

Balassa Judit: Az Alkotmánybíróság hatáskörei az új törvény szerint

I. Fejezet – Az alkotmánybíráskodás fogalma, modelljei

1. Az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróság fogalma

Az alkotmánybíráskodás az alkotmány rendelkezéseinek autentikus értelmezése és alkalmazása, jogi normák alkotmányossági vizsgálata, az alkotmányellenes norma megsemmisítése.

Az alkotmánybíráskodás fogalma nem egy szervre vonatkozik, hanem egy funkcióra, a jogrendszer normáinak az alkotmány alapján történő megítélésére. Az alkotmánybíráskodás elsődlegesen az állami- közhatalmi szervek jogalkotó tevékenysége, esetlegesen az egyedi jogalkalmazó határozatok alkotmányosságának elbírálására hivatott.[1]

Az alkotmánybíráskodásnak két funkciója van: a polgárok alapjogainak védelme és a jogalkotói tevékenység ellenőrzése vagyis a jogrendszer normáinak az alkotmány alapján történő megítélése.

A modern alkotmánybíráskodás feltételezi az emberi jogok védelmét is.

Az alkotmánybíráskodás funkciói:

Fő funkciói:

- normakontroll, azaz a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata
- alapjogi bíráskodás, az alapvető jogok védelme, amely révén egyedi alapjogsérelem orvoslására kerül sor
- az alkotmány autentikus értelmezése

Speciális funkciói:

- nemzetközi jog elsődlegességének biztosítása
- a hatásköri bírászkodás
- állambírászkodás, azaz a vezető állami tisztviselők jogi felelősségre vonása
- választási bírászkodás.

Az Alkotmánybíróság az alkotmány védelmének legfőbb szerve, egy normakontroll testület, amely az adott állam jogszabályait alkotmányossági szempontból vizsgálja.

2. Az alkotmánybírászkodás modelljei

Az alkotmánybírászkodásnak két alapmodellje ismert, nevezetesen az amerikai és az európai modell, azonban több vegyes megoldás is létezik.

Az alkotmánybírászkodás lényegében az észak-amerikai Egyesült Államokban alakult ki, nem sokkal az 1787. évi Alkotmány elfogadása után. Az USA Alkotmánya nem rendelkezik kifejezetten a törvények alkotmányossági szempontú bírói felülvizsgálatáról. Az alkotmánybírászkodás az Egyesült Államokban a bírói gyakorlat eredményeként alakult ki.[2]

Az amerikai modell legfőbb jellemzője, hogy nincs külön szervezatként létrehozott alkotmánybíróság. Az alkotmánybírászkodás az egész bírósági rendszer feladata. Decentralizáltság jellemzi, vagyis az, hogy az alkotmány minden államban, minden bíró számára kötelező, azt minden bíró köteles alkalmazni, minden bíróság alkotmánybírászkodik. Konkrét esethez kötött, nincs absztrakt normakontroll. Az alkotmánybírászkodás eredménye, hogy az alkotmányellenes törvényt a bíró nem alkalmazza, a bíróság nem jogosult hatályon kívül helyezni a jogszabályt, azonban úgy dönt, hogy azt saját eljárásában nem alkalmazza. Nincs külön alkotmánybíróság az Egyesült Királyságban, USA-ban, Ausztráliában, Kanadában, Norvégiában, Svédországban, Japánban.

Európában Hans Kelsen osztrák jogtudós elméletének hatására 1920-ban felállították az osztrák Legfelsőbb Alkotmánybíróságot. Ettől kezdve beszélhetünk Európában alkotmánybírászkodásról, mint a kartális alkotmányok védelmének legfőbb eszközéről.[3]

Az európai modellben az alkotmánybíráskodás külön szervezet által történik, mely a bírói szervezettől elkülönül. Centralizált, az alkotmánybíróság a bírói szervezeten kívül áll. Fő feladata a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata. Csak ez a szervezet vizsgálhatja a törvényeket alkotmányossági szempontból, a rendes bíróságoknak nincs ilyen hatáskörük. elláthat absztrakt normakontrollt, tehát nem feltétlenül szükséges konkrét eset vizsgálata eljárásához. Döntése mindenkire kötelező, fellebbezésnek ellene nincs helye. Az alkotmánybíróságot negatív jogalkotónak is nevezik, hiszen amennyiben sor kerül az alkotmányellenesség megállapítására, annak jogkövetkezménye a norma megsemmisítése lesz.

II. Fejezet – A magyar Alkotmánybíróság

1. A magyar Alkotmánybíróság létrejötte, története

A szocialista időszakban az alkotmánybíráskodás gondolata nem merült fel. Az 1983. évi II. törvény alkotmánymódosítása által létrehozott, 1984. évi I. törvény által szabályozott Alkotmányjogi Tanács tekinthető az alkotmányosság felé történő elmozdulás első lépcsőfokának. Ezen Tanács az Országgyűlésnek alárendelt szerv volt, mely törvényt, törvényerejű rendeletet nem vizsgálhatott, csak alacsonyabb szintű jogszabályt.[4] Az alkotmányellenes rendelkezést nem semmisíthette meg, csak figyelemfelhívó szereppel rendelkezett.

Az európai modellnek megfelelő alkotmánybíráskodás hazánkban az 1989. évi XXXI. törvénynek köszönhető, az Alkotmánybíróságot az 1989. évi XXXII. törvény hozta létre, mely

működését 1990. január 02-án kezdte meg.

A következő legfontosabb lépcső hazánk alkotmánybíráskodásának történetében az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (továbbiakban: Abtv.) megalkotása. A jogszabály szerint: „Az Országgyűlés a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján – a következő törvényt alkotja.”[5]

2. Az Alkotmánybíróság jogállása és függetlensége

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Fő feladatai, célkitűzése a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása.[6]

Az Alkotmánybíróság funkciójára, rendeltetésére vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény rögzíti, a szervezeti és eljárási szabályok fő vonalait pedig az Abtv. tartalmazza.

Az Alkotmánybíróságnak tizenöt tagja van. Az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés választja az alkotmánybírók közül, az elnökhelyettest pedig, az Alkotmánybíróság elnökének javaslatára, az alkotmánybírók maguk közül választják meg. Az elnöknek igazgatási, koordinációs és képviseleti feladata van, tevékenysége nem érinti az alkotmánybírók függetlenségét.

Az Alkotmánybíróság igazgatási munkaszervezete az Alkotmánybíróság Hivatala, amely ellátja az Alkotmánybíróság szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait. Az Alkotmánybíróság Hivatalát a főtitkár vezeti. A főtitkárt az elnök javaslatára a teljes ülés választja meg.

Az Alkotmánybíróság Hivatalának szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság Szervezeti és Működési Szabályzata állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság függetlenségének lényege, hogy döntéseit kizárólag az alkotmány alapján, minden más befolyásától mentesen hozhassa meg, mindezt több szervezeti és személyi garanciával biztosították.

Gazdasági függetlenségének célja, hogy a kormány ne tudjon rá nyomást gyakorolni költségvetésének tervezésével, ne tudja anyagilag ellehetetleníteni működését, ezáltal érdemben befolyásolni tevékenységét. Ezt biztosítja az Abtv. 4. §-a, melynek értelmében: „Az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet.

Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek.”

Nagyon fontos garanciája a függetlenségnek a bírák személyi függetlensége is: „Az Alkotmánybíróság tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.”[7] A bírák elmozdíthatatlanok, nem vonhatók felelősségre e minőségükben kifejtett tevékenységükért. A szigorú összeférhetetlenségi szabályok, a mentelmi jog valamint a miniszterelnökkel és a miniszterekkel azonos közjogi pozíció is a személyi függetlenség meghatározó része.

Az Alkotmánybíróság igazgatási önállóságát biztosítja, vagyis hogy a kormány ne tudjon rá befolyást gyakorolni, az hogy az Alkotmánybíróság maga választja meg elnökét, helyettes elnökét.

3. Az Alkotmánybíróság tagjainak jogállása

Az Alkotmánybíróság tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.

Alkotmánybíróvá választható az a büntetlen előéletű magyar állampolgár, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, jogász végzettséggel rendelkezik, 45. életévét betöltötte, de 70. életévét még nem és kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság tagjának megbízási ideje tizenkét év, és nagyon fontos kitétel, a régi szabályozáshoz képest, hogy az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra.

Fontos szabály, mely szintén az alkotmánybírák függetlenségét hivatott biztosítani, hogy az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a megválasztása napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy politikai és szakmai felsővezetői tisztséget töltött be.

Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Ezt követően kerül sor a jelöltek meghallgatására az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága által, mely meghallgatás protokolláris, hiszen a jelölt esetleges elutasítása sem vonja maga után a jelölés visszavonását.

Az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága véleményének ismeretében választja meg. Ha az Országgyűlés a jelölteket nem választja meg, a jelölő bizottság még azon az ülészen, de legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz. Ha az Abtv. eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság új tagját az Országgyűlés az elődje megbízási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül választja meg. Az Alkotmánybíróság tagja az elődje megbízási idejének megszűnését követő napon, ha pedig elődje megbízási idejének megszűnését követően választották meg, vagy elődje megbízási ideje meghosszabbodott, a megválasztásáról szóló határozatban megjelölt napon lép hivatalba. Az Alkotmánybíróság tagja hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

Az Abtv. tartalmazza a tagjaival szembeni összeférhetetlenségi szabályokat, mely szintén a függetlenség egyik garanciális eleme. Az Abtv. kimondja, hogy az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízatással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket, ha az az alkotmánybírói feladatok ellátását nem akadályozza. Az Alkotmánybíróság tagja más kereső foglalkozást nem folytathat a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységen kívül.

Az összeférhetetlenségi okokat a jelöltnek nem kell megszüntetnie, hiszen nem biztos, hogy az Országgyűlés megválasztja őt, csak a megválasztás után köteles megszüntetni az alkotmánybíró, melyre 10 nap áll rendelkezésére. Ha a határidő lejártáig nem tesz eleget kötelezettségének, az Alkotmánybíróság teljes ülése megállapítja tagságának megszűnését.

Ha az Alkotmánybíróság tagjával kapcsolatban tevékenysége során összeférhetetlenségi ok merül fel, azt haladéktalanul meg kell szüntetnie.

Az Alkotmánybíróság tagja a megválasztását követő harminc napon belül, majd ezt követően minden évben január 31-ig, valamint a megbízatásának megszűnését követő harminc napon belül az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozatával azonos tartalmú vagyonyilatkozatot köteles tenni.

Az alkotmánybíráknak az országgyűlési képviselőkéhez hasonló tartalmú mentelmi joguk van, megilleti őket a sérthetetlenség és a felelősségmentesség. Az Alkotmánybíróság tagja az Alaptörvényben és az Abtv.-ben meghatározott alkotmánybírói hatáskörök gyakorlása során kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre, e tény vagy vélemény miatt az Alkotmánybíróság ellen bíróság vagy hatóság előtt eljárás nem indítható. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmasra és a becsületsértésre, valamint az Alkotmánybíróság tagjának polgári jogi felelősségére.

Az Alkotmánybíróság tagjának őrizetét csak tettenérés esetén lehet elrendelni, és ellene csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni. Az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogáról nem mondhat le.

Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság az Abtv. vonatkozó rendelkezéseinek értelmében megszűnik, a megbízási időtartam leteltével, az alkotmánybíró halálával, lemondásával, összeférhetetlenség miatt a megbízási megszűnésének megállapításával, ha az Alkotmánybíróság tagja az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, felmentéssel vagy kizárással.

Lemondás esetében, annak érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges, azt nem kell indokolni, a megbízási pedig a lemondás benyújtásának napjával szűnik meg.

Felmentéssel szűnik meg a megbízási, ha az Alkotmánybíróság tagja neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízásiából eredő feladatainak.

Kizárással szűnhet meg a megbízási, ha az Alkotmánybíróság tagja neki felróható okból nem tesz eleget megbízásiából eredő feladatainak, vagy a tisztségére méltatlanná vált, és ezért az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatával az Alkotmánybíróság tagjai közül kizárja. Az Alkotmánybíróság tagjai közül, aki jogerős ügydöntő határozatban megállapított, közzéadható szándékos bűncselekményt követ el, neki felróható okból egy évig nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában, vagy a vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyony nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl ki kell zárni.

III. Fejezet – Az Alkotmánybíróság hatáskörei

1. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll)

Az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata a kivételes alkotmánybírósági hatáskörök közé tartozik, rendeltetése annak megelőzése, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt alkosson. Ha a törvényjavaslat alkotmányossága már a törvényhozás folyamán vitás, az

előzetes kontroll elejét veheti a már kihirdetett és gyakorlatban alkalmazott jogszabály megsemmisítésének, továbbá – és ez a fő szempont – védi a törvényhozó tekintélyét.[8]

Az előzetes normakontroll célja az alkotmányellenes jogszabály hatályba lépésének megelőzése, ám legfőképpen a törvényhozó tekintélyének védelme.

A 22/1996. (VI.25.) AB határozat[9] módosít a korábbi állásponton és úgy fogalmaz, hogy: Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára vonatkozó alkotmánybírósági hatáskörrel kapcsolatos elvi álláspontját a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában (ABH 1991, 58-61.) fejtette ki. A határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az előzetes normakontroll a kivételes alkotmánybírósági hatáskörök közé tartozik, rendeltetése annak megelőzése, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt alkosson. Az előzetes kontroll elejét veheti már kihirdetett és gyakorlatban alkalmazott jogszabály megsemmisítésének.

Az 1998. évi I. törvényben rögzítették a törvényjavaslat esetében megillető előzetes normakontroll eltörlését. Az Alkotmánybíróság hatáskör-értelmezése során kijelentette, hogy e hatáskörének gyakorlásával a törvényalkotás részévé válik. Ez csak úgy illeszthető be a tevékenységébe, ha a törvényjavaslat végleges formában kerül az Alkotmánybíróság elé.

A hatályos szabályozás szerint a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatára nincs lehetőség.

Az Alaptörvény 24. cikke értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket.

A hatályos Abtv. három esetkört fogalmaz meg az előzetes normakontroll kapcsán. Az első esetkör az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenesnek vélt rendelkezéseit vizsgálja.

A részletes szabályokat az Alaptörvény 6. cikke tartalmazza, mely szerint ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az Alkotmánybíróság az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újra tárgyalja.

Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.

Az Országgyűlés által megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételten kérhető az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz.

Az Országgyűlés az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése értelmében- a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára - az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.

A második esetkör a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

A harmadik esetkörbe pedig a normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának

előzetes vizsgálata tartozik az Abtv. értelmében. A normatív határozat elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványára az Országgyűlés kérheti az Alkotmánybíróságtól a határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. A normatív határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Az Országgyűlés elnöke és jegyzői a normatív határozatot csak akkor írják alá, ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet.

2. Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll)

Utólagos normakontroll eljárás során az Alkotmánybíróság azokat a normákat vizsgálja amelyek már hatályba léptek, vagy ha még nem hatályosultak, de már kihirdették őket.

Az Alaptörvény 24.cikk (2) bekezdés e) pontja alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére kerülhet sor a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára.

Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

Nincs helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog), kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

Az utólagos normakontroll eljárás kapcsán az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI.11.) AB határozatban a következő megállapításokat tette:

„A törvényhozó által nyitva hagyott kérdéseket a joggyakorlat válaszolja meg; értelmezésével a hézagokat kitölti. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó helyébe lépve a törvény által nyitva hagyott kérdéseket eldöntse, vagy a hiányokat pótolja.

Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetetlenné teszi azonban a vizsgált jogszabály értelmezését is.

Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e.

Ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága éppen a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses, az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük.

Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az az értelmezése, amelyet a joggyakorlat egységesen követ, vagyis a jogszabálynak az „élő jogban” megnyilvánuló normatartalma. Ha a jogszabály ekként alkotmányosértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges.

Egyébként azonban a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek körét határozza meg általában, az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.

A jogszabály hiányosságának vagy homályosságának alkotmányos következményei többféleképpen is levonhatók. Megsemmisíthető vagy hatályban tartható a vizsgált jogszabály attól függően, hogy annak technikai hiányossága valamely alapjog súlyos sérelmét, vagy a súlyos sérelem veszélyét okozza-e. Ezek a "mindent vagy semmit" jogkövetkezmények a szorosán vett alkotmány- és normaértelmezésen kívüli, megítéléstől függő és gyakorlati szempont alapján dőlnek el. A megkülönböztetésre képtelen módszer további hátránya, hogy esetenként akkor is megsemmisíti a normát, ha annak alkotmányellenessége nem feltétlen, azaz van alkotmányos értelmezése is. Ebben az eljárásban az esetleges alkotmányellenes jogalkalmazásban rejlő súlyos veszélyt nem lehet kivédeni mással, mint a jogszabály megsemmisítésével. Másrészt viszont hatályban tart ez a módszer alkotmányellenes normákat, ha ez az állapot nem jelent súlyos veszélyt valamely alapjogra - mintha az alkotmányellenességnek fokozatai lehetnének.

Ha viszont az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály alkotmányos értelmezéseinek körét határozza meg a normával szembeni alkotmányos követelmények megállapításával, akkor hatályban tartja azt a jogszabályi rendelkezést, amely nem feltétlenül alkotmányellenes; s a normakontroll eredményének következményeit úgy vonja le, hogy nem lép túl az alkotmányossági vizsgálatnak szükségképpen részét képező megállapításokon.

Ha az Alkotmánybíróság a vizsgált norma alkotmányos értelmének tartományát állapítja meg a rendelkezés tartalmára, illetve tárgyára vonatkozó alkotmányos követelmények meghatározásával, ezzel az utólagos normakontroll keretén belül marad, s nem jogalkalmazói törvényértelmezést végez. Az Alkotmánybíróságnak hatalma van az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére.”[10]

3. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt

Az Alaptörvény alapján bármelyik bíró indítványozhatja azon jogszabály alkotmányossági vizsgálatát, amelyet az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során alkalmazni kellene, ha annak alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. A bíró az Alkotmánybíróságnál kezdeményezheti a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.

A bíró nem csupán az alapjogsértés, hanem bármilyen (alapelve, alapértéket sértő) Alaptörvény-ellenes jogszabály esetén fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

4. Alkotmányjogi panasz

A korábbi Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48.§ (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhatott az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Régebben tehát csak az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása esetén volt mód a testülethez fordulni.

Az új Abtv. az alkotmányjogi panasz három fajtáját különbözteti meg.

24. A) Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán
- az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

- jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ez a régi alkotmányjogi panasz jogintézményének felel meg.

24. B) Az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

- az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

- nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Az alkotmányjogi panasz ezen fajtáját az alkotmányjogi dogmatika „gyors alkotmányjogi panasz” nevezi.

A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

24. C) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

- az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és

- az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,

- aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,
- akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy
- akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.

Ez a klasszikus alkotmányjogi panasz.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.[11]

Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.

Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti. Igazolási kérelem előterjesztésére kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén kerülhet sor. Ha az igazolási kérelmet elkésve terjesztették elő, továbbá ha az elmulasztott cselekményt a kérelem előterjesztésével egyidejűleg az indítványozó nem pótolta, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül vissza kell utasítani. Az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétlenségét valószínűvé teszik. Az igazolási kérelem tárgyában – a főtktár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárásban dönt. Az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni. Ha az egyesbíró az igazolási kérelemnek helyt ad, a pótolta cselekményt olyannak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna.

A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével alkotmánybírói eljárás megindításának nincs helye.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.

Ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.

Ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírói eljárásnak nincs helye.

5. Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi.

Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály, akkor a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, teljesen vagy részben megsemmisíti.

Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely magasabb szintű mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az ellentét feloldása érdekében határidő megjelölésével két megoldás közül választhat. Vagy a nemzetközi szerződést kötő szervet hívja fel arra, hogy kezdeményezze a nemzetközi szerződés módosítását, vagy a magasabb szintű jogszabályt alkotó szervet hívja fel arra, hogy módosítsa az általa kibocsátott jogszabályt. A felhívott szervek kötelesek a felhívásnak a megadott határidőn belül eleget tenni.

Az Alkotmánybíróság megállapíthatja nemzetközi szerződésből eredő jogalkotó feladat elmulasztását is. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet határidő kitűzése mellett felszólítja feladatának teljesítésére. A felhívott szervek kötelesek a felhívásnak a megadott határidőn belül eleget tenni.

A 4/1997. (I.22.) AB határozat alapján: „utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg.”[12]

6. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata

Az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében harminc napon belül felülvizsgálja az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát. Az eljárást bárki indítványozhatja. Fontos szabály, hogy az indítványnak az Országgyűlés

határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie.

Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja.

Az Alkotmánybíróság döntési kompetenciája korlátozott, nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

7. Az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával kapcsolatos véleményezés

A felosztatást a Kormány kezdeményezi és az Országgyűlés dönt róla. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.

8. Az Alaptörvény-ellenesen működő egyház elismerésének visszavonásával kapcsolatos véleményezés

Az Alkotmánybíróság a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a bevett egyház esetén a Kormány, a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház és a bejegyzett egyház esetén a bíróság indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít. A döntést az országgyűlés hozza meg a törvény mellékletéből való törlésről.

9. A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása

Az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárást az Országgyűlés indíthatja az összes képviselő kétharmadának szavazásával abban az esetben, ha a köztársasági elnök az alaptörvényt, illetve más törvényt a köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben szándékosan megsértett illetve szándékos bűncselekményt követett el.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálja a megfosztási eljárás indítványozásának és megindításának jogszerűségét. Ha a megfosztási eljárás az Alaptörvény 13. cikk (2), illetve (3) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg, az Alkotmánybíróság az eljárást érdemi vizsgálat nélkül megszünteti. Amennyiben megfelel, abban az esetben az Alkotmánybíróság az eljárást soron kívül folytatja le.

Érdemi vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság a megfosztási eljárásban a vizsgált törvénysértés jellegének megfelelően a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközt is alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnököt meghallgatja.

Az Alkotmánybíróságnak ez az egyetlen olyan hatásköre, amelyben az érdemi döntéshez nem elég a teljes ülés többségének szavazata, hanem a teljes ülés jelenlévő kétharmadának egyetértésével hozhatja meg döntését.

10. Hatásköri összeütközés feloldása

Felmerülhet állami szervek között, önkormányzatok között, önkormányzatok és állami szervek közötti összeütközés esetén. Az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. Az alkotmányellenesség jogkövetkezménye: az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.

11. Az Alaptörvény absztrakt értelmezése

Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.

12. Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok vizsgálata

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás) bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, alkotmányjogi panasz egyedi ügyben alkalmazott alaptörvény ellenes jogszabály alkalmazása folytán meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint a jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját.

IV. Fejezet – Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei, eljárása, döntései

1. Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei

Az Alkotmánybíróság döntéseit teljes ülésben, tanácsban vagy egyesbíróként eljárva hozza meg. A döntések nagyobb része az öttagú tanácsokban történik, de a lényegesebb ügyekben a teljes ülés határozhat.[13]

A teljes ülés az Alkotmánybíróság legfőbb testületi szerve, mely a legtöbb és legkiterjedtebb hatáskörrel rendelkezik. Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróság összes tagjából áll. Az Alkotmánybíróság teljes ülésén az Alkotmánybíróság tagjai tanácskozási és szavazati joggal vesznek részt. A tagok szavazati joggal rendelkeznek. A teljes ülésen hivatalból vesz részt a főtitkár, továbbá részt vehetnek az elnök által meghívott személyek.

A teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság tagjainak kétharmada, köztük az elnök vagy az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jelen van.

A teljes ülés döntéseit nyílt szavazással, szótöbbséggel, tartózkodó szavazat nélkül hozza meg. Az Alkotmánybíróság tagja a döntésben köteles részt venni. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésen dönt:

- előzetes normakontrollról, az Alaptörvény, illetve Alaptörvény módosítása megalkotására és

kihirdetésére vonatkozó előzetes valamint utólagos normakontrollról, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról és az Alaptörvény értelmezéséről,

- alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütköző törvény megsemmisítéséről, valamint a tanács által érdemben vizsgált ügyben törvény megsemmisítéséről,

- az Alkotmánybíróság ügyrendjének, valamint szervezeti és működési szabályzatának megalkotásáról,

- az Alkotmánybíróság tagja

— mentelmi jogának felfüggesztéséről,

— összeférhetetlenségének megállapításáról, valamint az összeférhetetlenség alapján tagsága megszűnésének megállapításáról,

— megbízatás alóli felmentéséről, valamint kizárásáról az Alkotmánybíróság tagjai közül,

- az elnökhelyettes és a főtitkár megválasztásáról, valamint

- minden olyan ügyben, amelyben a teljes ülés döntését az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja.

Az indítvány teljes ülés általi elbírálását az elnök saját kezdeményezésére vagy az Alkotmánybíróság öt tagja javaslatára, továbbá az egyébként eljáró tanács tagjai többségének javaslatára indítványozza. A teljes ülés összehívását és napirendjének meghatározását az elnök a főtitkár közreműködésével végzi. Rendkívüli ülés tartásáról – a napirend meghatározásával egyidejűleg – a teljes ülés, illetve kivételes indokból vagy sürgősség esetén az elnök saját hatáskörben vagy hét alkotmánybíró kezdeményezésére dönt.

Amennyiben a teljes ülés hatáskörébe tartozó döntés meghozatala érdekében szükséges, a teljes ülésen meghallgatható az indítványozó, illetve képviselője, a szakértő, illetőleg részt vehetnek az elnök által esetenként meghívott más személyek.

A teljes ülésről a főtitkár négy munkanapon belül emlékeztetőt készít, melyet az elnök hagy jóvá, az elnök és a főtitkár ír alá.

Az Alkotmánybíróság másik döntéshozó fóruma a tanács. Az Alkotmánybíróság – az Abtv-ben és az ügyrendben a teljes ülés, illetve az egyesbíró hatáskörébe utalt esetek kivételével – tanácsban hozza meg döntéseit.

A tanácsok számáról, összetételéről és a tanácsvezető személyéről az elnök javaslatára a teljes ülés dönt. A tanácsok összetétele háromévente, a tanácsvezető személye évente megújul. A tanácsvezető alkotmánybíró a teljes ülés az elnök javaslatára a tanács tagjai közül – a tanács létrehozása és személyi összetételének meghatározása évében azzal egyidejűleg – egy évre választja meg. Az egyéves időtartam leteltét megelőzően az elnök javaslatára a teljes ülés új tanácsvezetőt választ. A tanácsvezető alkotmánybíró tisztsége időtartamának lejártát követően három év elteltével választható ismét tanácsvezetővé. A tanács munkáját a tanácsvezető szervezi és vezeti. A tanács ülésének összehívását és napirendjének meghatározását a tanácsvezető a főtitzkaron keresztül végzi.

Az Alkotmánybíróságon öttagú állandó tanácsok működnek. Háromtagú tanácsot – minősített adatot tartalmazó indítvány, közjogi szervezetszabályozó eszköz, vagy bírói döntés esetében vagy egyéb fontos okból – a teljes ülés alakíthat. Minden alkotmánybíró tagja legalább egy öttagú állandó tanácsnak.

A tanács ideiglenes vagy állandó tanács formájában hozható létre. Ideiglenes tanácsot az elnök javaslatára a teljes ülés határozatával, az abban megjelölt indítványok elbírálására, soronkívüliség elrendelése esetén, az ügyteher mérséklése céljából hozhat létre. Ha a tanács tagjainak száma legalább öt, szótöbbséggel hozza meg döntését. Ha a tanács tagjainak száma kevesebb, mint öt, egyhangúan hozza meg a döntését. A tanács ülésén a tanácsvezető alkotmánybíró által esetenként meghívott személyek vehetnek részt. A tanácsok számát, az egyes tanácsok tagjainak számát, a határozatképességre és működésükre vonatkozó egyéb részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg.

Bizonyos döntéseket egyesbíró is meghozhat. Az egyesbíró az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról dönthet, ha az nem felel meg a törvényi feltételeknek.

Az Alkotmánybíróság évente legfeljebb két alkalommal (nyáron és télen), évente összesen legfeljebb ötvenhat nap ítélkezési szünetet tart, melynek időtartamát a teljes ülés minden évben június 30-ig, illetve november 30-ig állapítja meg és teszi közzé.

A teljes ülés és a tanácsok a rendes ülészakban legalább kéthetente, szükség esetén nagyobb gyakorisággal tartanak ülést. Rendes ülészakon kívül, továbbá a rendes ülések mellett rendkívüli ülés hívható össze. A rendkívüli ülés összehívásának indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. Az ülések napirendjét az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján közzé kell tenni.

2. Az eljárás megindítása

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia.

A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli

- azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,
- azokat az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsértett,
- az indokolást arra nézve, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes a megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel,
- a kifejezett kérelmet az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára

- az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét,
- az Alaptörvény értelmezésével kapcsolatos eljárás kivételével az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, továbbá az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító eljárás indítványozása esetén az Országgyűlés határozatát, illetve az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület és Alaptörvény-ellenesen működő vallási közösség eljárás indítványozása esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást,
- az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit,
- az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület és Alaptörvény-ellenesen működő vallási közösség meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását, valamint
- a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

Az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.

Az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az indítványban meg kell jelölni az indítványozó nevét és lakóhelyét, illetve székhelyét, közjogi tisztségviselő indítványozó esetén a betöltött tisztségét, továbbá az alkotmányjogi panasz eljárásokban nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes, az indítványozó az alkotmánybírósági eljárás során felmerült költségeit maga viseli.

3. Az eljárás előkészítése és az indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálata

Az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését a főtitkár végzi. A főtitkár előzetesen vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírósági eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok. Ha az indítvány a formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor.

Az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha

- az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta,
- nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt,
- az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe,
- a beadvány nem minősül indítványnak, vagy
- az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó

- működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy
- valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról szóló döntését – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva hozza meg.

Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az

alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint egyéb feltételeket.

A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát. A befogadott alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálatra – az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint végző állandó tanács elé terjeszti.

4. Az Alkotmánybíróság döntései

Az Alkotmánybíróság az ügy érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt.

Az Alkotmánybíróság határozata bevezető részből, rendelkező részből és indokolásból áll. A bevezető rész tartalmazza az ügyszámot; az alkotmánybírósági hatáskör megnevezését; teljes ülésre, vagy tanácsra utalással az alkotmánybírósági eljárás formáját; a különvélemény, illetve a párhuzamos indokolás tényét, illetve az azt csatoló alkotmánybírák nevét; továbbá amennyiben az eljárásban nyilvános meghallgatásra került sor, ennek a tényét.

A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését, a határozat Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezést, a bírói döntés azonosító adatait, jogszabály vagy egyedi bírói döntés megsemmisítése esetén a megsemmisítésre, jogszabály megsemmisítése esetén a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogszabályi rendelkezés részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogszabályi rendelkezés szövegét.

A határozat indokolása tartalmazza az indítvány rövid ismertetését; a megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével; az Alaptörvényre, illetőleg azokra a jogszabályokra történő hivatkozást és azokat az alkotmányos indokokat és érveket, amelyek az Alkotmánybíróság döntése alapul.

A határozat záró része a határozathozatal helyét, idejét, és az eljárásban részt vevő (határozatot aláíró) alkotmánybírók nevét, a kiadmányozott határozat a hitelesítő záradékot tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja

- hatáskörének hiányát,
- az indítványozó jogosultságának hiányát,
- a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, illetve a hiánypótlásra visszaadott indítvány ismételten hiányosan történő benyújtását,
- az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmát,
- az Abtv. 25-27. §-ban foglalt eljárások kivételével a vizsgált jogszabály hatályvesztését, valamint
- az Abtv. 24. § (3) bekezdésében vagy a 31. §-ban foglaltak fennállását.

Az Alkotmánybíróság érdemi határozatával elbírálja az indítványt, és dönt az eljárása során szükségszerűen felmerülő egyéb kérdésekben.

Az Alkotmánybíróság döntését kézbesítés útján közli az indítványozóval, az alkotmányjogi panaszt továbbító bírósággal és azzal az érintettel, akinek a részére a közlést szükségesnek tartja. Ha az Alkotmánybíróság tagja a szavazás során kisebbségben maradt, és az Alkotmánybíróság döntésével nem ért egyet, különvéleményét – annak írásbeli indoklásával együtt – jogosult a döntéshez csatolni. Az Alkotmánybíróságnak a döntés érdemével egyetértő tagja a többségtől eltérő indokait párhuzamos indokolás formájában jogosult a döntéshez csatolni.

Különvélemény, illetve párhuzamos indokolás az Abtv. 23–27. §-ában és 32–38. §-ában meghatározott hatáskörben hozott döntéshez csatolható. Az Alkotmánybíróság működésével összefüggő, illetve szervezeti és személyi kérdésekben hozott döntésekkel összefüggésben

különvélemény előterjesztésének nincs helye. A különvéleményben, illetve párhuzamos indokolásban foglalt érveket, indokokat fel kell hozni az ügy vitájában, hogy a testület tagjai megelőzően megismerhessék azt. A különvélemény az alkotmánybíróknak a határozat rendelkező részéhez képest eltérő álláspontját, a párhuzamos indokolás az alkotmánybíróknak a határozat indokolásához képest eltérő indokolását tartalmazza, terjedelme nem haladhatja meg a határozat terjedelmét. A különvéleményt és a párhuzamos indokolást a határozattal együtt kell kihirdetni, illetve közzétenni.

5. Az Alkotmánybíróság határozataiban alkalmazott jogkövetkezmények

- a jogszabály megsemmisítése: ha az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény -ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti
- a bírói döntés megsemmisítése: ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, akkor a döntést megsemmisíti
- jogalkotói mulasztás („mulasztásos alkotmányvétség”) megállapítása: ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet felhívja feladatának teljesítésére
- Alkotmányos követelmény megállapítása: az Alkotmánybíróság valamennyi hatásköre gyakorlása során megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie[14]

V. Fejezet – Összefoglalás

Alapjogvédelmi szakjogász hallgatóként a képzés során nagy hatást tett rám az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer, melyek közül úgy érzem kiemelten az Alkotmánybíróság az az intézmény, amelynek leginkább védelmeznie kell az alkotmányosságot. Tanulmányomban ezért igyekeztem teljes körű képet adni az Alkotmánybíróságról, kiemelve feladat- és hatáskörét. Bár mindegyik hatásköre igazán figyelemreméltó, de az egyén szempontjából legnagyobb relevanciával talán az alkotmányjogi panasz jogintézménye bír, publikációmban éppen ezért kiemelt figyelmet szenteltem neki.

Az új törvény megjelenése előtt az alkotmányjogi panasz intézményére teljesen más szabályozás vonatkozott. Magyarország Alaptörvénye és az új alkotmánybírósági törvény komoly változást hozott az Alkotmánybíróság működésében. Az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba.

[1] Téglási András: Az állam szervezete Dialog Campus Kiadó, Budapest 2018 (162.o.)

[2] Téglási András: Az alkotmánybíráskodás modelljei In: Halász Iván – Bende Zsófia (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest 2014 143. oldal

[3] Téglási András: Az alkotmánybíráskodás modelljei In: Halász Iván – Bende Zsófia (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest 2014 144. oldal

[4] Szabó Zsolt- Tansegédlet az alkotmányjogi záróvizsgálathoz 6. átdolgozott kiadás 97. oldal

[5] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

[6] Ld. erről átfogóan Cservák Csaba- Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer (Líceum-Art Kiadó, Debrecen, 2018), különösen 119-163.

[7] Abtv. 5. §

[8] 16/1991. (IV.20.) AB határozat

[9] 22/1996. (VI.25.) AB határozat

[10] 38/1993. (VI.11.) AB határozat

[11] A klasszikus vagy „valódi” alkotmányjogi panasz német mintára került a magyar jogrendszerbe. A hazai testületnek ezért rendkívül fontos a német gyakorlatra is figyelnie. Ld. erről Arató Balázs – Cservák Csaba: A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről – Jogelméleti szemle 2020/2. szám, ill. Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére, In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2019.) pp. 502-515.

[12] 4/1997. (I.22.) AB határozat

[13] Téglási András- Az állam szervezete Dialóg Campus Kiadó,2018 Budapest 179. oldal

[14] Téglási András: Az állam szervezete Dialog Campus Kiadó 2018 Budapest 178. oldal