

PACZOLAY PÉTER

Az alkotmánybíráskodás egyes hatáskörei

Ajánlás

Ruszoly József professzor széles jogtörténeti és általános jogi érdeklődésében méltó helyet kapott az alkotmánybíráskodás összehasonlító szempontú vizsgálata is. Ezért olyan írással szeretnék tisztelni tudósi életműve előtt, amely a magyar alkotmánybíráskodás hatásköri kérdéseit tekinti át.¹

I. Az Alkotmánybíróság keletkezéstörténete

Az Alkotmánybíróság (AB) létrejötte egy nagyobb politikai alku viszonylag jelentéktelen tétele volt. Sem „Európa”, sem az Európa Tanács nem tekintette a magyar demokrácia feltételének az alkotmánybíráskodást. Mégis, a független, demokratikus jogállamot megteremtő alkotmánymódosításról szóló 1989. évi XXXI. törvényt közvetlenül követte az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.). A jogállam új szervei közül először az AB kezdte meg működését. Az AB első öt tagjának a megválasztásáról 1989. november 23-án hozott határozatot az Országgyűlés, és ezek az alkotmánybírák 1990. január 2-án ültek össze először tanácskozássra.

Az AB-nek példátlanul nagy szabadsága volt abban, hogy maga alakítsa ki helyét az alkotmányos rendben, beleértve nemcsak politikai súlyát és szerepét, de szűkebb értelemben vett jogi jellegét is. Létrehozói a politikai változások közepette ugyanis csak homályos elképzelésekkel rendelkeztek az alkotmánybíróságok funkcióiról és arról, hogy milyen szerepet szánának a magyar AB-nek. A történelmi körülmények tehát döntő befolyással voltak és alapvetően meghatározták az új intézmény felállítását.

1989 nyarán annak megakadályozására, hogy a hatalom korábbi birtokosai maguk alakítsák ki az „új” alkotmányos berendezkedést (az állampárt MSZMP új alkotmányt dolgozott ki), a lengyelországi példához hasonlóan Magyarországon is tárgyalások kezdődtek: az állampárt képviselőivel az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) gyűjtőnévvel jelzett formáció egyeztetett, de helyet kaptak az úgynevezett „harmadik oldal” (társadalmi szervezetek) képviselői is a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon.

Az események egyre gyorsuló iramban követték egymást: az Alkotmánybíróságról szóló törvény első tervezetét az Igazságügyi Minisztérium 1989. május 6-án tette közzé. A tárcakörözés után megszerkesztett május 29-i törvényjavaslat és a Kerekasztal-

¹ Az anyag összeállításában nyújtott segítségéért köszönettel tartozom dr. Mecszi Diána kabinetfőnöknek és dr. Csink Lóránt alkotmánybírói tanácsadónak.

tárgyalásokon végleges formát öltő második törvényjavaslat (1989. szeptember 22.) között a fordulat három nappal a tárgyalások befejezése előtt következett be, amikor az Ellenzéki Kerekasztal résztvevői beleegyeztek abba, hogy az AB-t az új alkotmányt megelőzően intézményesítsék.

Az 1989. szeptember 15-i háromoldalú politikai tárgyaláson az EKA kijelentette, hogy el tudja fogadni az AB felállítását, mert úgy vélte, számos kérdésben olyan alkotmánymódosítást tudtak létrehozni, amely érdemes a védelemre. Az EKA feltétele ugyanakkor ezzel kapcsolatban az volt, hogy az AB csak akkor kerülhessen be az Alkotmány szövegébe, ha az Alkotmány egészében a felek meg tudtak állapodni.

Az Ellenzéki Kerekasztal eredeti álláspontja az volt, hogy az AB intézményének a felállításáról nem akar az átmenet kérdései között tárgyalni: „[...] a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről, és egy Alkotmánybíróság felállításáról rendelkező törvények megalkotását is a szabad választások eredményeként összeülő új parlamenttől várjuk. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy ne lennének készek a mostani pártközi tárgyalásokon olyan közös alapelvek kidolgozására, amelyek – befejezett tények teremtése nélkül – elősegíthetnék a megválasztandó Országgyűlés majdani törvényalkotó munkáját a téren is.” (1989. június 21-én előterjesztett politikai szándéknyilatkozat)

A vita végül három fő kérdés körül zajlott:

1. az AB eljárását indítványozók köre;
2. „erős” hatáskörök (a megsemmisítés joga);
3. az alkotmánybírák megválasztásának eljárási rendje.

Az Abtv.-nek az Igazságügyi Minisztériumban készített első tervezetei utólagos elvont normakontrollra nem adtak az állampolgároknak indítványozási jogosultságot, azt csak meghatározott szervek, illetve tisztségviselők indítványozhatták volna. Csupán – az időközben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelemre szűkített – alkotmányjogi panasz állt volna nyitva bármely állampolgár számára.

Az egyeztető tárgyalásokon az Ellenzéki Kerekasztal egyik fő követelése – amely a törvényjavaslat szövegében való megegyezés feltételeként is szerepelt – az volt, hogy az utólagos absztrakt normakontrollt bárki indítványozhassa. Ezt maradéktalanul sikerre is vitték: „Az utólagos normakontroll iránti, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványt, továbbá – a törvényben meghatározott feltételek megléte esetén – az alkotmányjogi panaszt bárki benyújthatja.”

Az Ellenzéki Kerekasztal másik fő követelése az volt, hogy a normakontroll és az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének joga a törvényre is kiterjedjen. Az Igazságügyi Minisztérium tervezete ugyanis eredetileg azt tartalmazta, hogy törvény alkotmányellenességének megállapítása esetén az AB a határozatot az Országgyűlés elnökének küldi meg, s az Országgyűlés a határozatot megtárgyalva vagy egyetért azzal, vagy a törvényt valamennyi képviselő kétharmadának szavazatával megerősíti. A tárgyaló felek az Ellenzéki Kerekasztal követelésének megfelelően abban állapodtak meg, hogy a megsemmisítés joga kivétel nélkül minden jogszabályra (és az állami irányítás egyéb jogi eszközeire) kiterjed.

Az Ellenzéki Kerekasztal harmadik követelése a bírójelölés és -választás olyan szabályozása volt, amely azután a hatályos jog része is lett.

Mindhárom elért változás olyan jelentőségű volt, hogy azokat garanciális okokból az Ellenzéki Kerekasztal az új alkotmányba is felvétette. Az indoklás rámutatott, hogy „a szakmai és politikai vélemények nyomán egyértelművé vált, hogy ezt a fontos alkotmányvédelmi intézményt az eredeti elgondolásokhoz képest némileg eltérő tartalommal kell létrehozni”.² Vagyis az eredeti elgondolással szemben, amely inkább az Alkotmányjogi Tanács szocialista koncepcióját folytatta volna, teljes fordulatot vett a „jogállami forradalom”.

Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. Az Alkotmány létrehozta az AB-t a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatára és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére.

II.

A rendszerváltás kori alkotmányozással és az Abtv. megalkotásával stabil szabályozás alakult ki az AB hatásköreivel kapcsolatban, az apróbb változások nem érintették alapvetően az alkotmánybíráskodás lényegét. A jogszabályi környezet tartalmi változatlansága mellett azonban az AB folyamatosan értelmezte hatásköreinek természetét, ezzel befolyásolva azok alakulását.

Érdemes tehát az AB gyakorlatát áttekinteni azokban a kérdéskörökben, amelyek kihatottak az alkotmánybíráskodás alakulására.

Az AB jogszabályfogalma

Az AB eljárásának egyik legalapvetőbb kérdése, hogy milyen norma lehet az alkotmányossági vizsgálat tárgya. Az Alkotmány 32/A. § szerint az AB „felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát”, továbbá lehetőséget ad arra, hogy törvény további AB hatásköröket állapítson meg. Ez alapján az AB – a történeti értelmezést is alapul véve – rámutatott, hogy az Alkotmányból az utólagos normakontroll hatáskör kényszerítően következik. (4/1997. Abh.)

Az Abtv. a normakontroll kapcsán az Alkotmánytól részben eltérő terminológiát használ; e szerint az utólagos normakontroll tárgya jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze lehet. Az Abtv. e fogalmakat a jogalkotási törvényből merítette, amely így különböztette meg a mindenkire kiterjedő, általánosan kötelező aktusokat (a jogszabályokat) egyes közhatalmi szervek által kiadott intern normáktól.³ Ez utóbbiak-

² Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 17. §-ának részletes indokolása.

³ Fontos körülmény, hogy a jogalkotási törvény lényegesen csökkentette a kibocsátható intern normák körét. A 60/1992. Abh. részletesen elemezte ennek okát: „[Az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó] szabályok megalkotásának indoka az volt, hogy a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt. Kialakult egy olyan »formátlan jog«, amely

nak az a sajátossága, hogy csak a kibocsátóra, illetve az alárendelt szervekre kötelezőek, „kívülállókra” nem keletkeztethetnek jogokat és kötelezettségeket. Az Abtv. szövegéből az a következtetés vonható le, hogy az AB hatásköre a jogforrásoknak e két típusára terjed ki; az Abtv. miniszteri indokolása kifejezetten rögzítette, hogy a Legfelsőbb Bíróság irányelvei, állásfoglalásai nem képezhetik alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

A kezdeti időszakban az AB az utólagos normakontrollt folytató eljárásokban az Abtv., így közvetve a jogalkotási törvény fogalomhasználatát vette alapul. Azonban már korán rámutatott, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek körét nem elnevezése, hanem tartalma alapján határozza meg. (60/1992. Abh.) Ebből a megállapításból két következtetést vont le az AB:

1. Egyes normák elnevezésük alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak, de tartalmilag nem (elsőként: 52/1993. Abv.⁴). Ilyen esetekben az AB – mivel a vizsgálat alá vont aktusnak nincs normatív jellege – hatásköre hiányát állapította meg, és visszautasította az indítványt.

A végzés kapcsán az AB szembesült az egyedi és a normatív döntések közti megkülönböztetés nehézségével. Az AB legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálatát alapján állapította meg, hogy a vizsgált országyűlési határozat a Jat. szerinti normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e (összefoglalóan: 50/2003. Abh.). Ennek kapcsán az AB jelentőséget tulajdonít annak is, hogy a norma kibocsátója a jogalkotási törvény vagy valamilyen más jogszabály alapján járt-e el (62/2009. Abh.).

2. Léteznek továbbá olyan normák, amelyek kibocsátójuk, elnevezésük alapján nem tekinthetők az állami irányítás egyéb jogi eszközének, de tartalmuk szerint azok közé sorolhatók (16/2001. Abh., 23/2007. Abh.⁵). Az AB ilyen esetekben visszautasítja ugyan az indítványt, de a rendelkező részben rögzíti, hogy a vizsgált norma semmis, azok jogokat, kötelezettségeket nem keletkeztethetnek, és nem fűződhet hozzájuk joghatás.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei terén az AB gyakorlata egységes volt; a vizsgálatot aszerint végezte el, hogy a kérdéses aktus rendelkezett-e normatív tartalommal. Szerteágazó volt viszont a gyakorlat a normatív tartalommal nem rendelkező jogszabályok vizsgálhatósága tekintetében. Az AB egyes határozataiban érdemben nézte az egyedi esetre vonatkozó jogszabályt (45/1997. Abh., 7/2004. Abh.), más esetekben a konkrét döntést tartalmazó jogszabályt támadó indítványt visszautasította (439/B/1999. Abv., 939/B/2001. Abv.).

az Alkotmány által jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, kihirdetett jogszabályok elé helyezkedve gyakran lerontotta azok érvényesülését. A Jat. elfogadásának egyik jelentős eredménye éppen abban áll, hogy – az Alkotmányban szabályozott jogalkotó hatáskörök védelmében – élesen elválasztja a jogszabályokat az állami irányítás egyéb jogi eszközeitől, és annak biztosítékaként, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját, garanciális szabályokat állapít meg kibocsátásukra. Rögzíti, hogy mely aktusok tartoznak az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe, az állam központi szervei közül melyeknek van hatásköre az e körbe tartozó aktus kiadására, kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei és milyen jogi tartalommal és eljárás során bocsáthatók ki.” Ilyen esetekben az AB nem magát az irányító eszközt, hanem annak kiadását tekinti alkotmányellenesnek.

⁴ Több indítványozó kérte egy Dunán építendő híd megvalósításáról szóló OGY határozat megsemmisítését. Az AB azonban azt állapította meg, hogy a határozat konkrét döntéseket foglal magába, így nem tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé.

⁵ Az első ügyben a nemzetbiztonsági átvilágítással összefüggő tájékoztatót, a másodikban az adóhivatal egyes adókedvezmények igénybevehetőségéről szóló tájékoztatót tekintette az AB normatív tartalmúnak.

Az eddig hivatkozott valamennyi döntés közös eleme, hogy az AB a hatáskör megállapítása során az Abtv.-t tekintette kiindulópontnak. Ezen változtatott a 42/2005. Abh., amelyik a jogszabály-fogalom megállapításánál nem a jogalkotási törvényt, hanem az Alkotmányt vette alapul, és arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmány 32/A. §-ában szereplő „jogszabály” tágabb kört jelent, mint a jogalkotási törvény szerinti.⁶ A határozat rögzítette: „az Abtv. utólagos normakontrollra vonatkozó szabályai az Alkotmány rendelkezésén nyugszanak, így pusztán törvénymódosítással nem lehet az utólagos normakontroll hatáskörből »visszavenni«. (...) Másrészt az Alkotmányból az utólagos normakontroll hatáskör teljeskörűen is következik, azaz e hatáskör valamennyi normára nézve fennáll”. Megállapította továbbá: „az AB az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörét valamennyi normára (normatív tartalmú előírásra) nézve fennálló, Alkotmányból eredő (és az Alkotmány által védett) hatáskörének tekintette”.

Ezen az elvi alapon minden normatív aktus jogszabály, és fordítva: az jogszabály, ami normatív aktus. Ilyen megközelítésben még a törvényi rendelkezések vizsgálatára sem feltétlenül terjed ki az AB hatásköre, ha annak normativitása hiányzik (703/B/2003. Abh.⁷).

A jogszabály fogalmát a 124/2008. Abh. megint más irányból közelítette meg. E határozat – bár kifejezetten nem szakított a tartalmi megközelítéssel – formai álláspontot képviselt. Rögzítette, hogy „az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt”. A határozat értelmében tehát az jogszabály, ami az Alkotmány alapján ilyenként kibocsátható.

A jogegységi határozat felülvizsgálhatóságának kérdései

Az Alkotmány 47. §-a szerint a Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek. A jogegységi határozatok olyan intern normák, amelyek jellegüket tekintve megfelelnek az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek, a jogalkotási törvény azonban nem sorolta azok közé.

Jogegységi határozat érdemi alkotmányossági vizsgálatára először a 42/2005. Abh.-ban került sor. A korábbiakban kifejtettek alapján a határozat minden normatív aktust (így értelemszerűen a jogegységi határozatokat is) jogszabálynak, így az AB vizsgálata alá vonhatónak tartott.⁸ A 42/2005. Abh. értelmében viszont az AB-nek nem a jogegységi határozat tartalmát kell vizsgálnia, hanem azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság eloldódott-e az értelmezett jogszabálytól. Ennek fényében akkor állapítható meg alkotmányellenesség, ha a jogegységi határozat önálló jogszabályi tartalmat hordoz.

Ezen változtatott a 70/2006. Abh., amelyik tartalmi vizsgálatot folytatott; azt vizsgálta, hogy a jogegységi határozat sértette-e az Alkotmány valamelyik rendelkezését. Rámutatott azonban, hogy a jogkövetkezmény megállapításánál az AB-nek figyelembe

⁶ E határozatában az AB megállapította, hogy van hatásköre a Legfelsőbb Bíróság által kibocsátott jogegységi határozatok vizsgálatára. Ehhez az Abtv. azért sem szolgálhat kiindulópontként, mert az – a miniszteri indokolás szerint – szándékosan nem tette lehetővé a jog egységét szolgáló intern normák vizsgálatát.

⁷ Az AB nem vizsgálta érdemben a területrendezési törvény mellékletét, amely az M0 környűri nyomvonalat határozta meg.

⁸ A határozat azért semmisítette meg a jogegységi határozatot, mert az lehetővé tette állami szervek számára is, hogy képviseljék a vádat azokban az esetekben, amikor a vádemelést az ügyész nem tartotta szükségesnek, vagy a vádat elejtette. Az AB szerint viszont a vádmonopólium megkettőzése alkotmányellenes.

kell vennie, hogy az alkotmányellenesség magából a normából, vagy az azt értelmező jogegységi határozatból következik-e. Ezt a gyakorlatot erősítette meg a 679/B/2007. Abh. is.

Legutóbbi alkalommal pedig az AB azért állapított meg alkotmányellenességet, mert a Legfelsőbb Bíróság a jogegységi határozat megalkotása során túllépte jogértelmező hatáskörét; olyan tartalmat állapított meg, ami az értelmezett normából nem következett (23/2009. Abh.).

Az „élő jog” vizsgálata

A bíróságok és az AB között „munkamegosztás” van; az utóbbi feladata az Alkotmány, az előbbieké az Alkotmány alatti jogforrások értelmezése. Ez az általánosítás annak ellenére helytálló, hogy egyes szerzők számon kérik a bíróságokon az Alkotmány értelmezését, illetve az AB is szembesül azzal, hogy jogszabályok jelentéstartamát kell megállapítania.

Az AB nem végez önálló, alkotmányossági problémától elvonatkoztatott jogszabály-értelmezést, nincs hatásköre arra, hogy absztrakt módon megadja valamely törvény helyes jelentését. Normakontroll azonban nem végezhető anélkül, hogy az AB meghatározza annak a jogszabálynak a jelentését, amelyet az Alkotmánnyal összevet. Az elvi síkon tett megállapítás tehát úgy értendő, hogy az AB törvényt önmagában nem értelmez, de a vizsgálat alá vont jogszabály tartalmának a meghatározása nélkülözhetetlen feladatának ellátásához. Ha pedig a vizsgálat tárgyává tett jogszabálynak több lehetséges értelme van, az AB segítségére lehet, ha figyelembe veszi, hogy az adott jogszabály a gyakorlatban hogyan érvényesül, azt a bírói jogalkalmazás milyen tartalommal tölti ki. Az „élő jog” azt jelenti, hogy a vizsgált normát nem mint élettelen normatartalmat, hanem értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni (4/1999. Abh.), továbbá annak az elismerése, hogy az Alkotmány alatti jogszabályok helyes értelmének a feltárása alapvetően a bíróságok feladata (38/1993. Abh.).

Az AB gyakorlatában a kérdés az 57/1991. Abh.-val elbírált ügyben merült fel először.⁹ E határozatában szögezte le az AB, hogy a jogszabály nem „élettelen”: „[a]mennyiben a bírói gyakorlat és az általánosan elfogadott jogértelmezés a normaszöveget – a lehetséges több értelme közül – egységesen csak egy bizonyos, meghatározott értelemben alkalmazza, az AB-nak a normaszöveget ezzel az értelemmel és tartalommal kell az alkotmányosság szempontjából vizsgálnia. Ha ugyanis ez – a gyakorlatban érvényesülő normatartalom – megállapítható, az alkotmányossági vizsgálatnak abból a tényből kell kiindulnia, hogy a jogszabály tartalma és értelme az, amit annak az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat tulajdonít”.

⁹ A vizsgálat tárgya a Csjt. azon szabálya volt, amely alapján cselekvőképtelen személy helyett a törvényes képviselő indíthat pert az apasági vélelem megdöntésére. Ha ugyanis cselekvőképtelen személyeken kiskorúakat is érteni kell (mint ahogy a bírói gyakorlat értette), akkor ők nagykorúságuk idején sem tudják vérségi származásukat kideríteni, mivel ilyen ügyekben a perújítás kizárt. Az AB határozatából az következik, hogy ha a cselekvőképteleneken a kiskorúakat nem kellett volna érteni, a támadott szabály alkotmányos lett volna.

A határozat érdekessége, hogy meghozatalának idejében (1991) még hiányoztak azok az eljárási eszközök a Pp.-ből, amelyekkel az alkotmányjogi panasz jogorvoslást nyújtott volna az indítványozónak. Ezt az AB úgy próbálta áthidalni, hogy a konkrét bírósági döntést megsemmisítette. Erre az AB működése során azóta sem került sor.

Az élő jog vizsgálata a későbbi gyakorlat során is szerepet kapott, úgy, mint az AB „értelmezési segédlete” az utólagos normakontroll során. Az élő jog segítségével azonban csak akkor lehet a jogszabály tartalmát meghatározni, ha annak bírói értelmezése egységes és folyamatos (lásd 1/1995. Abh.).¹⁰ Következésképp figyelembe vétele általában csak hosszabb ideje hatályban lévő jogszabály esetében lehetséges, előzetes normakontrollnál pedig kizárt.

Számos indítványozó az élő jog vizsgálatát nem értelmezési eszközként kéri az AB-tól, hanem azt az alkotmányellenesnek vélt bírói gyakorlat orvoslásának tekinti. Az élő jog vizsgálata azonban nem jelenti azt, hogy az AB felülvizsgálhatná a jogalkalmazás törvényességét. A tényállás és a jogszabály egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése a bíróságok hatáskörébe tartozik; az AB-nak nincs hatásköre annak elbírálására, hogy a bíróságok helyesen alkalmazták-e a törvényeket és más jogszabályokat. Emiatt az AB nem vizsgálhatja, hogy az indítványozónak sérülnek-e alkotmányos alapjogai a bírósági eljárás során; hanem ilyen esetekben is csak a jogszabály Alkotmányba ütközését.

Az élő jog vizsgálata semmiképpen nem jelenti a bírói jogértelmezés axiológiai vizsgálatát (azaz, hogy helyesen értelmezték-e a jogszabályt), de még csak a bírói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatát sem. A jogalkalmazási gyakorlat kialakítása ugyanis nem alkotmánybírói hatáskör (829/B/1997. Abh.), az AB-nak azt kell feltételeznie, hogy a jogszabály azt jelenti, amit a bíróságok szerint jelent. Az viszont már az AB hatáskörébe tartozik, hogy ezzel a jelentéstartalommal a jogszabály alkotmányos-e vagy sem.

Az élő jog vizsgálata tehát nem önálló hatáskör, hanem segítség az utólagos normakontroll iránti eljárásokban. Megjegyzendő továbbá, hogy az élő jog vizsgálata megalapozhatja mind a jogszabály alkotmányosságát, mind az alkotmányellenességét. Az eddigi ügyekben (így az alapul szolgáló 57/1991. Abh.-ban is) az élő jog, a következetes bírói gyakorlat figyelembe vétele a vizsgált jogszabály alkotmányellenességét eredményezte, és az AB annak ellenére megsemmisítette a normát, hogy annak alkotmányos értelmezése is lehetett volna. Elvileg azonban előfordulhat olyan eset is, amikor az egyébként alkotmányellenes tartalommal bíró jogszabályt a bírói gyakorlat alkotmánykonform módon értelmezi, és ezáltal az élő jog a jogszabályt támadó indítvány elutasítására ad alapot.¹¹

Alkotmányos követelmény

Az élő jog vizsgálatához több tekintetben hasonló az az eset, amikor az AB kijelöli az alkotmányos értelmezési tartományt. Ennek oka a jogrendszer kíméletében keresendő: ha valamely jogszabálynak van alkotmányos és alkotmányellenes értelmezése is, akkor

¹⁰ Az AB nem állapította meg az élő jog tartalmát, mert ugyan a Legfelsőbb Bíróság két eseti döntésében megállapította a múlt rendszerekben az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak személyi kárpótlását, számos jogerős bírósági döntés elutasította a kárpótlási igényeket, ha azokat nem harcoló alakulatnál teljesített munkaszolgálat miatt jelentették be.

¹¹ Ez „majdnem” bekövetkezett a 826/B/1996. Abh.-val elbírált ügyben. A közalkalmazottak felmentése kapcsán az AB hosszan elemezte az élő jog tartalmát, majd elutasította az indítványt, de a kettő közötti okozati kapcsolatot nem teremtette meg.

az AB kijelöli azt az értelmezést, amely mellett a jogszabály megfelel az Alkotmánynak.

Mind az élő jog, mind az alkotmányos követelménynél tehát Alkotmány alatti jogszabály értelmezésének a szükségessége merül fel, és mindkét esetben olyan jogszabály a vizsgálat tárgya, amelynek több lehetséges értelme van. Az élő jog vizsgálata és az alkotmányos követelmény megállapítása között azonban jelentős eltérések is vannak. Ilyen eltérés, hogy a kettő kizárja egymást; ha az adott jogszabályi rendelkezést a bíróságok egységesen és következetesen egyféleképpen értelmezik (azaz az adott rendelkezéshez kapcsolódik élő jog), akkor az AB-nek ezt a jelentéstartalmat tényként el kell fogadnia, és nem állapíthat meg alkotmányos követelményt. Ennek látszólag ellentmond, hogy az AB olyan esetekben is megállapított már alkotmányos követelményt, amikor a – viszonylag régi – jogszabályhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlat egységes és ellentmondásmentes volt (75/2008. Abh.). Ez a látszólagos ellentmondás az alkotmányos követelmény különböző funkcióival magyarázható.

További jelentős különbség, hogy az élő jog vizsgálatánál a jogszabály helyes értelmét nem az AB állapítja meg, csak irányadónak tekinti az arra vonatkozó bírói gyakorlatot. Ebben a körben az AB-nek elvileg azt sem kell vizsgálnia, hogy milyen más lehetséges értelme van a jogszabálynak; az élő joghoz való visszanyúlásnak elégséges oka, hogy a jogszabály értelme kérdéssé vált. Ezzel szemben alkotmányos követelmény megállapításánál az AB tárja fel a jogszabály lehetséges értelmezéseit, és választja ki ezek közül azt, amelyik az Alkotmány rendelkezéseinek is megfelel. Látható tehát, hogy az alkotmányos követelménynél az AB-nek sokkal nagyobb szerepe van az Alkotmány alatti jogforrás értelmezésében, mint az élő jog vizsgálatakor.

Alkotmányos követelmény megállapítására elsőként a 38/1993. Abh.-val elbírált ügyben került sor.¹² A határozat indokolása önálló fejezetben foglalkozott az alkotmányos követelmény kérdésével, és *a maiore ad minus* logikai értelmezéssel konkludált oda, hogy ha az AB-nek van hatásköre az utólagos normakontrollra, akkor az alkotmányos értelmezés tartományának kijelölésére is.¹³

Az alkotmányos követelmény léte felveti azt a kérdést, hogy mellette mennyiben tartható az az elv, miszerint a jogszabály „helyes” értelmét a bíróság állapítja meg. Ennek tisztázásához vizsgálandó, hogy az AB által megállapított alkotmányos követelmény előíró vagy leíró jellegű-e.

A leíró jellegű alkotmányos követelmény egy „ha [...] akkor” technikát alkalmaz: a jogszabály akkor felel meg az Alkotmány rendelkezéseinek, ha a helyes értelme az, amit az AB meghatároz. Ez a megközelítés nem vonja el a bíróságok arra vonatkozó hatáskörét, hogy meghatározzák a jogszabály tartalmát, csak egy „szelíd figyelmeztetés” hangzik el az AB részéről, hogy ha a bíróságok szerint mást jelent a jogszabály, akkor a jogszabály azzal a tartalommal alkotmányellenes lesz, és az AB azt megsemmisíti. A

¹² A konkrét ügyben az indítványozók szerint sértette a bírói függetlenséget, hogy az igazságügyminiszter volt jogosult a bírói kinevezés iránti előterjesztés elhatárolására és megtételére, illetve, hogy a törvény nem sorolta fel tételesen, hogy az igazságügyminiszter milyen okokból tagadhatta meg az előterjesztést. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az egyoldalú politikai meghatározottságú jelölés akkor nem alkotmányellenes, ha annak hatását valamilyen ellensúly (mint a bírói hatalom vagy az államfő) semlegesíti.

¹³ „Az [AB-nek] hatalma van az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére. A jogszabály alkotmányos értelmének megállapítása a homályosság miatt megsemmisítés helyett ennek a felhatalmazásnak keretében marad”.

leíró jellegű alkotmányos követelmény tehát nem a helyes értelmezést adja meg, hanem az alkotmányos értelmezést.

Mind a 38/1993. Abh.-ból, mind a későbbi gyakorlatból az következik, hogy az AB az alkotmányos követelményt előíró jellegűnek tekintti. A 38/1993. Abh. indokolása kifejezetten rámutat, hogy „kötelező a vizsgált norma alkotmányos értelmének tartományát az alkotmányos követelményekkel megállapító határozat”. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a rendelkező részben rögzített alkotmányos követelmény a jogszabály helyes értelmét adja meg: a jogalkalmazó szervezetnek nincs alkotmányos lehetősége a jogszabályt más értelemmel felruházni. Ennek a megoldásnak az az előnye, hogy a vizsgált jogszabály feltétlenül alkotmányos tartalommal érvényesül, hátránya viszont, hogy megbontja azt az elvet, miszerint a jogszabály jelentéstartalmát a bíróságok határozzák meg.

Az alkotmányos követelmény továbbfejlődése

Az alkotmányos követelmény a kezdeti időszakban azt a célt szolgálta, hogy azokban az esetekben, amikor a jogszabálynak több lehetséges értelme van, az AB kiválasztja azt, amellyel a jogszabály megfelel az Alkotmánynak.¹⁴

Az AB későbbi gyakorlata azonban az alkotmányos követelményt olyan esetekre is alkalmazta, amelyeknél új értelmet adott a jogszabálynak. Tehát nem az egyik lehetséges értelmezést választotta ki, hanem olyan értelmezést, amely eredetileg a jogszabályban nem szerepelt. Ilyen új értelemre példa a más összefüggésben már hivatkozott 75/2008. Abh., amely szerint „önmagában a késedelmes bejelentkezésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetőek be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt”. További példa, amikor az AB alkotmányos követelményként azt állapította meg, hogy „az egyéni választókerületben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól” (22/2005. Abh.), illetve az egyik legszemléletesebb, amikor az AB a szociális ellátórendszerben történő változtatásokkal összefüggésben állapított meg alkotmányos követelményt (28/2005. Abh.).

Ezekben az esetekben az AB tartalmilag új követelményt állapított meg. A kétféle alkotmányos követelmény a rendelkező részi szóhasználatban is tetten érhető. A helyes értelmet kiválasztó alkotmányos követelmény rendelkező részi megfogalmazása általában a következőképp kezdődik: „a törvényi rendelkezés alkalmazása során alkotmányos követelmény, hogy [...]”, míg az új tartalmat megállapító alkotmányos követelmény közvetlenül az Alkotmányból eredeztet: „az Alkotmány [valamelyik] rendelkezéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy [...]”. Természetesen mindkét esetben vannak kivételek, de a rendelkező részi megfogalmazásból a legtöbb esetben következtetni lehet az adott határozatban rögzített alkotmányos követelmény jellegére.

Az új tartalmat megállapító alkotmányos követelmény tartalmilag alkotmányértelmezés; utólagos normakontroll keretei között. Ezekben az esetekben ugyanis a jogszabályt alkotmány-konformmá tevő új tartalom magából az Alkotmányból következik.

¹⁴ Például: 41/1993. Abh. (az OGY elvi állásfoglalása csak az OGY-re és szerveire lehet kötelező), 48/1993. Abh. (rádiótávközlés miniszteri korlátozása szükségállapot idején), 56/1994. Abh. (közalkalmazottak „méltatlan magatartásának” megítélése).

Szükség van arra, hogy az AB közvetlenül az Alkotmányból levezesse azokat a tartalmi követelményeket, amelyeknek érvényesülniük kell a jogszabály alkalmazása során.

Konkrét normakontroll

Az Alkotmány alapján az AB elsődleges feladata az absztrakt normakontroll, az Alkotmány védelme érdekében bárki indítványára felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát. Az AB fő feladatát tekintve nem egyedi alkotmányvétsétek elbírálására hivatott, csak másodlagosan tekinthető alapjogok intézményi garanciájának. Az Abtv. két olyan hatáskörrel tesz említést, amelyben az AB konkrét normakontrollt gyakorol: az alkotmányjogi panaszt és a bírói kezdeményezést.

Az Abtv. szerint alkotmányjogi panasszal – meghatározott határidőn belül – az élhet, akinek alapjoga alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával sérült, és más jogorvoslati lehetőséggel már nem tud élni. A bírói kezdeményezést pedig az Abtv. az utólagos normakontroll speciális eseteként szabályozza: akkor ad lehetőséget a bírónak, hogy ügyét felfüggesztve az AB-hez forduljon, ha álláspontja szerint az a jogszabály, amit ügyében alkalmazni köteles, alkotmányellenes.

Mindkét hatáskör kettős természetű. Mindkét eljárásnak egyszerre tárgya az indítványra okot adó konkrét ügy, és az az absztrakt jogszabály, amelynek alkalmazása az alkotmányellenességhez vezetett. Így e hatáskörökben az AB eljárásának is két következménye lehet: az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése és a konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárása.

Mindkét hatáskör egyben normakontroll is; önmagában az alkalmazási tilalom kimondására nem irányulhat sem a panasz, sem a bírói kezdeményezés. Mindazonáltal az egyedi jogsérelem orvoslása érdekében az AB akkor is érdemben jár el e két hatáskörében, ha az alkotmányellenes jogszabály már nincs hatályban.

Az alkalmazhatóság kizárása a megsemmisítésnek csak lehetséges, de nem szükségszerű következménye; ha az AB meg is állapítja a támadott norma alkotmányellenességét, akkor is mérlegel, hogy megállapít-e alkalmazási tilalmat. A mérlegelés fontos szempontja, hogy az alkotmányellenesnek állított norma magánjogi vagy közjogi viszonyokat szabályozott-e (41/2009. Abh.); magánfelek vitájában ugyanis az alkalmazási tilalom különösen hátrányosan érintené azt a másik felet, aki okkal bízhatott a később alkotmányellenesnek ítélt norma érvényességében. Az AB rendszerint megállapítja az alkalmazási tilalmat, ha annak folytán csak az állam helyzete válna hátrányosabbá.

A hatáskörök konkrét normakontroll jellegéből következik, hogy csak akkor lehet kezdeményezni, ha az alkotmányellenes jogszabályt az adott ügyben alkalmazták, vagy azt alkalmazni kellene. Ezért e hatáskörökben nem lehet sikerrel alkotmányellenes mulasztásra hivatkozni.¹⁵

Az Abtv. szövegezése értelmében a vizsgálat tárgya eltérő a konkrét normakontroll két esetében. Amíg bírói kezdeményezés bármilyen alkotmányellenességi ok esetén benyújtható, addig alkotmányjogi panasz csak alapjogsérelem (Alkotmányban biztosított jog megsértése) esetén indítványozható. Alkotmányjogi panasznál tehát a megszorító értelmezés azt eredményezi, hogy ha az Alkotmány más rendelkezése sérül, az indítvány nem bírálható el érdemben.

¹⁵ Erről részletesen lásd a mulasztásról szóló részben kifejtetteket.

Az AB sokáig az alkotmányjogi panasz benyújtását tágabban értelmezte, és más alkotmányi szakaszok (tipikusan: jogállam) sérelme miatt is érdemben bírálta el a panaszokat. Ezen változtatott a 676/D/2004. Abh. (2007. június), amely nem bírálta el érdemben a normavilágosságra mint a jogbiztonságra visszavezethető követelményre alapozott panaszt. Még szigorúbban határozta meg az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeit a 712/D/2004. Abv. (2007. december), amely szerint nem csupán a normavilágosság sérelme nem lehet panasz alapja, hanem általánosságban mondta ki, hogy a jogbiztonsághoz nem fűződik olyan alapjog, amelyre panaszt lehet alapítani. Később azonban az AB e merev álláspontjából visszavett, és a 1140/D/2006. Abv. (2008. január) utat nyitott a jogállamiságra alapozott panaszok elvi vizsgálhatóságára.

Az alapjogsérelmet mint az indítvány benyújtásának feltételét az AB nem csupán tárgyi, hanem alanyi oldalról is vizsgálja. Ugyan e hatáskört az Abtv. szerint „bárki” kezdeményezheti, amibe a természetes személyeken kívül a jogi személyek is beletartoznak (35/B/1990. Abh.), nyitott kérdés, hogy állami szervek ezt az eljárást kezdeményezhetik-e. A 23/2009. Abh. rámutatott ugyanis, hogy „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”, és visszautasította a minisztérium bírói döntéssel szemben benyújtott panaszát.

A közösségi jog hatása az Alkotmánybíróságra

2004. május 1-jén (több más állammal együtt) nem csupán Magyarország csatlakozott az EU-hoz, hanem a magyar jogrendszernek is a részévé vált az EU joga. Ez a változás kihatott az Alkotmányra és természetesen az AB gyakorlatára is.

E tárgyban az AB-nek számos kérdést kellett megválaszolnia. Ezek közé tartozik az, hogy a közösségi jog elsődlegessége és közvetlen alkalmazhatósága milyen viszonyban áll az Alkotmánnyal, továbbá, hogy a belső jogszabályok és a közösségi jog között milyen kapcsolat mutatható ki, végül pedig, hogy az AB normakontrollra vonatkozó hatásköre hogyan terjed ki a közösségi jogi aktusokra, illetve az azokat átültető belső jogszabályokra.

Az AB ugyan az Alkotmány integrációs klauzuláját nem értelmezte részletekbe menően, és továbbra is felmerülnek nyitott kérdések, az AB szerepfelfogása kiolvasható az eddigi közösségi jogi tárgyú döntéseiből.

Közvetlen alkalmazhatóság

A közösségi jog közvetlen alkalmazhatóságának kérdésében az AB már Magyarország EU-hoz való csatlakozása előtt állást foglalt. A 30/1998. Abh. a Magyarország, valamint az EK és tagállamai közötti társulási megállapodás kapcsán azt vizsgálta, hogy a versenykorlátozás tilalmának jogterületén a Közösség jogának jogi kritériumai és elvei milyen módon érvényesülhetnek a magyar jogrendszerben. Az AB rámutatott arra, hogy – a döntés időpontjában, 1998-ban – a közösségi jog a hazai jogalkalmazás szempontjából külföldi jognak minősül, mivel a Magyar Köztársaság nem volt tagja az EK-nek. Megállapította továbbá, hogy a külföldi jognak való alávetettséghez alkotmányi felha-

talmazás kell, ennek hiányában a magyar jogalkalmazó hatóságok a társulási megállapodás indítvánnyal támadott rendelkezéseit nem alkalmazhatják közvetlenül.

A közösségi jog és a belső jogrendszer viszonyán alapvetően változtatott a Magyar Köztársaság EU-hoz való csatlakozása, valamint az Alkotmány integrációs klauzulával való kiegészítése. Az AB eddigi gyakorlata nem adott választ arra a kérdésre, hogy a közvetlen alkalmazhatóságot a csatlakozás ténye vagy pedig az integrációs klauzula tette lehetővé. Védhető azonban az az álláspont, hogy akár egyik, akár másik elegendő lenne a közösségi normák közvetlen alkalmazhatóságához; a csatlakozás ténye azért, mert ezt követően a közösségi jog nem tekinthető „külföldi jognak” (1053/B/2005. Abh., 72/2006. Abh.), az integrációs klauzula pedig azért, mert az Alkotmány uniós tagság nélkül is elrendelheti bizonyos szabályok alkalmazását.

A 72/2006. Abh. deklarálta, hogy a Közösség normatív aktusai „közösségi jogként a belső jog részei”. Így a közvetlen alkalmazhatóság nem vet fel alkotmányjogi problémát, de az AB gyakorlatában a közösségi jog megőrzi belső jogtól eltérő jellegét.

A közösségi jog elsődlegessége

A közösségi jog belső jogtól való viszonylagos elkülönülését jelöli az is, hogy a közösségi jog aktusai nem illeszthetők be a klasszikus jogforrási hierarchiába. Az AB eddigi döntéseiben elzárkózott annak vizsgálatától, hogy egy belső jogszabály ellentétes-e közösségi normákkal (66/2006. Abh., 9/2007. Abh., 87/2008. Abh.).

Megállapítható tehát, hogy az Alkotmány integrációs klauzulája nem emelte az Alkotmány szintjére a közösségi jogot, a közösségi jog elsődlegessége nem az Alkotmányból, hanem a közösségi jogból következik. Ha ugyanis az Alkotmányból következne a szupremácia, a belső jogszabály „közösségi jog-ellenessége” egyben alkotmány-sértést is jelentene, amely miatt az adott belső jogot meg kellene semmisíteni.

Normakontroll és közösségi jog

Mind az Európai Bíróság, mind az AB alkalmazásában a közösségi jog önálló, *sui generis* jogrendszert képez, amely mind a nemzetközi jogtól, mind a tagállamok belső jogától elkülönül. Igaz ez a primer jogforrásokra is, annak ellenére, hogy az alapító szerződések normaszervezetileg a nemzetközi szerződésekkel azonosak, hiszen azokat a tagállamok mint a nemzetközi jog alanyai hozzák létre.¹⁶

Indítvány hiányában az AB előtt eddig nem merült fel az a kérdés, hogy vizsgálhatja-e közvetlenül a közösségi normák alkotmányosságát, de az 1053/B/2005. Abh.-ban, illetve a 72/2006. Abh.-ban lefektetett elvek (a közösségi jog *sui generis* jellege) alapján egyértelműnek tűnik, hogy erre nem terjed ki a hatásköre.

Nincs viszont akadálya a közösségi jogot átültető, vagy annak végrehajtását segítő belső jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának. Az eddig felmerült esetekben az AB érdemben vizsgálta az implementáló jogszabályok alkotmányosságát (pl. 744/B/2004.

¹⁶ Az 1053/B/2005. Abh. a csatlakozási szerződést mint primer jogforrást a közösségi jog részének tekintette, szemben Bihari Mihállyal, aki annak nemzetközi jogi jellegével érvelt különvéleményében.

Abh., 766/B/2006. Abh.), és egy esetben meg is semmisítette egy közösségi rendelet végrehajtását segítő törvény rendelkezéseit (17/2004. Abh.).

Az Alkotmánybíróság és a nemzetközi jog

Az Alkotmány 7. §-a értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ebből kiindulva az AB-nek arra a kérdésre kellett keresnie a választ, hogy a nemzetközi szerződések és a nemzetközi jog általánosan elismert jogelvek hogyan képezik a jogrendszer részét, illetve, hogy az AB-nek milyen szerepe van azok alkotmányossági vizsgálatában.

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai azokat az elveket jelölik, amelyeket a (művelt) nemzetek többségének jogrendszere elismer, és a gyakorlatban is alkalmaznak. Ezek jogforrási jellegével az 53/1993. Abh. foglalkozott a leg részletesebben. A határozat megállapította, hogy ezek az általános szabályok külön transzformáció nélkül is a magyar jog részét képezik. Nem szükséges tehát ezeket belső jogszabállyal kihirdetni, ugyanis a transzformációt maga az Alkotmány végezte el a hivatkozott 7. § (1) bekezdésben.

Az AB e megállapítása nem jelenti azonban azt, hogy a nemzetközi jog általános szabályai az Alkotmány részévé válnának, azokat az Alkotmánybíróság eljárása során nem veszi figyelembe alkotmányi szabályként.¹⁷

A nemzetközi szerződések

A magyar jogrendszer a nemzetközi szerződések terén dualista-transzformációs megoldást alkalmaz; főszabály szerint a nemzetközi szerződések akkor keletkeztethetnek jogokat és kötelezettségeket a jogalanyok részére, ha azokat belső jogszabállyal kihirdették.

Az Abtv. a nemzetközi szerződésekről két helyen tesz említést. Elsőként lehetővé teszi a nemzetközi szerződés előzetes (ratifikáció előtti) vizsgálatát. Ilyen esetben az alkotmányellenesség megállapítása a ratifikáció akadályát képezi, az „alkotmányellenesség megszüntetéséig”.¹⁸ Másodszor az Abtv. önálló hatáskörben teszi lehetővé jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálatát. Egyik hatáskör sem *actio*

¹⁷ A hivatkozott határozat a háborús, illetve emberiség ellenes bűncselekmények alkotmányjogi megítélését tárgyalta, különös tekintettel a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvére és az elévülésre. A határozat megállapította, hogy a *nullum crimen sine lege* elv a háborús bűntettek esetében is érvényesül, és a természetjog az a „lex”, amely megalapozza a felelősségre vonást – abban az esetben is, ha az adott állam büntető kódexe a tényállást nem rendeli büntetni. Nincs továbbá alkotmányos akadálya annak sem, hogy a jogalkotó az elévülés lehetőségét ilyen cselekmények esetében kizárja.

¹⁸ Az Abtv. lakonikus megfogalmazása sejtetni enged, hogy ilyen esetekben a megerősítésnek az Alkotmány módosítása is eszköze lehet.

popularis, ez eljárásokat a törvényben megjelölt személyek/szervek kezdeményezhetik. A két hatáskör közötti lényeges különbség, hogy a nemzetközi szerződés az első esetben a vizsgálat tárgya, a második esetben pedig a vizsgálat mértéke. Mindkét hatáskör tehát a nemzetközi jog és a belső jog összhangját hivatott biztosítani, de eltérő módon. Az első azt célozza, hogy Alkotmánnyal ellentétes nemzetközi kötelezettségeket ne vállaljon a Magyar Köztársaság, a második azt, hogy a vállalt nemzetközi kötelezettségeket ne sértsék belső jogszabályok.

Az AB gyakorlata egyértelművé tette, hogy nem csupán a nemzetközi szerződés, hanem az azt kihirdető jogszabály is alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. A kezdeti gyakorlat azonban nem volt egyhangú, a 30/1990. Abh. lehetővé tette a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály Alkotmánnyal való összevetését,¹⁹ a 61/B/1992. Abh. ugyanakkor hasonló esetben az érdemi alkotmányossági vizsgálatról elzárkózott.²⁰ Az AB gyakorlatát a 4/1997. Abh. egységesítette, rámutatott, hogy „az Alkotmányból az AB egyetlen hatásköre következik, ti. az utólagos normakontroll, az viszont kényszerítően és [...] teljeskörűen”. A határozat értelmében önmagában az a körülmény, hogy a belső jogszabály egy nemzetközi szerződés átültetését végzi el, nem akadályozza az alkotmányossági vizsgálatnak.

A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály nem csupán utólagos, hanem előzetes normakontroll keretében is vizsgálható. A 7/2005. Abh.-val elbírált ügyben a köztársasági elnök kérte a nemzetközi légitfuvarozásról szóló egyezményt kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálatát, mivel az visszaható hatállyal rendelte alkalmazni a szerződés szabályait. Az alkotmányellenességet megállapító határozat rámutatott: „A köztársasági elnöknek az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében a törvény aláírását megelőzően a törvény egyes rendelkezései tekintetében biztosított előzetes normakontrollt kezdeményező jogköre értelemszerűen irányadó a nemzetközi szerződést kihirdető törvény támadott rendelkezésére. A kihirdető törvény hatálybalépésének (és a nemzetközi szerződés alkalmazása megkezdésének) időpontja, valamint a végrehajtásért felelős szervet megjelölő jogszabályi rendelkezés – mint új normatív rendelkezés – előzetes alkotmányossági vizsgálat alá vonható.

Mínt hogy jelen ügyben a köztársasági elnök a Montreáli Jegyzőkönyvet kihirdető törvénynek azt a szabályát támadja indítványában, amely meghatározza, mikor lép hatályba a kihirdető törvény, illetve mely időponttól alkalmazandók a nemzetközi szerződés rendelkezései a belső jogban, az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében a köztársasági elnök indítványában foglaltakat érdemben vizsgálta”. A határozatból tehát az a következtetés vonható le, hogy a kihirdető törvény előzetes normakontrollja keretében az AB csak az „új normatív rendelkezést” (pl. végrehajtási szabályok, hatálybaléptetés) vizsgálhatja, a magából a nemzetközi szerződésből eredő tartalmat nem.

A határozat meghozatalát követően azonban változott a nemzetközi szerződések megkötésének rendje; az új megoldásban nem válik el időben a szerződés megerősítése (kötelező hatályának elismerése), és a belső jogba történő átültetése. Ez az AB hatáskörét annyiban érinti, hogy így szükségszerűen egybeesik a nemzetközi szerződés és az azt kihirdető törvény előzetes vizsgálata, mint az történt a 32/2008. Abh.-val elbírált

¹⁹ A határozat mulasztást állapított meg azzal az 1957-es törvényerejű rendelettel összefüggésben, amely a Magyarországon tartózkodó szovjet csapatok által okozott károk rendezéséről szóló nemzetközi szerződést hirdette ki.

²⁰ E határozatában az AB nem vizsgálta a nemzetközi valutaalap alapokmányát kihirdető jogszabály alkotmányosságát.

ügyben.²¹ Ebből kifolyólag az előzetes normakontroll mind a nemzetközi szerződés tartalmi kérdéseire, mind a kihirdető törvény „járulékos kérdéseire” kiterjedhet.

Az Alkotmánybíróság szerepe a mulasztások vizsgálatában

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata mint AB hatáskör, nem következik az Alkotmányból, azt az Abtv. tette az AB feladatává. E szerint, ha az AB hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő tűzésével – felhívja feladatának teljesítésére.

E meghatározásból kitűnik, hogy az AB nem minden joghézagot vizsgál; kizárólag abban az esetben folytat tartalmi vizsgálatot, ha a jogi szabályozás hiányossága alkotmányellenességet eredményez. Az AB hatáskörei közül ennek a kezdeményezői köre a legszélesebb; azt nem csupán „bárki” kezdeményezi, hanem az AB is megteheti hivatalból. Nincs helye azonban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatának a konkrét normakontroll két esetében, alkotmányjogi panasznál és bírói kezdeményezésnél. Ezeknél ugyanis az eljárás megindulásának a feltétele, hogy az indítványozó ügyében alkalmazzák az alkotmányellenes jogszabályt, ami jogalkotói mulasztás esetén fogalmilag kizárt (pl. 1044/B/1997. Abh., 540/B/1997. Abh.). Ilyen esetekben a jogsérelem orvoslásának lehetséges útja, hogy az AB az indítványt elutasítja, és hivatalból állapít meg mulasztást.²²

Az AB főszabály szerint kötvé van az indítványhoz, és csak az indítványozó által kifogásolt szabályt (vagy annak hiányát) vizsgálhatja. Az indítványokat az AB tartalma alapján bírálja el; ha az indítványozó tartalmilag mulasztás megállapítását kéri, akkor azt az AB e hatáskörében bírálja el. Emiatt nincs külön formai feltétele az indítványoknak; az indítványozónak meg kell jelölnie, hogy miben látja a mulasztást, továbbá azt, hogy a mulasztás az Alkotmány melyik rendelkezését sérti. Mivel mulasztást az AB hivatalból is vizsgálhat, ezért e hatáskörében az indítványhoz kötöttség nem érvényesül.

E hatáskörében az AB azt vizsgálja, hogy tartalmilag van-e alkotmányos mulasztás, így vizsgálatát az egész jogrendszerre kiterjeszti.²³

²¹ A határozat az Európai Unió Izlanddal és Norvégiával kötött, a kiadatási ügyek gyorsítására és egyszerűsítésére irányuló megállapodásának egyes elemeit találta alkotmányellenesnek.

²² Ezt tette a 37/2007. Abh.-val elbírált ügyben. Az ügy indítványozója arra hivatkozással nyújtott be alkotmányjogi panaszt, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény nem biztosította az özvegyi nyugdíj feléledéséhez fűződő váromány védelmét, amikor a feléledési időt 15 évről 10-re csökkentette. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el, mivel a panaszos ügyében a kérdéses szakaszt a bíróság előtt alkalmazták, de megállapította, hogy az Alkotmányból nem vezethető le a következtetés az özvegyi nyugdíj feléledésének határidejére. Az átmeneti (garanciális) rendelkezések teljes hiánya miatt azonban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

²³ Az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése alapján a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja. Mindeztől *külön törvény* nem biztosítja a köztársasági elnök védelmét. A 195/E/2000. Abh. azt vizsgálta, hogy emiatt megállapítható-e az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéte. Az AB rámutatott: a „külön törvény” nem formai követelmény, nem feltételezi szükségszerűen egy ilyen elnevezésű, önálló norma meghozatalát. A „külön törvényben” meghatározott védelemnek a jogalkotó eleget tesz azzal, ha a meglévő jogszabályokban biztosít speciális szabályokat. Ezt irányadónak tekintve a határozat nem állapított meg alkotmányellenességet, mivel a Büntető Törvénykönyv értelmében a köztársasági elnök hivatalos személy, a hivatalos személyeket pedig a büntetőjog jobban védi, mint más személyeket (tipikusan minősí-

A mulasztást megállapító határozat tartalmi elemei

Az AB aktivizmusa a mulasztási hatáskör gyakorlásában is megmutatkozott. A mulasztásos hatáskör eredetileg logikusan úgy indult, hogy az alkotmányellenes helyzet alkotmánybírói megállapítása után a törvényhozó feladata a mulasztás megszüntetése, és az AB nem veszi át a törvényhozó felelősségét. A gyakorlatban aztán a mulasztás alkalmazása sokkal sokrétűbbé vált. Az AB úgy alkalmazta ezt a hatáskörét, hogy pozitív előírásai szerinti jogalkotásra kötelezze a törvényhozót.

Tételes felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén az Alkotmánybíróság továbbra is csak megállapítja a jogalkotás elmaradásának a tényét, és nem ad útmutatást arra vonatkozóan, hogy milyen tartalmú norma megalkotása vált szükségessé. Ilyenkor a határozat indokolása arra is utal, hogy a jogalkotás elmaradása mennyiben eredményezett alkotmányellenes helyzetet.

Lacuna legis esetében viszont az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy a jogalkotónak milyen tartalmú rendelkezést kell alkotnia. Ilyen esetben ugyanis épp az az oka, hogy meghatározott tartalmú rendelkezés hiánya eredményez alkotmányellenes helyzetet (tipikusan ellehetetlenítve valamely alapjog gyakorlását); szükséges tehát, hogy az AB pozitív előírásokat fogalmazzon meg a rendelkező részben a jogalkotó számára, hogy miként szabályozzon egyes kérdéseket. Példaként említhető, amikor az AB előírta, hogy az igazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát úgy kell szabályozni, hogy a bíróság érdemben elbírálhassa a határozatot. Az AB ehhez hasonló döntéseiben a negatív törvényhozói szerepen egyértelműen túllépett.

A jogalkotói feladat teljesítésére nyitva álló határidő meghatározásánál figyelembe veszi mindenekelőtt az alkotmányellenes helyzet súlyosságát, az ennek orvoslására az átmeneti idő alatt is rendelkezésre álló alkotmányos jogi eszközöket, továbbá természetesen az adott jogalkotó szerv eljárási szabályait, a megalkotandó jogszabály jellegéből adódó előzetes egyeztetési kötelezettségeket, a jogalkotó szerv munkaterhét. Különösen megszorítóan kell értelmezni az Alkotmánybíróság által megállapított határidőt az olyan esetekben [...] amikor a mulasztás megállapításával egyidőben, különböző indokok alapján, az Alkotmánybíróság határozott ideig hatályban tart olyan jogszabályi rendelkezést, melynek megállapította alkotmányellenességét (47/1997. Abh.).

tő körülmény, és magasabb büntetési tételt von maga után, ha a sértett hivatalos személy). A határozat arra is rámutatott, hogy a Btk.-ban meghatározott lázadás büntette a köztársasági elnök alkotmányos feladatainak gyakorlását védi. Emiatt az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Hasonlóan a 45/2000. Abh. elutasította azokat az indítványokat, amelyek amiatt kérték mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert az Országgyűlés nem alkotott átfogó diszkriminációellenes törvényt. Az AB álláspontja szerint „a diszkrimináció-ellenes szabályozás »ágazati tagoltsága« nem eredményez önmagában alkotmányellenességet. A diszkrimináció-ellenes szabályozás többszintű rendszerben, a generális alkotmányos szabályhoz kapcsolódóan az egyes nagyobb jogterületekre, jogágakra lebontott megvalósítása nem alkalmas a hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés biztosítására. A szabályozásban természetesen mutatkozhatnak hiányosságok; előfordulhat, hogy a tagolt szabályozás egyes hátrányos megkülönböztetést megvalósító esetekre nem tartalmaz rendelkezést. Ezt megfelelő indítvány alapján, vagy adott esetben hivatalból az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania” Megjegyzendő, hogy később, 2003-ban a parlament alkotott ilyen törvényt.

Mulasztás-típusok az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az AB a gyakorlata során a mulasztások különböző típusait bontotta ki.

1) Konkrét jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat alkotmányellenes elmulasztása. Ez a típus a jogforrási hierarchiával függ össze; ilyen mulasztás megállapítására akkor kerülhet sor, ha egy jogszabály felhatalmazást ad egy alacsonyabb szintű, végrehajtási jogszabály megállapítására, és ez utóbbi megalkotásának elmaradása alkotmányellenes helyzetet eredményez (155/B/1990. Abh., 21/1991. Abh.).

2) Alanyi jog érvényesüléséhez szükséges jogalkotói feladat elmulasztása. E típus annyiban tér el az előzőtől, hogy nincs olyan felhatalmazó jogszabály, amely a jogalkotói feladatot előírta volna. E típus kialakításánál az AB azt vette figyelembe, hogy a jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha észleli, hogy a feladat- és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel (22/1990. Abh.).

3) Alapvető jog érvényesüléséhez szükséges és az Alkotmányban nevesített törvény megalkotásának elmulasztása. Az Alkotmány több olyan tárgykört meghatároz, amelyet (legfelsőbb szinten) törvényben kell szabályozni. Amennyiben a parlament e kötelezettségének nem tesz eleget, az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg (35/1992. Abh., 37/1992. Abh.).

4) Az Alkotmány rendelkezése alapján a jogalkotóra háruló jogalkotói feladat elmulasztása. A jogalkotó ugyanis akkor is köteles megalkotni az Alkotmány rendelkezéseinek végrehajtásához szükséges jogszabályokat, ha azokat az Alkotmány külön nem nevesíti (32/1990. Abh.).

5) A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség speciális esete, amikor az Országgyűlés nem módosítja az alkotmánymódosítás miatt alkotmányellenessé váló törvényt. A jogrendszer részét képező normatív aktusoknak ugyanis a mindenkori hatályos Alkotmány rendelkezéseinek kell megfelelniük, nem csupán a norma kibocsátásakor fennálló rendnek (2/1993. Abh.).

6) Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg az AB akkor is, ha a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítása elmarad, és ez alapvető jogot sért (30/1990. Abh.).

7) Nem egységes az AB gyakorlata arra az esetre, amikor a jogszabály nem tartalmaz (kellő) garanciális elemet. Egyes határozatok ilyenkor megállapítják az alkotmányellenességet, és megsemmisítik a rendelkezést (9/1992. Abh., 37/1992. Abh., 47/1994. Abh.), más határozatok meghagyják a garanciát nélkülöző jogszabályt és mulasztást állapítanak meg (32/2004. Abh., 22/2005. Abh.).

Alkotmányértelmezés

Az Abtv. alapján az AB feladata az Alkotmány rendelkezéseinek az értelmezése, az ott megjelölt kiemelt közhatalmi szereplők kérésére. Az Alkotmány értelmezése azonban nem korlátozódik erre a hatáskörre (36/1992. Abh.), a normakontroll gyakorlása során ugyanis minden esetben szükséges a kapcsolódó alkotmányi rendelkezés értelmének a feltárása. Az Abtv.-ben rögzített alkotmányértelmezési hatáskör ehhez azt teszi hozzá, hogy elvi lehetőséget ad az Alkotmány absztrakt értelmezésére is. Ugyan az Abtv. az „Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését” teszi az AB feladatává, az AB gyakorlata

az „egyes rendelkezések” értelmét nem önmagukban, hanem az egész Alkotmány rendszerére tekintettel tárja fel.

Az AB azonban a működése kezdeti időszakában leszögezte, hogy nem vállalkozik hipotetikus alkotmányjogi kérdések megválaszolására, és több határozatában foglalkozott azzal, hogy mennyire lehet absztrakt az értelmezés során feltett kérdés. Egyrészt az AB – hatáskörét megszorítóan értelmezve – kellő közelséget követel meg a tényállás és az Alkotmány vonatkozó rendelkezése között, és csak „konkrét alkotmányjogi probléma” megoldására ad alkotmányértelmezést (31/1990. Abh.).²⁴ Ugyanakkor az AB bizonyos távolságot is megkövetel; elvárja, hogy a kérdés ne kötődjön túl szorosan az ügyhöz, hogy a döntés ne váljon tényállásszerűvé (36/1992. Abh.),²⁵ hiszen az AB nem táncadója, hanem bírja az Országgyűlésnek (16/1991. Abh.).

Az AB olyan szempontból is megszorítóan értelmezte hatáskörét, hogy nem kívánta átvenni más szervek, így különösen a rendes bíróságok jogszabályértelmező hatáskörét. Ennek megfelelően absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványt csak akkor bírál el érdemben, ha az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alkotmányból.

Az AB működésének kezdeti időszakában a preventív alkotmányértelmezési indítványok voltak jellemzőek. Alkotmányértelmezést kértek az AB-tól politikai koncepciók közötti vitában (21/1990. Abh.),²⁶ illetve az indítványozók védekezni kívántak várható támadások ellen (63/1992. Abh., 74/1992. Abh.).²⁷ Felmerültek azonban olyan indítványok is – és később ezek váltak jellegzetessé – amely már felmerült alkotmányjogi vitába vonta bele az AB-t (48/1991. Abh., 8/1992. Abh., 36/1992. Abh.),²⁸ még később pedig az AB az alkotmányjogi vita alapjául szolgáló konkrét ügy lezárását követően benyújtott indítványt is befogadta, és érdemben elbírált (47/2007. Abh.).²⁹

Az AB alkotmányértelmező tevékenysége gyakran kapcsolódik más hatáskörökhöz. Az AB normakontroll keretében is végez alkotmányértelmezést, különösen akkor, amikor az Alkotmányra visszavezetve alkotmányos követelményt állapít meg. Olyanra is volt példa az AB gyakorlatában, hogy az Abtv. szerinti „egyéb hatáskörben”, népszavazási határozat felülvizsgálata keretében végzett absztrakt alkotmányértelmezést, amikor egy népszavazás alól kivett tárgykör (a Kormány programja) értelmét a parlamentáris kormányformára visszanyúlva tárta fel (15/2007. Abh.). A 47/2007. Abh. pedig az absztrakt alkotmányértelmezés mellett – hivatalból – mulasztást is megállapított, a törvényi rendelkezések hiányossága miatt.

²⁴ Az AB elzárkózott attól, hogy állást foglaljon a lakáscélú kölcsönök kamatainak felemelhetőségéről, az ugyanis az „alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, s így valójában parttalan értelmezését” jelentette volna.

²⁵ Ennek alapján az AB nem értelmezte, hogy a közrádió vezetőjének felmentésére tett előterjesztés a sajtószabadság sérelmét jelentheti-e; az ugyanis tényállásszerű választ adott volna a miniszterelnök és a köztársasági elnök vitájára.

²⁶ A kárpótlás tárgyában, amellyel összefüggésben az AB rámutatott, hogy a kárpótlás során nem lehet különbséget tenni a tulajdon tárgya tekintetében.

²⁷ Az előbbi a honvédség szerkezetének átalakíthatósága, az utóbbi a lakosság felekezeti hovatartozásának felmérhetősége tekintetében kérte az AB értelmezését.

²⁸ Azzal összefüggésben, hogy a köztársasági elnök milyen körülmények esetén jogosult megtagadni a kinevezési előterjesztést.

²⁹ A köztársasági elnök kérte az AB értelmezését arról, hogy teljesítenie kell-e a kitüntetési előterjesztéseket – holott az indítvány benyújtását megelőzően a kifogásolt előterjesztéseket már teljesítette. Az AB a kérdést „konkrét alkotmányjogi problémának” tekintette, de ennek részletezésétől eltekintett.

Az Alkotmánybíróság szerepe a népszavazási eljárásban

Az Abtv. 1. § h) pontja lehetőséget ad a törvényhozónak arra, hogy az AB számára – az Abtv.-ben rögzített feladatokon túlmenően – további hatásköröket ruházzon. Ezek közül kiemelkedik – mind számát, mind jelentőségét tekintve – a népszavazási ügyekben folytatott jogorvoslat.

Már az 1989-es népszavazási törvény (Ntv.) az AB feladatává tette, hogy a népszavazás elrendelésének az elutasítása, illetve a népszavazási törvény szabályainak megsértése esetén az AB-hoz lehessen fordulni. Erre egy sajátos jogorvoslati eszközt hozott létre: az „alkotmányossági panaszt”.³⁰ Ennek keretében az AB szinte kizárólag helyi népszavazások törvényességét vizsgálta felül.³¹

Az AB népszavazási eljárásban betöltött szerepén először az 1997–1998-ban bekövetkezett közjogi változások érintették jelentősen; 1997-ben a népszavazás intézményének részletes szabályai (népszavazás tárgya, kezdeményezők köre, egyes eljárási kérdések) kerültek be az Alkotmányba, és ennek nyomán 1998-ban kihirdették az új népszavazási törvényt (Nsztv.). A második nagy változás nem közjogi, hanem szociológiai volt; 2006 őszén megváltozott a politikai és a társadalmi közgondolkodás a népszavazás intézményének szerepéről. Mivel ezek a változások a kezdeményezések számának drasztikus emelkedésében és a feltett kérdések jellegének megváltozásában mutatkoztak, az AB nem függetlenedhetett az (egyébként jogon túli) jelenségtől.

Az Alkotmánybíróság eljárásának természete

Népszavazási ügyekben az AB eljárása kettős természetű. Egyfelől az AB klasszikus jogalkalmazó szerepbe kerül, melynek keretében törvényességi kontrollt gyakorol: azt vizsgálja, hogy az OVB népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata megfelel-e a népszavazásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek. Amennyiben azt állapítja meg, hogy az OVB határozata jogsértő volt, akkor – kasszációs jogkört gyakorolva – megsemmisíti az OVB határozatát, és új eljárás lefolytatására kötelezi. Az AB népszavazási eljárásban nem végez normakontrollt; nem jogszabályok egymással való viszonyáról dönt absztrakt módon, hanem arról határoz, hogy a konkrét ügyben hozott egyedi döntés megfelel-e a jogszabályi előírásoknak. Ez a tevékenység pedig leginkább a közigazgatási bíráskodással rokonítható.

Ugyanakkor az AB népszavazásokkal összefüggésben betöltött szerepe nem korlátozódik a törvényességi felülvizsgálatra. Az AB ilyen eljárása során is „alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el” feladatát (25/1999. Abh.). Ennek magyarázata, hogy a népszavazás intézménye szorosan kapcsolódik az Alkotmány rendelkezéseéhez. A népszavazás ugyanis, egyrészt mint a közvetlen hatalomgyakorlás tipikus

³⁰ Az Ntv. jogtechnikai érdekessége, hogy úgy adott feladatot az AB-nek, hogy az jogilag még nem létezett; sem az Alkotmányban, sem törvényi szinten. Az Ntv. 1989. június 15-én került kihirdetésre, és azon a napon hatályba is lépett, míg az AB intézményét csak az 1989. évi XXXI. törvény helyezte el az Alkotmányban 1989. október 23-i hatállyal, az Abtv. pedig 1989. október 30-án lépett hatályba.

³¹ Kivételként említhető a 3/1996. Abh., amelyben az indítványozó szerint az Országgyűlés törvénysértő módon utasította el a Magyarország NATO-tagsága tárgyában kezdeményezett országos népszavazás kitűzését. Az AB az alkotmányossági panaszt (más egyéb indítványi elemek mellett) azért nem találta érdemben elbírálhatónak, mert azt nem az eredménytelen hitelesítés, hanem az Országgyűlés döntése ellen terjesztették elő.

formája, összefügg a népszuverenitással, másrészt pedig az AB gyakorlata a népszavazáshoz való jogot politikai alapjogként fogta fel (52/1997. Abh.). Az AB gyakorlata következetesen elismeri mind a népszavazáshoz való jog alapjogi jellegét, mind azt, hogy a népszavazás alapvetően kiegészítő jellegű intézmény a hatalomgyakorlásban, mindamellet az egyes döntésekben eltérés figyelhető meg, hogy a két jellemvonás (kiegészítő jelleg, illetve alapjog) közül melyikre helyeződik a hangsúly.

Az „alkotmányos rendeltetés” a magyarázata annak, hogy a népszavazási eljárásokban az AB kevésbé van kötve az indítványhoz (az OVB döntése elleni kifogáshoz), mint más hatáskörök esetében. Emiatt az AB helybenhagyott olyan hitelesítést megtagadó OVB határozatokat, amelyekkel szemben a kifogás megalapozott volt, de más ok miatt nem kerülhetett sor a hitelesítésre (pl. 44/2008. Abh.), illetve megsemmisített OVB határozatot amiatt, mert bár a kifogások nem voltak megalapozottak, más tartalmi okból nem volt helye népszavazás elrendelésének (pl. 51/2008. Abh.).

Az Alkotmánybíróság eljárásának sajátosságai

Tekintettel arra, hogy az Nsztv. az „alkotmányossági panasz” részletszabályaira vonatkozóan alig tartalmazott előírást, az eljárást az AB gyakorlata alakította ki. A tételes szabály kialakítását követően is komoly szerepe volt az AB-nek a népszavazási eljárás szabályozásában.

Azt követően, hogy az Alkotmány 1997-ben rögzítette a népszavazás főbb szabályait, az AB – országgyűlési képviselők indítványára – utólagos normakontroll keretében rámutatott a népszavazáshoz való jog alapjogi jellegére, és ebből következően arra, hogy a jogintézményt már a kezdeményezést megelőzően, az aláírásgyűjtési szakban is védeni kell (52/1997. Abh.). A határozatban rögzítettek kihatottak az Nsztv. és a választási eljárásról szóló törvény szabályrendszerére.

Az AB előtti népszavazási eljárás kettős természetét mutatja az is, hogy az AB-nek öt, egymástól különböző jellegű követelményt kell vizsgálni annak megállapításához, hogy az adott kérdésben tartható-e népszavazás. Ezen öt szempont között van elvi-alkotmányjogi (alkotmánymódosítás tilalma), az Alkotmányban tételesen rögzített (Országgyűlés hatásköre, tilalmi lista) és Nsztv.-ben rögzített (egyértelműség, moratórium) feltétel.

Valamennyi kidolgozásában nagy szerepe volt az AB gyakorlatának. Azt, hogy a népszavazás nem irányulhat az Alkotmánynak sem tételes, sem burkolt módosítására, az AB már korai határozatában rögzítette (2/1993. Abh.³²), és ezt annak ellenére fenntartotta (25/1999. Abh.³³), hogy az 1997-es alkotmánymódosítást követően az Alkotmány nyelvtani és logikai értelmezése eltérő következtetésre is vezethetne.

A tételes alkotmányi szabályok értelmezésénél is komoly szerep jutott az AB-nek; a parlamenti hatáskört, mint fogalmi elemet kiterjesztően értelmezte (53/2001. Abh., 46/2006. Abh.).³⁴ Még jelentősebbek azok a tartalmi ismérvek, amiket az AB a tiltott

³² A határozat az Országgyűlés népszavazás általi feloszthatóságát zárta ki. Rámutatott, hogy a felosztatás tartalmilag a képviselők visszahívását jelenti, ami nem fér össze a szabad képviselői mandátummal.

³³ A határozat nem tette lehetővé, hogy népszavazás döntsön a köztársasági elnök közvetlen választásáról.

³⁴ A határozatok rámutattak, hogy nemcsak abban a kérdésben tartható népszavazás, amit az Országgyűlés ténylegesen szabályoz, hanem abban is, amire a szabályozást kiterjeszhetné.

tárgykörökkel kapcsolatban megállapított; egyes pontokat megszorítóan, másokat kiterjesztően alkalmazott.

Az Nsztv.-ben rögzített feltételekre is nagy hatással volt az AB „alkotmányos rendeltetése”. Az Nsztv. azon kitételére, miszerint a népszavazásra bocsátandó kérdést egyértelműen kell megfogalmazni, az AB kidolgozta az egyértelműségi tesztet (51/2001. Abh.), amely egyrészt azt vizsgálja, hogy a választópolgárok számára egyfelképpen érthető-e a kérdés (választópolgári egyértelműség), illetve, hogy az Országgyűlés számára is világos, hogy a népszavazás eredményeképp milyen jogalkotási kötelezettség terheli (jogalkotói egyértelműség).

Az Nsztv. moratórium szabályt is tartalmaz, amely szerint az eredményes népszavazás az Országgyűlést három évig köti, és ezen idő alatt ugyanabban a kérdésben nem lehet új népszavazást kezdeményezni. E szabály megalkotására az AB kötelezte a jogalkotót: annak létrehozása előtt ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget állapított meg a moratórium-szabály hiánya miatt (27/2007. Abh.).

Látható tehát, hogy az AB-nek igen nagy szerepe volt mind a népszavazási eljárás tételes szabályainak kialakításában, mind azok értelmezésében és gyakorlati alkalmazásában.

Az OVB és az Országgyűlés határozatának felülvizsgálata

A választási eljárásról szóló törvény két helyen ad feladatot az AB-nek a népszavazással kapcsolatban: (1) az AB jogorvoslati fórum az OVB kezdeményezést/kérdést hitelesítő vagy azt megtagadó határozatával szemben, valamint (2) egyes esetekben felülvizsgálja az Országgyűlés népszavazás elrendelésére vonatkozó határozatát.

Az AB szerepe a két eljárásban eltér; az első esetben tartalmi vizsgálatot folytat, nem csupán az OVB határozat jogszerűségét vizsgálja, hanem azt is, hogy a kérdésben lehet-e népszavazást tartani. A második esetben az AB szűkebb spektrumban vizsgálódik; hatásköre arra terjed ki, hogy ellenőrizze az országgyűlési határozat jogszerűségét, valamint azt, hogy a kezdeményezés hitelesítését követően bekövetkezett körülmények a népszavazás akadályát képezik-e (33/2004. Abh., 40/2004. Abh., 5/2008. Abh., 6/2008. Abh., 7/2008. Abh.). A legutóbbi esetben azonban az AB a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat kapcsán részletes vizsgálatot folytatott le, és az utóbb bekövetkezett politikai-társadalmi változásokat ítélte olyan jelentősnek, hogy azok a népszavazás akadályát képezik (130/2008. Abh.).

Összefoglalás

A tanulmányban az Alkotmánybíróság hatásköreinek csak néhány kérdését vettem föl, olyan alapvető problémáknak a tárgyalásába nem is bocsátkoztam, mint az utólagos absztrakt normakontroll fenntarthatóságának indokoltsága (vagy indokolatlansága), illetőleg a valódi alkotmányjogi panasz bevezethetősége. Ezeknek a nagy horderejű hatásköröknek az átalakítása az alkotmánybíráskodás helyét és szerepét alkotmányi szinten is újrafogalmazná, például a Legfelsőbb Bírósághoz való viszonyát illetően. Számos hatáskör változott az elmúlt két évtizedben: a köztársasági elnökre szűkült az előzetes normakontroll indítványozására jogosultak köre, a felsőoktatási autonómia védelme ki-

került a testület hatásköréből, pedig e téren meglehetősen aktív volt, a népszavazási ügyekben való, sok gondolt okozó jogorvoslati hatáskört 1997-ben telepítette a törvényhozó az Alkotmánybíróságra, stb. De a fentiekből láthatóan szinte valamennyi hatáskörben újragondolandó kérdések merülnek föl. Ebből két következtetés adódik. Húsz év elteltével érdemes lenne alaposan elemezni az alkotmánybírósági hatásköröket, és újragondolni, annak eredményeként újraszabályozni azokat. Ezt azzal a céllal kellene megtenni, hogy az alkotmánybírósági hatáskörök az alkotmányban szabályozott zárt rendszert képezzenek. Vagyis a jelenlegi helyzettől eltérően, amikor alkotmányos alapintézmény, az Alkotmánybíróság hatásköreit az alkotmány nem tartalmazza, a jövőben az alaptörvénynek kell tételesen és kimerítően felsorolni a hatásköröket. Ez azt a jelenlegi helyzetet is megszüntetné, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény felhatalmazása alapján a törvényhozó bármelyik, minősített többséget sem igénylő törvényben megállapíthat és megszüntethet alkotmánybírósági hatásköröket.

PÉTER PACZOLAY

COMPETENCES OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF HUNGARY

(Summary)

The Constitutional Court of Hungary started first among the new institutions of the rule of law. The first five justices of the CC were elected by the Parliament on November 23, 1989 and the constitutional justices held their first session on January 2, 1990.

The CC enjoyed a great freedom in determining its position in the constitutional structure, including its political weight and role and also the legal competence in its qualified sense. The creators had rather ambiguous ideas about the functions of a constitutional court and the role it should play in the process of political transition. The historical circumstances therefore had a strong influence and determined in principle the set up of the new institution.

The paper explores how some of the competences of the Court have been interpreted and developed in constitutional jurisprudence.

Part I. Genesis of the Constitutional Court

Part II. Competences of the Constitutional Court

1. The CC's Concept of Law

Review of Law Uniformity Resolutions

The Concept of "Living law"

Constitutional Interpretation of a Norm

Further Development of Constitutional Requirement

2. The Concrete Review of Norms

3. Impact of Community Law on Constitutional Jurisprudence

Direct Applicability

Supremacy of Community Law

Constitutional Review and International Law

4. Examination of Omissions

Substantial Elements of the Decision Establishing Unconstitutional Omission

Types of Omission in the CC's Jurisprudence

5. Interpretation of the Constitution

6. Role of the CC in Referendum Procedure

Nature of the Referenda Procedure

Constitutional Appeals Concerning Referenda