsérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára megállapíthatta, hogy a jogalkotó szerv elmulasztotta teljesíteni jogalkotói feladatát, és a jogalkotó szervezet jogalkotási feladatának megadott határidőn belül történő ellátására hívta fel.

Megindokolandó és az indítványozónak kézbesítendő megfellebbezhetetlen, mindenkire kötelező határozatát szótöbbséggel hozta meg. Az Alkotmánybíróság teljes ülést tartott, amennyiben az indítvány teljes ülésen való elbírálását az Alkotmánybíróság elnöke vagy az Alkotmánybíróság három tagja javasolta.³² A döntéshozatal során felmerülő szavazategyenlőség esetén az elnök vagy a helyettes elnök szavazata döntött. Az Alkotmánybíróság tagja jogosult volt különvéleményét annak indokolásával együtt az iratokhoz csatolni. Az Alkotmánybíróság kizárólag a rosszhiszemű indítványozónak számíthatta fel az eljárásból eredő költségeket. Az Alkotmánybíróság maga alkotta meg ügyrendjét.

Az Alkotmánybíróság az eredeti törvényi szabályozás szerint tizenöt tagból állt volna. E tagokat, vagyis az alkotmánybírókat az Országgyűlés kilenc évre választotta, egyszer újraválaszthatóak voltak, és csak 45. életévüket betöltött, jogi végzettségű, büntetlen előéletű, kiemelkedő tudású elméleti jogászok (az állam- és jogtudományi doktorai, illetve egyetemi tanárok) vagy legalább húsz év jogász gyakorlattal rendelkező jogászok lehettek, akik a megválasztást megelőző négy évben párt alkalmazásában nem álltak, vezető államigazgatási tisztséget nem töltöttek be, politikai tevékenységet nem folytattak, nem voltak kormánytagok, pártban, érdekképviselői szervnél, állami szervnél vezető tisztséget nem töltöttek be.³³ Az elnököt maguk választották három évre, aki újraválasztható volt, és a miniszterelnökkel azonos javadalmazásban részült. Hivatalos (törvényi) székhelye Esztergom volt, valójában azonban érdemben a kezdetektől fogva Budapesten működött.

Az Alkotmánybíróság teljes üléseit az elnök, akadályoztatása esetén a helyettes elnök hívta össze és vezette, illetőleg ő képviselte az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek előtt, emellett ellátta a törvény és az Alkotmánybíróság ügyrendje által számára előírt feladatokat és összehangolta a testület tevékenységét. Az ügyvitel és az előkészítés teendőit az

³² A határozatképességhez az eredeti, 15 fős testület esetében tizenkét tag (és az elnök, vagy annak akadályoztatása esetén a helyettes elnök) jelenlétére lett volna szükség.

³³ Az első tíz alkotmánybíróra a kormány tagjára vagy valamely párt alkalmazotti jogviszonyára, valamint a vezető államigazgatási tisztség viselésének tilalmára vonatkozó rendelkezések nem voltak irányadóak.

Alkotmánybíróság Hivatala látta el. A testület 1990. január 1. napján – az Alkotmányjogi Tanácsnál folyamatban levő hét ügy átvételével³⁴ – kezdte meg működését 5 taggal és a tagok közül választott helyettes elnökkel, a határozatképességhez pedig legalább négy tag jelentére volt szükség.³⁵ Szavazategyenlőség esetén a helyettes elnök szavazata döntötte el a szavazást. Az Alkotmánybíróság valamennyi tagjának megválasztásáig a megválasztott tagok jártak el a teljes ülés hatáskörébe tartozó ügyekben is, valamint az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásáig a helyettes elnök látta el az elnök hatáskörét. Holló András szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányos hatalommegosztás szervezeti hatásköri egyensúlyát, valamint az alapjogvédelmet biztosította. A testület a kisebbségvédelmet akként biztosította, hogy megsemmisíthette a többség által elfogadott törvényt.³⁶ A tíz, illetve 1994 után tizenegy tagból álló Alkotmánybíróság határozatképességéhez (az elnökkel együtt vagy akadályoztatása esetén a helyettes elnökkel együtt) legalább nyolc alkotmánybíró jelenléte volt szükséges, szavazategyenlőség esetén az elnök vagy a helyettes elnök szavazata döntött.

A régi Abtv. 57. §-a változatlanul hagyta az ügyészségnek az általános törvényességi felügyelet gyakorlására vonatkozó jogosultságát és kötelezettségét. Óvást az Alkotmánnyal vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes jogszabály, illetőleg állami irányítás egyéb jogi eszköze ellen lehetett emelni az óvást kibocsátó szervhez történő benyújtásával, amelyet a kibocsátó szerv 30 napon belül vizsgált meg. Alaposnak tartott óvás esetében a kibocsátó szerv a jogszabályt, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközét hatályon kívül helyezte, visszavonta vagy módosította, és erről az ügyészt is értesítette. Óvással való egyet nem értés esetén az óvást elbírálás céljából az Alkotmánybíróság elé kellett terjeszteni, és erről az ügyészt is értesíteni kellett. A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény, valamint az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 2006. évi VII. törvény 16. § (3) bekezdés b) pontja hatályon kívül helyezte a régi Abtv.-nek a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény általános törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1998. évi I. törvény az előzetes normakontroll tekintetében – elismerve az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított önkorlátozó hatáskör-értelmezés helytállóságát, illetve követve az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos tényleges gyakorlatát (mely szerint az Alkotmánybíróság a politikai viták lefolytatásába nem szól bele) – hatályon kívül helyezte, megszüntette a törvényjavaslattal szemben előterjeszhető indítványozási lehetőséget, valamint hatályon kívül helyezte az előzetes normakontroll eljárás Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő által történő indítványozásának lehetőségét.³⁷

A régi Abtv. úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoznak a törvény által a hatáskörébe utalt eljárások. Az Alkotmánybíróságnak véleményt kell adni a Kormány részére az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi képviselőtestület felosztására irányuló javaslatról. A Kormány indítványára a képviselő-testület alkotmányellenes működéséről véleményt nyilvánít. Az Ötv. 93. §-a szerint amennyiben az Országgyűlés az önkormányzati képviselő-testületet feloszlatja, azzal egyidejűleg 60 napra kitzúzi az időközi

³⁴ Holló András: Az Alkotmánybíróság. In: Alkotmánybíráskodás Magyarországon. Változó Világ Könyvtár 15. kötet Magyar Hivatalos Közlönykiadó 36. o.

³⁵ Az Alkotmánybíróság első öt tagjának megválasztásáról szóló 33/1989. (XII. 9.) OGY határozat Ádám Antalt, Kilényi Gézát, Solt Pált, Sólyom Lászlót és Zlinszky Jánost választotta az Alkotmánybíróság tagjává.

³⁶ Holló András: i. m., 47. o.

³⁷ Az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetlenségéről és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló 2001. évi CII. törvény vezette be az alkotmánybírók részére a vagyonnyilatkozat benyújtását, ennek elmaradását illetménymegvonással és kizárással szankcionálva, valamint rendelkezett arról, hogy az alkotmánybírók a tudományos, oktatói, a művészeti, a szerzői jogi védelemben részesülő, valamint a lektori és a szerkesztői tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathattak.

választást. Kukorelli István, Papp Imre és Takács Imre rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság véleményének ismeretében a helyi önkormányzat önmaga megbízatását feloszlással megszüntethette. Feloszlás esetében az új képviselő-testület megválasztásáig a feloszlással érintett képviselő-testület megbízatása fennáll. Ezzel szemben az Országgyűlés feloszlása esetében a köztársasági elnök köztársasági biztost nevez ki a meghatározott önkormányzati, államigazgatási feladatok ellátásának irányítására az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre. Az Alkotmánybíróság véleménye nem jelent garanciát a feloszlásra. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesen működő kisebbségi önkormányzati testületet a Kormány javaslatára feloszlítja. Az önkormányzat alapjogi védelme érdekében jogosult volt az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az önkormányzat döntését a bíróság és az Alkotmánybíróság bírálhatta felül. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesnek tartott önkormányzati rendelet megsemmisítését utólagos normakontroll eljárásban bárki indítványozhatta. A törvényességi ellenőrzési tevékenység eljárásban eredendően a köztársasági megbízott, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal, a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvénysértés megszüntetésére irányuló eredménytelen határidő tűzésével történő felhívást követően az Alkotmánybíróságon kezdeményezhette a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Eredendően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §-ában meghatározott rendelkezés szerint az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást az Alkotmánybíróság bírálta el soron kívül, a határozatot helybenhagyó vagy kasszációt gyakorló döntésében. Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról 2011. évi CCI. törvény 145. § (7) bekezdésében meghatározott rendelkezés ugyanezt a Kúria hatáskörébe helyezte. A Kúria döntése ellen azonban az új Abtv. rendelkezései alapján a későbbiekben ismertetettek szerint alkotmányjogi panasz terjeszthető elő.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 93. § (4) bekezdése az oktatásért felelős miniszter feladataként írta elő, hogy a közigazgatási hivataloknál, illetőleg jelenlegi nevén kormányhivataloknál kezdeményezze a közoktatás feladatainak ellátásával összefüggő törvénysértések megszüntetését, amelynek eredménytelensége esetén az Alkotmánybíróságnál indíthatott eljárást. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 65. §-ában meghatározott rendelkezések szerint a felsőoktatási intézmények önkormányzatát sértő jogszabályokat és egyedi döntéseket az Alkotmánybíróságon meg lehetett támadni.³⁸ Ez az ún. alkotmányos panasz tehát az egyetemi (és főiskolai) autonómiát védte, ám gyakorlati jelentősége csekély volt.³⁹

A hatalommegosztás vonatkozásában különleges, de fontos hatáskör az, mely szerint az Országgyűlés akadályoztatásának tényét (ha a testület nem ülésezik és összehívása az idő rövidege vagy hadiállapot, rendkívüli állapot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik), továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, illetve a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen állapítja meg (amelyet az Országgyűlés akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén köteles felülvizsgálni és az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönteni az intézkedések jogszerűségéről). Az Alkotmánybíróság működését még rendkívüli állapot idején sem lehet

³⁸ „65. § (1) Az állam a felsőoktatással kapcsolatos feladatait a felsőoktatási intézményeknek az Alkotmányban és e törvényben szabályozott, valamint e törvény alapján megalkotott intézményi Szabályzatukban megállapított jogok, kötelezettségek és hatáskörök tiszteletben tartásával látja el. (2) A felsőoktatási intézmények önkormányzatát sértő jogszabályok és egyedi döntések az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatók.”

³⁹ Az 1993. évi LXXX. törvény 65. § (2) bekezdésében biztosított hatáskörében eljárva hozta meg az Alkotmánybíróság 445/H/1995. AB határozatát a Debreceni Kossuth Lajos Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara megszüntetésének vizsgálatáról.

korlátozni.

Szintén beleszólást jelentett egy másik hatalmi intézmény működésébe az Alkotmány 31. § (4) bekezdése, mely az Alkotmány vagy valamilyen törvény rendelkezéseinek a köztársasági elnök általi szándékos megsértése esetében az országgyűlési képviselők egyötöde indítványára, az országgyűlési képviselők kétharmadának titkos szavazatával elrendelt felelősségre vonási eljárásban lehetővé tette a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztását, amely eljárás befejezéséig az elnök hatáskörét nem gyakorolhatta volna.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 22. §-a a felelősségi eljárás lefolytatását az Országgyűléstől az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta. Amennyiben az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértést megállapítja, a köztársasági elnököt megfosztják tisztségétől. Amennyiben a felelősségre vonási eljárás az államfő hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, abban az esetben az Alkotmánybíróságnak a büntető eljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmaznia kellett volna és bármely intézkedést és büntetést is alkalmazhatott volna, azaz kvázi büntetőbíróságként járhatott volna el. A vádat az Országgyűlés által saját tagjai közül választott vádbiztos képviselte volna. A köztársasági elnök ellen egyéb cselekmény miatt büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehetett (volna) indítani.⁴⁰

IV. Az Alkotmánybíróság működése az Alaptörvény hatályba lépését követően

A Magyar Közlöny 2011. április 25. napján megjelent 43. számában kihirdetett *Magyarország Alaptörvénye* (a továbbiakban: Alaptörvény) *AZ ÁLLAM* címének *Az Alkotmánybíróság* alcímének 24. cikk (1) bekezdése az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként határozza meg. Az Alkotmánybíróság a korábbi jogszabályi rendelkezésekkel megegyezően az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket, bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, ennek eredményeképpen pedig az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt megsemmisíti, amely a döntés közzétételét követő napon hatályát veszti és a jogszabály e naptól nem alkalmazható. A kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály a döntés közzétételét követően nem léphet hatályba. *Az Alkotmánybíróság újonnan bevezetett hatásköre az ún. valódi alkotmányjogi panasz;*⁴¹ eszerint az *Alkotmánybíróság alkotmányjogi*

⁴⁰ Alkotmánytan I. i. m., 464-467. o.

⁴¹ A valódi alkotmányjogi panasz bevezetéséről és jellemzőiről részletesebben I.: Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám, 100-109. o.; Osztovits András: A valódi alkotmányjogi panasz egyes eljárásjogi kérdéseiről. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 109-113. o.; Vissy Beatrix: Támponok a valódi alkotmányjogi panasz hatókörének megállapításához. Közjogi Szemle, 2014/2. szám, 40-46. o.; Vissy Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok. II. kötet. ELTE ÁJK, Budapest, 2012, 199-211. o.; Csehi Zoltán: A német alkotmányjogi panasz hatása – biztató kezdetek a magyar gyakorlatban. FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 17-32. o.; Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. I. rész, Közjogi Szemle, 2012/3. szám, 11-19. o. és II. rész, Közjogi Szemle, 2012/4. szám, 29-37. o.; uő: Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In: Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 344-372. o.; Paczolay Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben, 76-79. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 67-79. o.; Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. Közjogi Szemle, 2015/2. szám, 17-23. o.; Uő: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az

panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, az Alaptörvény-ellenes bírói döntést pedig – a döntéssel felülvizsgált, szintén Alaptörvény-ellenes más bírósági vagy más hatósági döntésekre is kiterjedően – megsemmisíti. Az egyéni alapjogvédelem újonnan bevezetett, „valódi” alkotmányjogi panasz jogintézményében az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet⁴² jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni abban az esetben is, amennyiben az indítványozó a bírói döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást ítéli alaptörvény-ellenesnek. Az alkotmányjogi panaszt az ügy érdemében meghozott jogerős döntés ellen lehet előterjeszteni.⁴³

Bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárásával érintett ügyben nem alkalmazható. A jogszabály megsemmisítése esetén a döntés nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket vagy az alkotmánybírósági eljárásban felül nem vizsgálható bírói döntéseket. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező érdekében ettől eltérően is jogosult jogszabályt hatályon kívül helyezni vagy bírói döntést megsemmisíteni. Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása esetén a jogerős határozattal befejezett büntetőeljárást vagy szabálysértési eljárást is felül kell vizsgálni a büntetőeljárásról, illetve a szabálysértési eljárásról szóló törvényi rendelkezések szerint, amennyiben a megsemmisített jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint büntetőjogi, illetve szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne. A döntés jogkövetkezményeire a bírósági eljárások jogkövetkezményeit kell alkalmazni, és az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.

Alaptörvény hatálybalépése után In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014, 317-339. o.; Darák Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 70-72. o.; Zakariás Kinga: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. Alkotmánybírósági Szemle, 2011/2. szám, 91-100. o.; Orbán Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 101-120. o.; Zakariás Kinga: Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 149-162. o.; Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? Alkotmánybírósági Szemle, 2010/1. szám, 130-134. o.

⁴² Az érintettség feltételeihez vö.: Tóth Balázs Gergely: Az érintettség követelménye az alkotmányjogi panasz-eljárásokban. FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 121-135. o.; Kadlót Erzsébet: Alaptörvényben biztosított jog, illetve alapjog sérelme, 49-50. o. In: FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 47-67. o.

⁴³ Tóth J. Zoltán – Térey Vilmos: A bírói döntésekre is kiható alkotmánybírósági jogvédelem tapasztalatai. (2012–2017). Alkotmánybírósági Szemle, 2017/2. szám, 102. o. Tóth J. Zoltán: Rendőrképmás: sajtószabadság és képmáshoz való jog a polgári jogi és az alapjogi jogosultságok keresztútján In.: Pro Futuro 2017/2. szám 110-111. o.; Tóth J. Zoltán: A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban. In: Jogtudományi Közlöny. 2016/1. szám, 8. o. <http://real-j.mtak.hu/6262/1/JK201601.pdf> (2019. január 27.); Téglási András. Alkotmányjog. In: Téglási András: Az állam szervezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 166. o. Mindezzel az Alkotmánybíróság a rendes jogszolgáltatáshoz kerül közelebb. (Pl. Cservák Csaba szerint: „Az egyéni ügyre kiható, valódi alkotmányjogi panasz hatásköre eleve az igazságszolgáltatáshoz viszi közelebb az eredetileg >>negatív törvényhozónak<< nevezett centralizált alkotmánybíróságokat.” Vö.: Cservák Csaba: Sajátos alkotmánybíráskodási modellek. In: Jogelméleti Szemle, 2015/3. szám, 66. o. De olyan vélemény is megfogalmazódik, mely szerint az Alkotmánybíróság a panaszfunkció ellátása során tulajdonképpen az igazságszolgáltatás részévé válik. Pl.: „A jogalkalmazás alkotmányosság szempontjából az Alkotmánybíróság – minden ezzel ellentétes, bár nem kifejezetten erre a jelenségre vonatkozó általános deklaráció ellenére – fellebbviteli fórummá vált. ... Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszos eljárások során a konkrét peres ügy alkotmányos vonatkozásában fellebbviteli bíróként jár el.” Vö.: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor – Zódi Zsolt: Egy új alkotmányjogi panasz eljárás (Abtv. 27.) jelentőségének mérhetősége a bírósági és az alkotmánybírósági alapjogvédelem rendszerében. MTA Law Working Papers, 2017/23. szám, 3-4. o.

A korábbi szabályozással ellentétben a testület az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést megsemmisíti, utólagos normakontroll pedig immáron nem indítványozható bárki által; az Alkotmánybíróság kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa⁴⁴ (később pedig – mint arról szó lesz – a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész, valamint annak felállításával a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke) kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése változatlanul az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik (ugyanezen indítványozói körrel), valamint a testület továbbra is az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezésre lefolytatott egyedi normakontroll eljárásban, valamint alkotmányjogi panasz eljárásban a hatályos, avagy konkrét ügyben még alkalmazandó, de már hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, és a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. Kivételt jelent ez alól a közpénzügyi tárgyú törvények élethez, emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal való ütközésén kívüli megsemmisítésének tilalma.

Az Alkotmánybíróság mindemellett bárkinek az országgyűlési határozat meghozatalától számított tizenöt napon belül beérkező indítványára vizsgálja az Országgyűlés népszavazást elrendelendő vagy kötelezően elrendelendő népszavazatás elrendelését elutasító határozat Alaptörvénnyel való összhangját, amelyről harminc napon belül határoz. A határozatot helybenhagyja, vagy az Országgyűlés határozatát megsemmisíti és az Országgyűlést új határozat meghozatalára utasítja. Az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését is megállapítja, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Nemzetközi szerződésbe ütközés esetén az Alkotmánybíróság felhívja a nemzetközi szerződést kihirdető jogalkotót, hogy az ellentét feloldása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Jogszabály megsemmisítéséről, jogszabály hatálybalépésének felfüggesztéséről, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatáról, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról, valamint az Alaptörvény értelmezéséről szóló határozatot vagy az Alkotmánybíróság döntése esetén más tárgyban meghozott határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Az Alkotmánybíróság határozatai az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján digitális formában bárki által megtekinthetők. A jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását (nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása, jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem kerül sor jogszabály megalkotására, a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető tartalma hiányos) megállapító határozatban az Alkotmánybíróság a jogalkotót határidő megjelölésével felhívja feladatai teljesítésére. Az Alkotmánybíróság továbbá hatáskörei gyakorlása során megállapíthatja az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket,⁴⁵ amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó

⁴⁴ Az ombudsman alkotmányvédelmi (és egyéb) szerepéről lásd pl.: Cservák Csaba: Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig. Licum-Art, Debrecen, 2013, 68. skk.; uő: Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. In: Pro publico bono, 2015/3. szám, 13. skk. Az ombudsmani jogvédelemről általában vő.: Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.

⁴⁵ Ilyenre először a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban került sor, később pedig ennek gyakorlata meggyökeresedett. Vő.: Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok, 324-325. o. In: Magyar Jog, 2010/6. szám, 322- 327. o. Vő. továbbá: Trócsányi László: Az alkotmánybíráskodás és az igazságszolgáltatás kapcsolatának egyes kérdései, 120. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2010/1. szám, 120-126.

jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.⁴⁶ Az Alkotmánybíróság továbbra is tizenöt tagból álló testület, amelynek párttagsági viszonyban nem álló, politikai tevékenységet nem folytató tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Alkotmánybíróság elnökét hivatali ideje lejártáig terjedő időtartamra az Alkotmánybíróság tagjai közül az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja meg.⁴⁷

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontját a negyedik módosítás 12. cikk (2) bekezdése akként módosította, hogy az utólagos normakontroll eljárásban történő jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát indítványozhatja a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is. A Magyar Közlöny 2018. június 28. napján megjelent 97. számában kihirdetett *Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása* 11. cikk *b*) pontja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontját akként módosította, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke is jogosulttá válik az utólagos normakontroll eljárás keretében a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának Alkotmánybíróság általi felülvizsgálását kezdeményezni. A Közigazgatási Felsőbíróságot ugyancsak *Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása* hozta létre a közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyekben történő döntéshozatalok érdekében létrehozott közigazgatási bíróságok egységes jogalkalmazásának a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozat által történő biztosítása, valamint a közigazgatási jogvitákban hozott bírósági döntések fellebbezési elbírálása céljából.⁴⁸

Az Alaptörvény 24. cikke eredendően öt bekezdést tartalmazott, amelyet a negyedik módosítás módosított és kiegészített. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésébe új rendelkezésként belekerült, hogy az Alkotmánybíróság által a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezése csak abban az esetben vizsgálható, illetve semmisíthető meg, amennyiben a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.

A Magyar Közlöny 2011. november 21. napján megjelent 136. számában az

o. (Ma már az Abtv. ezt önálló alkotmánybírósági hatáskörként kifejezetten nevesíti.)

⁴⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény. 46. § (3) bekezdés

⁴⁷ Az Alkotmánybíróság elnökének feladatkörébe tartozik az Alkotmánybíróság képvisellete az Országgyűlés és más szervek, valamint a nyilvánosság előtt, tevékenységének összehangolása és az egységes joggyakorlat megteremtésének biztosításában való közreműködés, az Alkotmánybíróság teljes ülése ülésezési rendjének, az elbírálandó ügyek napirendre tűzése ütemezése, az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzése, az előadó alkotmánybíró kijelölése, az ülések napirendjének meghatározása, összehívása és vezetése. Az elnök javaslatot tesz a tanácsok összetételére, a tanácsvezető alkotmánybírókra, ideiglenes tanács alakítására, munkáltatói jogokat gyakorol az Alkotmánybíróság hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett, irányítja az Alkotmánybíróság Hivatalát, valamint javaslatot tesz a teljes ülésnek a főtitkár személyére, kinevezi és felmenti a gazdasági vezetőt, az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogának megsértése esetén megteszi a szükséges intézkedéseket, ellátja azokat a feladatokat, amelyeket az Alkotmánybíróság ügyrendje számára előír. Az elnöki megbízás az alkotmánybírósági tagság megszűnésével, valamint az Országgyűlés elnökéhez benyújtott – az elnök alkotmánybírói tisztségét nem érintő – lemondással szűnik meg. Az elnökhelyettest az alkotmánybírók közül az Alkotmánybíróság elnökének javaslatára az Alkotmánybíróság teljes ülése választja meg. Tisztsége megszűnik az új elnök hivatalba lépésekor, lemondásával, alkotmánybírói tisztsége megszűnésével. Az elnökhelyettes helyettesíti az elnököt, valamint ellátja mindazokat a feladatokat, amelyekkel az elnök megbízza. Amennyiben az elnök és az elnökhelyettes együttesen akadályoztatva van, úgy az elnök teljes ülés ülésezési és napirendjének meghatározására, az elbírálandó ügyek napirendre tűzésének ütemezésére, az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzésére, összehívására és vezetésére, az előadó alkotmánybíró kijelölésére, a tanácsok összetételére, a tanácsvezető alkotmánybírókra, ideiglenes tanács alakítására vonatkozó hatásköreit a legidősebb alkotmánybíró gyakorolja. Az Alkotmánybíróság igazgatási és munkaszervezetét az Alkotmánybíróság Hivatala látja el, amely az Alkotmánybíróság szervezeti működését, ügyviteli döntés-előkészítő folyamatait ellátja. A hivatalt az elnök javaslatára a teljes ülés által megválasztott főtitkár vezeti, aki a döntések előkészítéseire irányuló munkáját az elnök irányítása alatt végzi.

⁴⁸ Magyar Közlöny 2018. június 28. napján megjelent 97. száma <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/ab129490c294de0c71026974ffc30105c4c4442b/megtekintes> (2019. január 03.)

Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényként kihirdetett törvény (a továbbiakban: Abtv.)⁴⁹ Szemben a régi Abtv. rendelkezéseivel, a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetet képező költségvetéssel⁵⁰ rendelkező Alkotmánybíróság budapesti székhellyel jött létre.

Az Alkotmánybíróság tagjának csak büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár választható meg, aki jogász végzettséggel rendelkezik, a 45. életévet betöltötte, kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora) vagy legalább húszévi jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik. Az alkotmánybírákat immáron 12 évre választják meg (és a 70. életév betöltése csak a választhatóságnak képezi akadályát, de a 70 éves koruk előtt megválasztott alkotmánybírók megbízatása kitöltésének – akár 81 éves korukig – nem), viszont nem választhatóak újra. Megbízatásuk a tudományos felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeken kívül minden más tisztséggel összeegyeztethetetlen.⁵¹ Az alkotmánybírák függetlenek, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek vannak alárendelve.

Az alkotmánybíróvá történő megválasztást megelőzően betöltött tisztségviselésre vonatkozó tilalmak a régi Abtv. rendelkezéseivel azonosnak tekinthetők. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztására vonatkozó szabályozás pedig oly módon változott, hogy az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot; a képviselőcsoportok pedig legalább egy-egy képviselővel vesznek részt a bizottságban. A javasolt személyeket az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága meghallgatja. Az Országgyűlés a bizottság véleménye alapján választja meg a javasolt személyeket. Az új alkotmánybíró az elődje megbízási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül kell megválasztani, aki az elődje megbízási idejének megszűnését követő napon vagy a határozatban megjelölt napon lép hivatalba. Ha az Alkotmánybíróság több tagjának szűnik meg a megbízatása, mint amennyit az Országgyűlés megválaszt, abban az esetben az életkorban fiatalabb alkotmánybíró megbízatása hosszabbodik meg.

Az alkotmánybíró az alkotmánybírósági eljárásban kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy más hatóság előtt nem lehet felelősségre vonni. Alkotmánybíró ellen büntetőeljárást, szabálysértési eljárást és büntető eljárásjogi kényszerintézkedést kizárólag az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet indítani. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság a megbízatási időtartam leteltével, lemondással, összeférhetetlenség miatt a megbízatás megszűnésének megállapításával, az országgyűlési képviselők választásán való választhatóság elvesztésével, kizárással, valamint hallállal megszűnik.

Az Abtv. – a régi Abtv.-hez hasonlóan – változatlanul rendelkezik az előzetes normakontroll eljárásról. A törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke által a zárószavazás előtt benyújtott indítványra, a zárószavazást követően meghozott országgyűlési döntés alapján az Országgyűlés elnöke az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Amennyiben az Országgyűlés elnöke nem indítványozott alkotmánybírósági eljárást, abban az esetben ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak

⁴⁹ Magyar Közlöny 2011. november 21. napján hétfőn kihirdetett 136. szám <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/02cf985bd4499998a93121c890589bd5d601e751/megtekintes> (2019. január 27.)

⁵⁰ E körben az Alkotmánybíróság elnöke minősül az irányító szerv vezetőjének.

⁵¹ Az Alkotmánybíróság tagja tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat, a felmerült összeférhetlenségi okokat meg kell szüntetnie. Az alkotmánybíróknak és a velük közös háztartásban élő családtagoknak évente vagyonynyilatkozatot kell tenniük. Az alkotmánybíró az alkotmánybírósági eljárásban kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy más hatóság előtt nem lehet felelősségre vonni.

valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, azt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak határozott kérelmet tartalmazó indítványában maga szintén megküldheti. Az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb harminc napon kell döntést hoznia. Alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja. Az újratárgyalást követően a zárószavazás előtt benyújtott és az Országgyűlés által elfogadott indítvány alapján az Országgyűlés elnöke vagy a törvény kihirdetését megelőzően a köztársasági elnök az így megváltoztatott rendelkezések tekintetében vagy az eljárási követelmények megsértésére hivatkozással (pl. hogy az újratárgyalás csak formális volt, és nem érdemi) ismételt előzetes normakontroll eljárást kezdeményezhet az Alkotmánybíróságon, amelyet az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül el kell bírálnia. Alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén a törvény nem hirdethető ki. Ha az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által ismételt lefolytatott eljárást követően megállapítja az alaptörvény-ellenességet, abban az esetben az Országgyűlést fel kell hívni jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára, amelyet a nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az országgyűlési képviselők egynegyede indítványozhat az Alkotmánybíróságon. Nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi jogban eljáró jogalanyok az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik vagy fenntartás megtételével. Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.

Az Abtv. rendelkezései alapján az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálatára irányuló eljárást (utólagos normakontroll eljárás) a régi Abtv. rendelkezéseivel szemben (ti. 2012 előtt bárki indítványozhatta az eljárást) kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa, továbbá a 2013. április 1-jétől a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész (továbbá a Közigazgatási Felsőbíróság felállításával pedig majd annak elnöke is) indítványozhatja. Az alapvető jogok biztosának határozott kérelmét tartalmazó indítványát az Alkotmánybíróság abban az esetben vizsgálja, amennyiben a alapvető jogok biztosának álláspontja szerint jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Nincs helye az alkotmánybíróság eljárásának, amennyiben az indítvány már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és a körülmények az Alkotmánybíróság döntése óta nem változtak meg alapvetően. A körülmények alapvető megváltozása esetén az alkotmánybírósági eljárás (újra) indítványozható.

A bírói kezdeményezést a régi Abtv. rendelkezéseire hasonlóan az eljáró bíróság jogosult az eljárás felfüggesztése mellett előterjeszteni abban az esetben, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét a bíróság észleli vagy az alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság már megállapította. Az eljáró bíró kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés kizárását.

Az Abtv. változatlanul szabályozza a korábbi Abtv.-ben meghatározott alkotmányjogi panaszt, emellett a „kivételes” és a „valódi” elnevezéssel illetett alkotmányjogi panasz típusokat.⁵² Alkotmányjogi panasszal fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy

⁵² Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárási és tartalmi feltételeket vö: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2015. A kérdés komplex áttekintéséhez vö. még: Udvary Sándor – Juhász Krisztián: Egy régi-új ismerős: az alkotmányjogi panasz. In: Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012,373-380. o.

szervezet az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán Alaptörvényben biztosított személyes jogsérelem következett be, és a jogorvoslati lehetőségeket kimerítették vagy jogorvoslati lehetőséget nem biztosítottak az indítványozó személy részére. Kivételes alkotmányjogi panasz benyújtására van lehetőség az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása miatt közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be alapjogi jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvosolására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeket az indítványozó már kimerítette. A legfőbb ügyész is jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni abban az esetben, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

A „valódi” alkotmányjogi panaszt alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben nyújthatja be a sérelmezett döntés kézhez vételétől számított hatvan napon belül az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet abban az esetben, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát⁵³ sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A „régí” alkotmányjogi panasz⁵⁴ elbírálására irányuló beadvány esetében az Alkotmánybíróságnak lehetősége van az alaptörvény-ellenes bírói döntés vizsgálatára, illetőleg „valódi alkotmányjogi panasz” vizsgálata során lehetőség van az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára. Egyszerűbben fogalmazva az alkotmányjogi panasz típusok „átjárhatóak”. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be (Abtv. 29. §).⁵⁵ Az indítványozónak a határidő eltelte után benyújtott beadványában az indítványozón kívül álló elháríthatatlan okokat igazolási kérelem formájában valószínűsíteni kell. Igazolási kérelmet az akadály megszűnésétől számított tizenöt napos szubjektív határidőn belül lehet előterjeszteni. A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint kivételes panasz esetén az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napos objektív határidő elteltével azonban alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye. E határidők elmulasztása esetén az Abtv. rendelkezései szerint nincs lehetőség alkotmánybírósági eljárás megindítására. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.

Az Abtv. rendelkezik az ún. ítélt dolog jogdogmatikai kategóriájáról is, nevezetesen amennyiben az alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság már döntött az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról, abban az esetben ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre, valamint ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra történő hivatkozással érdemben nem nyújtható be alkotmányjogi panasz. E szabály alól kizárólag a körülmények lényeges megváltozása jelent kivételt. Alkotmánybírósági döntéssel elbírált bírói döntés ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt követően ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz.

⁵³ Vö. pl.: Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. MTA Law Working Papers, 2017/25., 12. skk.

⁵⁴ Ehhez lásd pl.: Köblös Adél: A „régí típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 80-88. o.; Tilk Péter: Az új típusú panasz előzményei és az eljárási renndel kapcsolatos egyes szabályozási kérdések, 82-83. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/2. szám, 82-90. o.

⁵⁵ Az Abtv. 29. §-ára való hivatkozások tényleges alkotmánybírósági gyakorlatához lásd: Karsai Dániel: A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség és az alapvető alkotmányossági jelentőségű kérdés az Alkotmánybíróság gyakorlatában. FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 69-73. o.

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból, illetőleg az indítványozók (jelenleg az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa) kezdeményezésére vizsgálja (2020. január 1-jétől pedig a Közigazgatási Felsőbíróság elnökének indítványára is). Az eljáró bíró az eljárás felfüggesztése mellett jogosult az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni, amennyiben az előtte folyamatban lévő eljárásban olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

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 felülvizsgálja, aki országos népszavazás kezdeményezésére vagy országos népszavazási kezdeményezés szervezésére jogosult. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie. Az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokat érdemben nem bírálja el (ez ugyanis a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás egy korábbi szakaszában a Kúria feladata). 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 az Országos Választási Bizottság, illetve a Kúra nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatta.

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselőtestületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít. Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani. A negyedik módosítással módosított rendelkezés szerint az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve a szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást, amelynek elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges (a szavazás titkos). Az Alkotmánybíróság által lefolytatott megfosztási eljárás alatt a köztársasági elnök nem gyakorolhatja tisztségét. Amennyiben az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatban részletesen megindokolt indítványára induló soron kívül lefolytatandó megfosztási eljárás eredményeként a teljes ülésen jelenlévő alkotmánybírók kétharmadának egyetértésében meghozott döntésében a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja (a megfosztás azonban az Alkotmánybíróság számára nem kötelező, így azt akkor sem kell kimondania, ha egyébként a közjogi felelősség megállapítására sor került). Az Alkotmánybíróság a jogszerűtlenül elrendelt megfosztási eljárást jogosult megszüntetni.

Az Alkotmánybíróság az állami szervek közötti, illetve állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközést az érintett szervek indítványára az Alaptörvény értelmezésével megszünteti oly módon, hogy eldönti, hogy az eljárás lefolytatására mely általa kijelölt szervnek van hatásköre. A bíróságokra és a közigazgatási hatóságokra az eljárás nem terjed ki. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés során, valamint a „rég” alkotmányjogi panasz eljárásban önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az Alaptörvényhez viszonyítva vizsgálja. Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati rendeletnek az Alaptörvény rendelkezésein kívüli más jogszabállyal való vizsgálatára nincs hatásköre. Szemben a régi Alkotmány és a régi Abtv. rendelkezéseivel, az Alaptörvény a bíróságok, ezen belül is kifejezetten a Kúria, illetve annak önkormányzati tanácsa (2020. január elsejétől pedig a Közigazgatási Felsőbíróság)

feladatkörébe utalja az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről szóló döntés meghozatalát és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására vonatkozó döntés meghozatalát.⁵⁶

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálhatja a közjogi szervezetszabályozó eszköznek, valamint a jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel vagy nemzetközi szerződéssel való összhangját is.⁵⁷ Az Alkotmánybíróság – az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára – az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha a konkrét probléma az Alaptörvényből közvetlenül levezethető. Állami szerv jogállásával, működésével vagy feladat- és hatáskörével összefüggő konkrét alkotmányjogi probléma esetében az Alkotmánybíróság kizárólag a jogbiztonságot veszélyeztető értelmezési bizonytalanság, illetve hatáskörgyakorlás ellehetetlenítése esetén ad értelmezést.

Az Alkotmánybíróság döntése mindenkire kiterjedő, jogorvoslattal nem támadható, *erga omnes* hatályú. Az Alkotmánybíróság a jogkövetkezményeket az Alaptörvény és az Abtv. keretei között maga jogosult megállapítani.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésben (amely az összes alkotmánybíró részvételével működik), tanácsban (a megújuló tanácsok számáról, összetételéről és a tanácsvezető személyéről az elnök javaslatára a teljes ülés dönt) vagy egyesbíróként eljárva hozza meg döntését. Az öttagú tanács szótöbbséggel hozza meg döntését.⁵⁸ A teljes ülés nyílt szavazással (kivéve az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogának felfüggesztése, összeférhetlenségének megállapítása, tagsági viszony megszüntetése, felmentés, kizárás, elnökhelyettes és a főtitkár megválasztása), szótöbbséggel, tartózkodás nélkül hoz döntést. A határozatképességhez, ezáltal a határozatok érvényességéhez az Alkotmánybíróság tagjainak kétharmada és az elnök (vagy az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes) kötelező jelenlétére van szükség. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll eljárás), a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása, az Alaptörvény értelmezése (absztrakt alkotmányértelmezés), az alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütköző törvény megsemmisítése (ezenkívül az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján kúriai döntés megsemmisítése) csak teljes ülésen lehetséges. Továbbá az Alkotmánybíróság ügyrendjéről, valamint szervezeti és működési szabályzatáról, illetve az Alkotmánybíróság tagjára vonatkozó eljárásról (pl. az összeférhetlenséget megállapító eljárási szabályokról) is teljes ülésben kell eldönteni. Elnökhelyettest, főtitkárt is teljes ülésen kell megválasztani. A teljes ülés elé kell utalni az ügyet, amennyiben törvény megsemmisítésének van helye, az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése vagy egyéb fontos indokolja, a tanács tagjainak többsége indítványozza, az elnök elrendeli, vagy az Alkotmánybíróság öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozza.

A tanács minden olyan ügyben jogosult eljárni, amelyet az Abtv. vagy az Alkotmánybíróság ügyrendje nem utal a teljes ülés hatáskörébe. A tanácsok számát, az egyes

⁵⁶ A Kúria ezzel kapcsolatos feladatairól bővebben lásd: Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós: Normakontroll a változó közjogi keretrendszerben. Új Magyar Közigazgatás, 11. évf., 2018/3. szám, 17-27. o.

⁵⁷ E hatáskör a régi Abtv.-ben még nem volt benne; azt az Alkotmánybíróság saját jogfejlesztő gyakorlata hozta létre. Ennek részletes bemutatását, valamint az ezzel kapcsolatos dilemmák ismertetését lásd: Zakariás Kinga – Potje László: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata. Jogtudományi Közlöny, 2010/10. szám, 482-492. o.

⁵⁸ Ha ötnél kevesebb tag vesz részt a tanácsülésen, akkor a tanács csak egyhangúlag dönthet.

tanácsok tagjainak számát, továbbá a határozatképességre és a működésre vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg. Az Alkotmánybíróság indítvány alapján jár el az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezései alapján. Alkotmányjogi panaszra vonatkozó eljárásban eredendően kötelező volt a jogi képviselő, a jogi szakvizsgálóval rendelkező személy igénybevétele, ez azonban mára megszűnt. Az indítványban kifejezett kérelmet kell előterjeszteni az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára, illetőleg meg kell jelölni az Alkotmánybíróság hatáskörét, valamint azon törvényi rendelkezést, amely az indítványozó beadvány benyújtására vonatkozó jogosultságát lehetővé teszi; meg kell jelölni továbbá az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetében pedig az Alaptörvényben biztosított jogsérelmet. Emellett kifejezetten kérelmezni kell a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés megsemmisítését.⁵⁹ A beadványban meg kell indokolni, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel. Az indítványozó nevének, lakóhelyének vagy székhelyének, közjogi tisztviselő indítványozó esetén a betöltött tisztségének megjelölése is szükséges, valamint igazolnia kell az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását, és az ezeket alátámasztó dokumentumokat is be kell nyújtani. Alkotmányjogi panasz eljárásnál továbbá az adatkezelésre vonatkozó nyilatkozatot is be kell nyújtani (ennek hiányában azt az Alkotmánybíróság Főtitkára bekéri a panaszostól). Ha az indítványozó nem válaszol, vélelmezni kell, hogy a személyes adatai nyilvánosságra hozatalához nem járult hozzá.

Az eljárást megindító indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságon kell előterjeszteni (mindazonáltal az Alkotmánybíróság elfogadja azt is, ha a régi típusú, Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, valamint a valódi, Abtv. 27. §-a szerinti panaszra vonatkozó indítványt az eljáró bíróságnál terjesztették elő, feltéve, hogy a panasz a bírósághoz a jogerős bírósági határozatot követő hatvan napon belül megérkezett – ez esetben az Alkotmánybíróság Főtitkára intézkedik a támadott döntések bíróságtól való beszerzése iránt). Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló indítvány beérkezéséről az Alkotmánybíróságnak haladéktalanul tájékoztatnia kell a köztársasági elnököt és az Országos Választási Bizottságot. Ez esetben az alkotmányossági vizsgálat kizárólag az alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Bírói döntéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz elbírálása során lehetőség van a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára is. A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, az Alaptörvény értelmezése, illetve a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása során az Alkotmánybíróság eljárása nem kérelemhez kötött. A megsemmisíteni indítványozott jogszabállyal vagy a jogszabályi rendelkezéssel szoros összefüggésben álló más vizsgált jogszabályi rendelkezéseket is megsemmisítheti az Alkotmánybíróság, amennyiben a megsemmisítés elmaradása a jogbiztonságot sérti. Bírói döntés ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt az első fokon eljáró bíróságnál kell előterjeszteni az Alkotmánybíróságnak címezve, amelyet az első fokon eljáró bíróság továbbít az Alkotmánybíróság részére. A bíróság az alkotmányjogi panasszal érintett bírói döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig jogosult felfüggeszteni. A kifogásolt döntés végrehajtása akkor függeszthető fel, amennyiben az súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében vagy más fontos okból indokolt; ha pedig az alkotmányjogi panasz indítvány esetében a bíróság nem függesztette fel a döntés

⁵⁹ Alkotmányértelmezésen kívüli ügyben meg kell jelölni a jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata esetében az Országgyűlés határozatát, alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárás esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást, valamint az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit.

végrehajtását, úgy az Alkotmánybíróság a döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívhatja fel a bíróságot (de maga, saját hatáskörben nem függesztheti fel a végrehajtást).

Az indítványtípusok közül kizárólag az alkotmányjogi panasz vonható vissza. A korábbiakban benyújtott indítvány a körülmények jelentős mértékben történő megváltozása esetében terjeszthető ismételten elő. Az alkotmánybírósági eljárás illeték- és költségmentes eljárás, az indítványozó oldalán felmerülő költségeket az indítványozó viseli. A visszaélő indítványozó húszezer forinttól ötszázezer forinttól terjedő eljárási bírsággal sújtható, valamint a felmerült többletköltségek megfizetésére kötelezhető (ilyenre azonban az Alkotmánybíróság praxisában tudomásom szerint nem került sor).

Az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését a főtitkár végzi, aki megvizsgálja, hogy az indítvány az alkotmánybírósági eljárás megindítására alkalmas-e, megfelel-e a formai és tartalmi követelményeknek. A hiányosság főtitkári felhívás alapján harminc napon belül benyújtott hiánypótlásban orvosolható. A hiánypótlási határidő eredménytelen eltelte esetében, valamint az ismételten hiányosan benyújtott beadvány esetében az indítványt nem bírálják el. Ugyancsak nem bírálják el igazolási kérelem hiányában vagy alaptalan igazolási kérelem esetében a késedelmesen előterjesztett beadványt, a nyilvánvalóan nem a jogosult által előterjesztett indítványt, a nyilvánvalóan nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó indítványt, az indítványnak nem minősülő beadványt vagy a nyilvánvalóan alaptalan indítványt. Az ilyen indítványokat a főtitkár javaslatára egyesbíró utasítja vissza.⁶⁰ Alkotmányjogi panasz befogadásáról tanácsban eljárva döntenek mérlegelés alapján. Alkotmányjogi panaszt a visszautasítás okára kiterjedő rövidített indokolással ellátott végzésben utasítanak vissza.⁶¹

Alkotmányjogi panasz elbírálásában nem vehet részt az Alkotmánybíróság azon tagja, aki az alkotmánybírósági döntés meghozatalában részt vett vagy az indítványozó jogi képviselőjének hozzátartozója, vagy akitől az ügy tárgyilagos, pártatlan és elfogulatlan megítélése nem várható el. A kizárási okot az Alkotmánybíróság tagjának kell bejelenteni. Az indítványozó is kezdeményezheti az alkotmánybíró kizárását. Az indítványt be kell mutatni az az érintett alkotmánybírónak, aki a kizáráshoz történő hozzájárulása esetén a kizárási indítvánnyal érintett döntés meghozatalában nem vehet részt. Hozzájárulás hiányában a kizárásról az Alkotmánybíróság másik tanácsa vagy a teljes ülés az indítványozóval és az érintett alkotmánybíróval közölt döntésben dönt. (Ez idáig ilyen formális döntés meghozatalára nem volt szükség.)

A befogadott alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálatra az előadó bíró terjeszti elő az ügyrend szerinti állandó tanácshoz. Az előadó alkotmánybíró is jogosult az indítványozót megadott határidőn belül az indítvány kiegészítésére felhívni, amelynek eredménytelen eltelte esetében az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló adatok alapján hozza meg a döntését. Az Alkotmánybíróság elsősorban a rendelkezésre álló iratok alapján hoz döntést. Az előadó – az első tervezet benyújtásáig – jogosult elrendelni az egymással összefüggő ügyek egyesítését, vagy az egymással össze nem függő ügyeket egymástól elkülönítheti.⁶² Nyilvánvalóan

⁶⁰ Az egyesbírói eljárásról bővebben l.: Lovassy Ádám: Az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárása. FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 89-99. o.

⁶¹ A visszautasítási okokhoz bővebben l. pl.: Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlemény, 2014/5. szám, 224 skk.; Lovassy Ádám – Téglási András: Az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata a választásokkal kapcsolatos döntéseiben. Glossa Iuridica, 2018/1-2. szám, 21-62. o.; Bitskey Botond – Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 89-95. o.; Deli Gergely: A formai és tartalmi követelmények vizsgálata a befogadás visszautasítása során. FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 33-46. o. A kérdés elméleti aspektusaihoz lásd: Kadlót Erzsébet: Az indítványok szűréséről. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 96-104. o.

⁶² Az első tervezet benyújtását követően ezt már csak az elnök rendelheti el, illetve az eljáró testület szavazhat

okafogyottá vált ügyekben az alkotmánybíróági eljárás megszüntethető. Az indítványozó vagy harmadik személy kötelező megjelenéssel történő személyes meghallgatása vagy nyilatkozattételre történő felhívása vagy hatóságtól, bíróságtól, az Európai Unió intézményétől vagy nemzetközi szervtől irat és vélemény kérése elrendelhető. A megkeresett szervezetnek az Alkotmánybírósággal együttműködési kötelezettségük van. Az Alkotmánybíróság szakértőt is kirendelhet, amelyre a polgári perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni (ez azonban meglehetősen ritkán történik meg). A Pp. rendelkezéseit kell alkalmazni az alkotmánybíróági eljárásban az anyanyelv használatára vonatkozóan is. Törvény rendelkezése hiányában alkotmánybíróági eljárásban egyéb bizonyítás eszközt nem lehet alkalmazni.

Az alkotmánybíróági eljárás bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig felfüggeszhető, ha az ügy olyan előzetes kérdés eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtt eljárás van folyamatban.⁶³ A felfüggesztést a jogbiztonság vagy az indítványozó különösen fontos érdeke vagy más különösen fontos érdek indokolhatja. Az Alkotmánybíróság a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének utólagos normakontroll eljárásban való valószínűsítése esetén felfüggeszheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését az érdemi döntés meghozatalának időpontjáig, a felfüggesztés meghosszabbításának hiányában legfeljebb száznyolcvan nap időtartamra, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése miatt azonnali intézkedésre van szükség. Megsemmisítés hiányában az Alkotmánybíróság megállapíthatja a jogszabály hatálybalépésének időpontját oly módon, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontjához az alkotmánybíróági eljárás időpontját hozzáadják. Az Alkotmánybíróság a bírósági döntés felfüggesztéséről, valamint az ügy érdemében határozattal, minden más kérdésben végzéssel dönt. Az érdemi vizsgálat során azonban megállapíthatja a hatáskörének hiányát, az indítványozó jogosultságának hiányát, a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, azt, ha a hiánypótlásra visszaadott indítványt ismételen hiányosan nyújtották be, valamint ha az indítvány tartalma a törvényi feltételeknek nem felel meg. Az Alkotmánybíróság döntését kézbesítés útján közli az indítványozóval, az alkotmányjogi panaszt továbbító bírósággal, valamint azzal az érintettel, akinek a részére a döntés kézbesítését szükségesnek tartja.

A döntéssel egyet nem értő alkotmánybíró jogosult írásbeli indokolással ellátott különvéleményt csatolni a döntéshez. A döntéssel egyetértő, ugyanakkor a többségi állásponttól eltérő indokokat képviselő alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolhat a döntéshez. A döntés nyilvánosan is kihirdethető. Előzetes normakontroll eljárásban, utólagos normakontroll eljárásban, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatakor, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatakor a benyújtott indítványokat az Alkotmánybíróságnak korlátozásmentesen, bárki számára személyazonosító nélkül hozzáférhető módon, elektronikus formában nyilvánosságra kell hozni.

Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: módosító törvényi rendelkezés) az Abtv. 23. § (2) bekezdését az előzetes normakontroll eljárás körében akként módosította, hogy az Alkotmánybíróság elnökének a soron kívüli, de legfeljebb harminc napon belül történő döntéshozatal betartását szolgáló időben kell gondoskodnia az indítvány napirendre vételéről. Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés

arról.

⁶³ Ilyenre több alkalommal is sor került; pl. a 3198/2018. (VI. 21.) AB végzéssel, a 3199/2018. (VI. 21.) AB végzéssel, a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, illetve a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéssel. Mindegyik alkalommal az Európai Unió bírósága előtt folyamatban levő eljárásra tekintettel függesztette fel az Alkotmánybíróság a saját eljárását.

az Abtv. előzetes normakontrollra vonatkozó rendelkezését akként módosította, hogy az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontroll eljárásban jogosultsága van az Országgyűlés által normatív határozatban megállapított házszabályi rendelkezések előzetes vizsgálatára is, amelyet a házszabály kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványozhat az Alkotmánybíróságon. Erről az indítványról az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. A nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat és jogkövetkezményeket alkalmazza. Az Országgyűlés elnöke, valamint az Országgyűlés jegyzői a normatív határozatot abban az esetben írják alá, amennyiben az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet.

Ugyanezen jogszabályhely (4) bekezdésében meghatározott rendelkezés az előzetes normakontroll eljárás típusán belül bevezette az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozóan a köztársasági elnök indítványa alapján induló alkotmánybírósági eljárást, amelyről soron kívül, de legfeljebb harminc napon belül kell az Alkotmánybíróságnak döntést hoznia. A (8), (9) és (10) bekezdésben meghatározott módosító rendelkezés értelmében amennyiben az Alkotmánybíróság teljes ülésen eljárva megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosításának megalkotása során a jogalkotási eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket nem tartották meg, abban az esetben az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását nem lehet kihirdetni, illetőleg e rendelkezéseket meg kell semmisíteni a megalkotásra és esetleges kihirdetésre visszamenőleges hatállyal. Az Alkotmánybíróság elnökének feladata biztosítani az oly módon történő napirendre vételt, hogy erre ténylegesen sor is kerüljön. Az Alkotmánybíróság olyan határozott kérelem alapján jár el,⁶⁴ amely egyértelműen megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapítja, megjelöli az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítására vagy megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvényben rögzített eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy annak módosítása megsértett, valamint amely indítvány tartalmaz erre vonatkozó indokolást. Természetesen az indítvány érdemi elbírálásához nélkülözhetetlen, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmazzon az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, valamint az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára. Ugyanezen jogszabályhely (6) bekezdése írta elő az Alkotmánybíróság elnöke számára, hogy a bírói kezdeményezés során a soron kívüli, de legkésőbb kilencven napon belül történő döntéshozatal érdekében gondoskodjon a napirendre vételről.

A (7) bekezdés az Alkotmánybíróságnak az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló „kivételes” alkotmányjogi panasz lefolytatására vonatkozó jogosítványát pontosította; a (12) bekezdésben meghatározott rendelkezés pedig az indítványokra vonatkozóan bevezette a határozott kérelem előterjesztésére vonatkozó követelményt, amely abban az esetben teljesíthető, ha az indítványozó egyértelműen megjelöli az indítvány Alkotmánybíróság általi elbírálására vonatkozó alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, továbbá a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést.⁶⁵ Emellett részletes indokolást kell

⁶⁴ A határozott kérelem feltételeiről l.: Varga Zs. András: Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi?, 142. o. In: FORVM Acta Juridica et Politica, V. évf., 2. szám, Szeged, 2015, 137-148. o

⁶⁵ Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata során az Országgyűlés határozatát, Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény és vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény adása iránti eljárásban, továbbá a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására és a hatásköri összeütközés feloldására irányuló eljárásban az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást kell megjelölni.

arra vonatkozóan előterjeszteni, hogy a határozatok miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel vagy nemzetközi szerződés rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság eljárása akként módosult, hogy az alkotmányossági vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, a hivatalból is megállapítható kollízió, illetőleg hivatalból is megtehető megállapítások kivételével. A döntéshozatalra vonatkozó rendelkezések akként módosultak, hogy az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján, a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője, vagy ezek képviselőinek meghallgatása vagy véleménye ismeretében hozza meg döntését. Amennyiben a jogszabály megalkotója vagy a törvény kezdeményezője az ügyre vonatkozó álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja és az ügy a személyek széles körét érinti, az indítványát megküldheti az Alkotmánybíróságnak vagy a jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője közös véleményt is továbbíthat. E körben az érintettek kérhetik nyilvános meghallgatásuk lehetőségének biztosítását, amelyet az Alkotmánybíróság a kérelemtől függetlenül is jogosult elrendelni. Személyes meghallgatás esetén az indítványozót is meg kell hívni. Az eljáró bíró személyes meghallgatását kérelmezheti, amelyről az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt. A meghallgatás elutasításához valamennyi alkotmánybíró többségi álláspontja szükséges.

Az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény (a továbbiakban: törvénymódosítás) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 233. §-át úgy módosította, hogy a választási szerv határozata ellen hozott bírói döntés ellen alkotmányjogi panaszt lehet előterjeszteni a sérelmezett döntés közlésétől számított hatvan napon belül, amelynek befogadásáról az alkotmányjogi panasz beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül kell döntést hozni.⁶⁶ A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény 1. §-a bevezette az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatát az Országgyűlés vallási tevékenységének elismerésének felülvizsgálata formájában, amelyre irányuló indítványnak a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül kell az Alkotmánybírósághoz beérkeznie. Ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés egyházként történő elismerésre irányuló eljárásának törvényességét vizsgálja felül.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény módosításáról szóló 2013. évi CCXXIII. törvény 10. §-a az alapvető jogok biztosára számára is lehetővé tette az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvény rendelkezése absztrakt értelmezésére irányuló indítvány benyújtását konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben, amennyiben az közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény az Abtv. rendelkezéseit akként módosította, hogy az alkotmánybírók hivatalba lépésüket követően csak esküt tehetnek, fogadalmat nem. A törvény megszüntette a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való előzetes vizsgálatának országgyűlési képviselők egynegyede által történő indítványozási jogosultságát. A törvény 421. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozat bárki indítványára történő felülvizsgálatát rendelte el. A törvény 424. § (4) bekezdésében meghatározott rendelkezés a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CXLI. törvény rendelkezései szerint rendeli nyilvánosságra hozni az Alkotmánybíróság határozatait, amelyeket e rendelkezések hatályba lépését megelőzően az elektronikus információszabadságról szóló 2005. XC. törvény szerint

⁶⁶ Igazolási kérelemnek, főtítkári hiánypótlásnak, nyilvános ülés tartásának, valamint az eljárás felfüggesztésének nincs helye.

rendeltek közzétenni.

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 98. §-a rendelkezik arról, hogy az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel.⁶⁷

V. Zárszó

Jelen tanulmányomnak elsődlegesen az Alkotmánybíróság létrejöttének bemutatása, valamint annak hatásköreire vonatkozó szabályok, továbbá az Alaptörvény hatálybalépését követően megalkotott és hatályba lépett, Alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintése volt a célja. További kutatásaim során az Alkotmánybíróság működését és hatáskörgyakorlását szándékozom áttekinteni az alkotmánybírósági esetjog tükrében, amely alapján megkíséreltem az alkotmánybírósági hatásköröket a klasszikus hatalmi ágakkal megfeleltetni. E célkitűzés megítélésem szerint a jogszabályi rendelkezések áttekintése nélkül nem valósítható meg – jelen tanulmány megírása e cél megvalósítását, valamint a magyar Alkotmánybíróságra vonatkozó jogállami szabályok változástörténetének bemutatását szolgálta, mely talán egyúttal hasznos forrásként szolgálhat a magyarországi alkotmánybíráskodással kapcsolatos szabályozástörténet további feldolgozásához is.

⁶⁷ Emellett az egyes büntetőjogi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXII. törvény is módosított az Abtv. rendelkezéseiben, ám a hatalommegosztás vagy az Alkotmánybíróság által ellátandó alapfeladatok meghatározása szempontjából fontos változtatást nem eszközölt. Így lényegében nem változtatott az Abtv. azon rendelkezésén, hogy az alkotmánybíró őrizetbe vételét csak tettenérés esetén lehet elrendelni; ám alkotmánybíró mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló indítványt immáron pótmagánvádas eljárásban is előterjeszthet a bíróság az Alkotmánybíróság elnökéhez. A módosító törvényi rendelkezés szerint ki kell zárni a jogerős határozatban megállapított, közvérdra üldözendő, szándékos bűncselekményt elkövető alkotmánybíró; azt az alkotmánybíró, aki neki felróható okból egy évig nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában; továbbá aki a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy abban szándékosan valótlan tényről közöl. A törvény módosítás szerint az Alkotmánybíróság tagjának megszűnését a megbízási idő lejártának napjával az elnök állapítja meg teljes ülésen. A törvény módosítás változtatott az elnök személyvédelmére vonatkozó rendelkezésen is. A törvény módosítással hatályba lépett rendelkezések eredményeként az Alkotmánybíróság a jogász szakma képviselői kutatási tapasztalatainak elősegítésére ösztöndíjat alapíthat. Az ösztöndíj az Alkotmánybíróság költségvetésében elkülönítetten szerepel. A törvény módosítás eredményeként az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján a bíróság, az ügyesség vagy a nyomozó hatóság véglegessé vált, nem ügydöntő végzésével befejezett vagy megszüntetett, büntetőeljárásban vagy szabálysértési eljárásban meghozott határozat felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből eredően a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.