

II. FEJEZET

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÉBE TARTOZÓ ELJÁRÁSOK ÉS JOGKÖVETKEZMÉNYEK

6. AZ ALAPTÖRVÉNNYEL VALÓ ÖSSZHANG ELŐZETES VIZSGÁLATA (ELŐZETES NORMAKONTROLL ELJÁRÁS)

**23. § [Elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, nemzetközi szerződés,
normatív határozat]**

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *a*) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.
- (2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 6. cikk (6) és (8) bekezdése szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.
- (3) Az Alkotmánybíróság hatásköre – az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve – kiterjed a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése, valamint az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára.
- (4) A nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.
- (5) A (3) bekezdés szerinti normatív határozat elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványára az Országgyűlés az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárás szerint kérheti az Alkotmánybíróságtól a határozat Alaptörvénnyel való összhangjának

előzetes vizsgálatát. A (3) bekezdés szerinti normatív határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

- (6) Az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Az Országgyűlés elnöke és jegyzői a (3) bekezdés szerinti normatív határozatot csak akkor írják alá, ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet.

Ügyrend

16. § (6) Az elnök az Abtv. 23. §-a szerinti előzetes normakontroll [...] elbírálására az előadó alkotmánybíró soron kívül jelöli ki.
51. § (1) Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vagy törvény alapján az indítványról harminc napon belül határoz, az indítványt a beérkezését követően a főtitkár azonnal megvizsgálja és előkészíti, az elnök az előadó alkotmánybíró két munkanapon belül kijelöli. Az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jár el.
- (2) Az indítványról az előadó alkotmánybíró a kijelölésétől számított öt munkanapon belül tervezetet készít a teljes ülés számára, a tervezet észrevételezési határidejét a 42. § (3) bekezdése alapján az elnök legfeljebb öt munkanapon határozza meg; ezt követően az ügyet soron kívül a teljes ülés napirendjére veszi.
- (3) Az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti ismételt indítvány esetén az Alkotmánybíróság tíz napon belül határoz. Az indítványt a főtitkár a beérkezését követően azonnal megvizsgálja és előkészíti. Az elnök a beérkezést követő munkanapon kijelöli az előadó alkotmánybírókat. Az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jár el. Az előadó alkotmánybíró három munkanapon belül határozattervezetet készít.

Tartalom

1. Szövegtörténet	223
2. Az előzetes normakontroll fogalma és funkciója	224
3. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata	225
3.1. Indítványozásra jogosultak és az indítványozás időpontja	225
3.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény	227
3.3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje	229
4. Nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való előzetes vizsgálata	229
4.1. Indítványozásra jogosultak és az indítványozás időpontja	229
4.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: a nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezése	230

5. A normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések előzetes vizsgálata	232
5.1. Indítványozásra jogosultak	232
5.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: a normatív határozatba foglalt házszabályi rendelkezések	232
5.3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje	232
5.4. Jogkövetkezmény	233
6. Az előzetes normakontroll jelentősége	233

1. Szövegtörténet

Az előzetes normakontrollnak a **régi Abtv. eredeti szövege** szerint négy fajtája létezett. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a törvényjavaslat, az Országgyűlés ügyrendje, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata [1. § a) pontja].

A törvényjavaslat aggályosnak tartott rendelkezései ellen irányuló indítvány benyújtására az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő volt jogosult [rég. Abtv. 33. § (1) bekezdés]. Az Országgyűlés az ügyrendjét annak elfogadása előtt, az aggályosnak tartott rendelkezés megjelölésével küldhette meg az Alkotmánybíróságnak [rég. Abtv. 34. § (1) bekezdés]. Az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény aggályosnak tartott rendelkezését az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára vizsgálhatta [35. § (1) bekezdés]. A nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány kérhette a nemzetközi szerződés megerősítése előtt [rég. Abtv. 36. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva megszorítóan értelmezte a **törvényjavaslat felülvizsgálatára irányuló hatáskörének terjedelmét**. Az Alkotmánybíróság két problémával került szembe. Egyrészt az Abtv. kifejezetten a hatáskörébe utalta a törvényjavaslat előzetes vizsgálatát, másrészt ennek semmilyen korlátját nem tartalmazta, így nem kötötte végleges szöveghez az indítványozást. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos jog szerint nem kötheti az előzetes normakontrollt »végleges szöveghez«, ezt csak törvénymódosítás tehetné meg [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 61.]. Ugyanakkor azt is rögzítette, hogy az előzetes normakontroll célját és az Alkotmánybíróság bírói funkcióját tartalmi vizsgálat esetén úgy lehet összeegyeztetni, ha a törvény szövege végleges formában – vagy a javaslat egészéről történő szavazás előtt, vagy a szavazás után, de a kihirdetés előtt – kerül az Alkotmánybíróság elé [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 60.].

A **törvényjavaslat ellen irányuló előzetes normakontroll indítványozásának korlátozása** miatt azonban kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában meghatározott eljárási szakban – alkotmányos követelmény az előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal érintett törvényjavaslat zárószavazásának elhalasztása. Csak ebben az esetben érvényesülhet az ötven országgyűlési képviselő indítványtételi joga és az Alkotmánybíróság hatásköri szabálya.” Ezen túlmenően alkotmányellenes mulasztást állapított meg, mivel a régi Házszabály az előzetes norma-

kontroll lehetséges formái közül a kizárólag a köztársasági elnök által kezdeményezett eljárást szabályozta és a régi Abtv. 33. §-ának alkalmazását biztosító rendelkezéseket nem tartalmazott [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128–129.]. Az Alkotmánybíróság a Hárszabály tekintetében fennálló alkotmányellenes helyzetet végül a Hárszabály zárószavazásra vonatkozó rendelkezésének megsemmisítése útján maga szüntette meg.¹ 1998-ban a jogalkotó megszüntette az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő indítványa alapján kezdeményezhető előzetes normakontrollt.² A törvényjavaslat előzetes vizsgálata nem szerepel az Abtv.-ben sem.

Az Abtv. eredeti szövege az előzetes normakontrollnak két fajtáját különböztette meg: az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényét és a nemzetközi szerződését, a kötelező hatályának elismerését megelőzően.

Az Abtv. 23. §-ának szövegét **egyszer módosították.** Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. §-a augusztus 1-jei hatállyal beiktatta az Abtv. 23. § (1) bekezdésébe „– az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve –”, illetve a „valamint az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára.” szövegrészt, a (2) bekezdésében pedig pontosította a törvényi határidő kitételét „[a]z Alaptörvény 6. cikk (6) és (8) bekezdése szerinti” szövegrész beiktatásával. A 2013. évi CXXXI. törvény egészítette ki az Abtv.-t a 23. § (5) és (6) bekezdésével. Ugyanez a törvény iktatta be az Abtv. 23/A. §-át.

Ezzel az Abtv. bevezette az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára irányuló hatáskört, és az Alaptörvényt módosító törvény formai szempontú vizsgálatát. Ennek megfelelően **az Abtv. az előzetes normakontrollnak négy fajtáját különbözteti meg:** az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényét, a nemzetközi szerződését a kötelező hatályának elismerését megelőzően, a hárszabályi rendelkezések előzetes vizsgálatát, valamint az Alaptörvényt módosító törvény formai szempontú vizsgálatát (vö. Abtv. 23/A. §).

2. Az előzetes normakontroll fogalma és funkciója

Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata, az előzetes normakontroll a **norma kihirdetés előtti alkotmányossági vizsgálatát** jelenti. Az Abtv. 23. § szerinti hatáskör **alapja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja**, amelyre a 23. § (1) bekezdése is utal. A kihirdetett, de hatályba még nem lépett szabályozás vizsgálata már az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata, az utólagos normakontroll körébe tartozik (vö. Abtv. 24.§).

¹ 50/1997. (X. 11.) AB határozat, ABH 1997, 327.

² Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1998. évi törvény 1. §-a helyezte hatályon kívül. Az Alkotmánybíróság a módosítás vizsgálata során megállapította, hogy az előzetes normakontroll hatásköre csupán egy vonatkozásban, kizárólag az ún. elnöki alkotmányossági kifogások megfogalmazása tekintetében nyert alkotmányi szabályozást, ezért az indítványozói kör szűkítése nem sérti az Alkotmányt. 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 404.

Az előzetes és utólagos normakontroll közötti különbség abban jelölhető meg, hogy a norma kihirdetése előtt vagy az után kerül rá sor, azaz időben mikor van lehetőség a gyakorlására. Az előzetes normakontroll esetében a vizsgálat a „norma” kihirdetése előtt történik, így innen ered az „előzetes” kifejezés. A vizsgált norma ugyanakkor még nem létezik, mivel érvényesen nem jött létre,³ ezért félrevezető a **normakontroll** kifejezés.⁴

Az Abtv. 23. §-a szerinti hatáskörben az előzetes normakontroll **az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára irányul**. Ez formai és tartalmi vizsgálatot jelent, mivel a rendelkezés – szemben az Abtv. 23/A. § szerinti előzetes normakontrollal – nem szűkíti a vizsgálatot az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartására.

Az előzetes normakontroll **funkciója a vizsgálat tárgya szerint eltérő**. Az előzetes normakontroll „rendelgetése az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény esetében **annak megelőzése, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt alkosson**. Az előzetes kontroll elejét veheti a már kihirdetett és a gyakorlatban alkalmazott jogszabály megsemmisítésének. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság kiemelte a **törvényalkotó tekintélyének védelmét** is [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 59]. Az előzetes normakontroll funkciója a nemzetközi szerződés esetében egyrészt az, hogy **ne jelenjen meg a jogrendszerben olyan nemzetközi szerződés, amely(nek rendelkezései) ellentétben állnak az Alaptörvénnyel**,⁵ mivel ez akadályozná Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítését [Q] cikk (2) bekezdés]. Másrészt a szerződést megkötő szerv, és ezzel **Magyarország hazai és nemzetközi tekintélyének megőrzése**.⁶ A házsabályi rendelkezések előzetes alkotmányossági kontrollja az Országgyűlés, mint Magyarország legfőbb népképviselői szerve **Alaptörvénnyel összhangban álló működési szabályainak** elfogadására irányul.

3. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata

3.1. Indítványozásra jogosultak és az indítványozás időpontja

Az Abtv. 23. § (1) bekezdése szerint az előzetes normakontroll eljárás **indítványozására** – az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdése alapján – **az Országgyűlés és a köztársasági elnök jogosult**.

³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint normatív rendelkezéseket csak normatív aktusokban lehet érvényesen létrehozni. A normatív aktus akkor létezik, ha kihirdették vagy közzétették (publikáció). JAKAB (2020) i. m. 870.

⁴ Kovács Virág szerint pontosabb lenne „norma előtti” kontrollról beszélni a „még nem normák” alkotmányossági vizsgálata során, ugyanakkor rögzíti, hogy a ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata előzetes normakontroll „beceneven” ismert a magyar közjogi irodalomban. KOVÁCS i. m. 78. Ezt a „becenevet” az Abtv. beemelte a jogszabály szövegébe azzal, hogy a II. fejezet 6. címének alcímeként, zárójelben feltüntette.

⁵ TILK (2008) i. m. 69.; Molnár Tamás is az előzetes normakontroll preventív szerepét hangsúlyozza az absztrakt normakontrollal szemben. MOLNÁR i. m. [93]

⁶ TILK (2008) i. m. 69.

Az Országgyűlés előzetes normakontroll eljárás indítványozása során meg kell különböztetni az előzetes normakontroll kezdeményezésére jogosultakat és az **indítványozásra jogosultat**. Az előzetes normakontroll kezdeményezésére a következő szervek, illetve személyek kaptak jogot: a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke [Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés első mondat]. Az előzetes normakontroll indítvány előterjesztéséről való döntést az Országgyűlés hozza meg azzal, hogy határoz az indítványról [Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés első mondat]. Ennek megfelelően az Abtv. 23. § szerinti eljárásban az indítványozásra jogosult az **Országgyűlés**. Tehát az indítványozásra jogosultság – szemben a régi Abtv. 33. § (1) bekezdésével – nem a parlamenti kisebbséget illeti meg, hanem a **parlamenti többséget**.⁷ Az indítványt – az elfogadott törvénnyel együtt – az Országgyűlés elnöke küldi meg az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírója az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének, ezért az előzetes normakontroll gyakorlása szempontjából kulcsfontosságú, hogy az Alkotmánybíróság a törvényalkotás melyik szakaszába gyakorolja a hatáskörét [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 59–60.]. Ennek megfelelően az előzetes normakontrollt a törvény zárószavazása előtt kell kezdeményezni, az Országgyűlés pedig az indítványról csak a zárószavazást követően határozhat. Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadja, akkor az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak [Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés]. Tehát az Országgyűlés csak a **zárószavazást követően** jogosult az előzetes normakontroll indítvány benyújtására.

A **köztársasági elnök** szintén kezdeményezhet előzetes normakontroll eljárást (alkotmányossági vétó), ha az Országgyűlés ezt még nem tette meg [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]. Az államfő alkotmányossági vétójára akkor kerülhet sor, ha az Országgyűlés elnöke a törvényt aláírta és megküldte a köztársasági elnöknek. Ilyen esetben ugyanis, ha az államfő a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt –, akkor az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata érdekében megküldi az Alkotmánybíróságnak.

A **köztársasági elnök indítványozási jogosultsága** abban az esetben, ha az egyet nem értése folytán (politikai vétó) visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosította vagy változatlan szöveggel fogadta el, és az ellen alkotmányossági vétóval él,⁸ **korlátozott**. Az előbbi esetben tartalmi vizsgálatot kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében kérhet, vagy formai vizsgálatot kérhet arra hivatkozással, hogy a törvény

⁷ CSINK (2014) i. m. 128. Csink szerint abból, hogy az előzetes normakontroll nem ellenzéki jog, hanem a parlamenti többség lehetősége az is következik, hogy az előzetes normakontroll e formájának nem az alkotmányellenes törvényhozás kiszűrése a célja, hanem többlet-legitimáció biztosítása. A többletlegitimáció célja álláspontunk szerint nem akadályozza meg, hogy az előzetes normakontroll betöltse az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésének megelőzésére irányuló funkcióját.

⁸ 2012. január 1-je előtt felmerült a köztársasági elnök alkotmányossági és politikai vétója kapcsolatának problémája, amelyet az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban – az előző Alkotmány értelmezésével – úgy döntött el, hogy a két vétójog csak vagylagosan gyakorolható: a köztársasági elnök ugyanazon törvénnyel kapcsolatban csak egy alkalommal, egy intézkedést kezdeményezhetett. A köztársasági elnök az újratárgyalást követően megküldött törvényt köteles volt aláírni és öt napon belül kihirdetni, akkor is, ha az megváltozott.

megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülnek. Az utóbbi esetben kizárólag formai vizsgálatot kezdeményezhet [Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság az indítványozásra jogosultak által benyújtott **indítványt** abban az esetben vizsgálja, ha az **„határozott kérelmet tartalmazó”** [vö. Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Ez nem jelent a minden indítványra vonatkozó feltételeken túlmenő többletkötelezettséget az indítványozó számára. Az Abtv. ezen kitétele csupán a határozott kérelem általános feltételeit konkretizálja az alkotmányossági vizsgálat tárgyával összefüggésben.

A jogalkotó – az Abtv. Javaslat indokolása szerint – ki kívánta zárni, hogy az Országgyűlés az egész törvényt „láttamozásra” küldje az Alkotmánybíróságra részére. Erre tekintettel a határozott kérelem azt jelenti, hogy az indítványozónak **meg kell jelölnie az indítványban a konkrét törvényi rendelkezést, a konkrét alkotmányossági kérdést, és részletesen indokolnia kell a kettő közötti kapcsolatot.** Amennyiben az indítványozó a törvény valamennyi rendelkezését meg kívánja vizsgáltatni, az indítványban minden egyes törvényi rendelkezés esetén szerepelnie kell konkrét alkotmányossági aggálynak és egyenként a részletes indoklásnak.

3.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény

Az Abtv. 23. § (1) bekezdés szerinti hatáskörben az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya **„az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban megjelölt rendelkezései.”**

A vizsgálat tárgyát és az indítványozás időpontját egymásra tekintettel kell értelmezni. Az Országgyűlés – az Alaptörvény alapján – csak a zárószavazást követően jogosult előzetes normakontroll indítvány benyújtására, ezért **a vizsgálat tárgya a végleges törvényszöveg.** A régi Abtv. szerint az Országgyűlés kizárólag a törvényjavaslat felülvizsgálatának kezdeményezésére volt jogosult, amelynek szövegét az előterjesztő az általános vita lezárásáig átdolgozhatta. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatában azzal az indokolással tagadta meg a törvényjavaslat felülvizsgálatára irányuló hatáskör gyakorlását, hogy azzal a testület beavatkozna a törvényhozás még le nem zárult folyamatába. A testület szerint ez a beavatkozás mindaddig fenyeget, amíg a törvényjavaslat végleges változata ki nem alakul, ez pedig a módosító indítványokról való szavazás befejezése és a zárószavazás elrendelése előtti időpillanat [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 60.]. Az Abtv. ezt a „veszélyt” elkerüli azzal, hogy a végleges törvényszöveget teszi a vizsgálat tárgyává.

Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény fogalma kiterjed minden törvényre, így **a nemzetközi szerződést kihirdető törvényre is.**⁹ Az Alkotmánybíróság már a

⁹ Az Alaptörvény Q) cikke szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” Ennek értelmében minden olyan szabály, amely nem tartozik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai körébe, kizárólag jogszabályi kihirdetés útján válhat a magyar jog részévé. Ugyanakkor az Alaptörvény nem tiltja az általánosan elismert normák kihirdetését. ÁDÁNY i. m. 204.

régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában kimondta, hogy az Alkotmánybíróság hivattott – a megkötendő nemzetközi szerződés mellett – a már jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés (és a kihirdető jogszabály) Alkotmánynak való megfeleléséről dönteni [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.]. Ennek megfelelően az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés vizsgálatára is kiterjedhet. Ezzel pedig **a nemzetközi szerződés az eljárás közvetett tárgyává válik.**

2012. január 1-je előtt több esetben előfordult, hogy az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződést tartalmazó, elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgált. Az Alkotmánybíróság szerint nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének (és a nemzetközi szerződés alkalmazása megkezdésének) időpontja, valamint a végrehajtásért felelős szervezet megjelölő jogszabályi rendelkezés – mint új normatív rendelkezés – előzetes alkotmányossági vizsgálat alá vonható [7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 87.]. A konkrét ügyben a 2004. szeptember 6-án elfogadott törvény előírta, hogy a nemzetközi légi fuvarozásra vonatkozó egyes jogszabályok egységesítése tárgyában hozott Egyezmény módosításáról szóló Montreali Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvény rendelkezéseit 1998. június 14-étől kell alkalmazni, ezáltal tartalmilag visszamenőleg állapított meg a magánjogi jogviszonyokra vonatkozó szabályokat. Ugyanez az alkotmányjogi probléma merült fel egy másik ügyben is, amelyben a szintén 2004. szeptember 6-án elfogadott, a szerződő fuvarozón kívüli személy által végzett nemzetközi légifuvarozásra vonatkozó bizonyos szabályok egységesítéséről szóló, 1961. szeptember 18-án, Guadalajarában aláírt, a Varsói Egyezményhez kapcsolódó Kiegészítő Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény hatálybaléptető rendelkezése képezte a vizsgálat tárgyát, amelyhez hozzákapcsolták, hogy a szerződés rendelkezései 1965. február 21-étől alkalmazandók [8/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 102.].

Az Abtv. 23. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat **az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására** irányul. Tekintettel arra, hogy az Abtv. 23. § nem tartalmaz a vizsgálat terjedelmére vonatkozó korlátozást, az kiterjed a norma **formai (a jogalkotás alaptörvényi szabályainak megsértésének irányuló) és tartalmi alaptörvény-ellenességének vizsgálatára** is.¹⁰ Ennek megfelelően a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés (és a kihirdető jogszabály) vizsgálata esetén az Alaptörvénynek való megfelelés vizsgálata kiterjed a nemzetközi kötelezettségvállalás hatásköri, felhatalmazottsági és eljárási kérdéseire is.¹¹ Erre tekintettel a vizsgálat tárgya tekintetében átfedés lehet az Abtv. 23. § (1) bekezdés és a (3) bekezdése szerinti hatáskör között.

A köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll esetén különös jelentősége van annak, hogy az alkotmánybírósági vizsgálat kiterjed a formai és tartalmi alaptörvény-ellenesség vizsgálatára is. Az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll funkciójára tekintettel megállapította, hogy – az utólagos absztrakt normakontrollal szemben – a köztársasági elnök vagylagos kérelme ellenére a közjogi érvénytelenség vizsgálatát követően le kell folytatni a tartalmi vizsgálatot is [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [63]–[66]].

¹⁰ A tartalmi vizsgálat következik már az Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdésének második mondatából, miszerint az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja.

¹¹ 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 87.

A vizsgálat terjedelme abban az esetben korlátozott, ha a köztársasági elnök a politikai vétó után gyakorol alkotmányossági vétót, mivel ebben az esetben az indítványozás terjedelme eleve korlátozott.

A vizsgálat absztrakt, hiszen egy még ki nem hirdetett törvénnyel összefüggésben – szemben az utólagos absztrakt normakontrollal – nem áll rendelkezésre még a jogszabály gyakorlati alkalmazásának tapasztalata.¹²

Az Alkotmánybíróság a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában kivételesen az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény **nemzetközi szerződésbe ütközését is vizsgálta**. Megállapította, hogy olyan norma esetében, amely nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, a vizsgálat a belső jogszabály, a nemzetközi szerződés és az Alkotmány harmóniájára irányul; azaz három szintet, a belső jogot, a nemzetközi szerződést és az Alkotmányt kell együttesen és összefüggésében vizsgálni.¹³

3.3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés és a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványáról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz [Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés első mondat]. Az ismételt indítványról az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz [Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdés].

Az Abtv. 23. § (2) bekezdése ennek megfelelően arról rendelkezik, hogy **az elnök gondoskodik** az ügynek a fenti **határidők betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről**.

Az Alkotmánybíróság eljárásának határidejét az eljárás egyes szakaszai tekintetében az Ügyrend részletezi. A harminc napos határidő esetén a főtitkár a beérkezést követően azonnal megvizsgálja az indítványt, az elnök két munkanapon belül kijelöli az előadó alkotmánybírókat. Az előadó alkotmánybíróknak a kijelöléstől számított öt munkanap áll rendelkezésre tervezet készítésére a teljes ülés számára. A tervezet észrevételezési határidejét az elnök legfeljebb öt munkanapban határozza meg, ezt követően az ügyet soron kívül a teljes ülés napirendjére veszi. Ismételt indítvány esetén a főtitkár azonnal megvizsgálja az indítványt, az elnök a beérkezést követő munkanapon kijelöli az előadó alkotmánybírókat, az előadó alkotmánybíró három munkanapon belül határozattervezetet készít [51. § (1)–(3) bekezdés].

4. Nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való előzetes vizsgálata

4.1. Indítványozásra jogosultak és az indítványozás időpontja

Az Abtv. 23. § (3) bekezdésében foglalt hatáskör – a nemzetközi szerződés előzetes normakontrollja – kezdeményezésének szabályait az Abtv. 23. § (4) bekezdése határozza meg.

¹² Kovács (2012) i. m. 78.

¹³ 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 326.

Az Abtv. fogalomhasználata az Nksztv. szabályaira épül, amennyiben „**a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése**” fogalmat használja. Az Nksztv. szerint nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külpolitikáért felelős miniszternek azon nemzetközi jogi cselekménye, amellyel meghatározott felhatalmazás alapján, nemzetközi síkon a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el [2. § *f*) pont]. A felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére pedig az Országgyűlésnek, valamint az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó nemzetközi szerződés esetében a Kormánynak azon belső jogi cselekménye, amellyel az Országgyűlés felhatalmazza a köztársasági elnököt, illetve amellyel a Kormány felhatalmazza a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy a külpolitikáért felelős minisztert arra, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el [2. § *e*) pont].¹⁴

Ehhez kapcsolódóan az Abtv. 23. cikk (4) bekezdése szerint a nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a **köztársasági elnök**, illetve – ha a szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően – a **Kormány** kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. Ezzel a rendelkezés azt biztosítja, hogy a nemzetközi szerződés megkötésére irányuló eljárásban részt vevő állami szervek **a nemzetközi jogi kötelezettség vállalását megelőzően** kezdeményezhessék a megkötendő nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

4.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: a nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezése

Az Abtv. 23. § (3) bekezdésének „**az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve**” szövegrésze egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróságnak az ebben a bekezdésben biztosított, **a nemzetközi szerződés előzetes normakontrolljára vonatkozó hatáskör** önálló hatáskör, azaz független az (1) bekezdésben meghatározott, a törvény (ideértve a nemzetközi szerződést kihirdető törvényt is) előzetes normakontrolljára vonatkozó hatáskörtől.

A nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatára irányuló hatáskör **vizsgálatának tárgyát** az Abtv. 23. § (3) bekezdésének „**a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése**” kitétele határozza meg. A nemzetközi szerződés – az Nksztv. szerint – más állammal vagy a nemzetközi jog szerződésalkötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e [2. § *a*) pont].

¹⁴ Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerint az Országgyűlés felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. A 9. cikk (4) bekezdése szerint pedig a köztársasági elnök az Országgyűlés felhatalmazása alapján ismeri el a nemzetközi szerződés kötelező hatályát.

Ugyanakkor a vizsgálat tárgyát az indítványozás időpontjával – az Abtv. 23. § (4) bekezdésének „a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően” szövegrészével – összefüggésben kell értelmezni. A szerződés kötelező hatályának elismerése a még nem kötelező erejű szerződés szövegének véglegesítésében teljesedik ki. Ennek megfelelően a vizsgálat tárgya a szerződéskötési eljárás során létrehozott végleges, de még **nem kötelező erejű szerződésszöveg**.

A nem kötelező erejű szerződés vizsgálatát **meg kell különböztetni az elfogadott, de még ki nem hirdetett nemzetközi szerződés vizsgálatától**. A belső jogi jogszabályban történő kihirdetés már nem a szerződéskötési eljárás része, hanem a hazai jog részévé válás előfeltétele, amely lehetővé teszi a kötelező erejű nemzetközi szerződés magyar jogban való alkalmazását.¹⁵ Az elfogadott, de még ki nem hirdetett nemzetközi szerződés vizsgálata ezért nem az Abtv. 23. § (3) bekezdés, hanem az Abtv. 23. § (1) bekezdése szerinti előzetes vizsgálat tárgyát képezi.

Az Abtv. 23. § (3) bekezdése – a régi Abtv. 36. § (1) bekezdésével szemben – nem korlátozta a nemzetközi szerződés vizsgálatát annak egyes rendelkezéseire. Ennek ellenére indokolt az egyes nemzetközi jogi rendelkezések önálló vizsgálata, mivel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály a nemzetközi szerződés teljes szövegét tartalmazza, amelyben foglalt **egyes rendelkezések** normatív jellege és ennek megfelelően az alkotmányjogi státusza (nemzetközi jog általánosan elismert szabályai vagy a nemzetközi jog más forrásai) eltérő lehet.¹⁶

Az Abtv. 23. § (3) bekezdése szerinti vizsgálat is **az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására irányul**. Az előzetes normakontroll hatáskör a gyakorlatban összefonódik az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörrel¹⁷ (vö. Abtv. 38. §). Több esetben a nemzetközi szerződéssel kapcsolatban, előzetesen felmerült alkotmányjogi aggályok alaptörvény-értelmezésként kerültek a testület elé. Az egyik ügyben a Kormány azt kérdezte, hogy milyen ismérvek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti európai uniós nemzetközi szerződésnek tekinteni [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Az indítványra „a gazdasági és monetáris uniós stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló szerződés előkészítésének folyamata adott okot.

Egy másik ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek, a Q) cikk (3) bekezdésének, valamint a 25. cikkének értelmezéséről kellett döntenie az Alkotmány-

¹⁵ ÁDÁNY i. m. 207.

¹⁶ A nemzetközi jog általános elismert szabályai feltétel nélküli alkalmazást igénylő, kógens szabályok, amelyek közvetlen, generikus alaptörvényi transzformációval válnak a magyar jog részévé, míg a nemzetközi jog más forrásai csupán eseti jogszabályi kihirdetés után. ÁDÁNY i. m. 199, 201.

¹⁷ Ez az összefonódás a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatig vezethető vissza, amelyben az Alkotmánybíróság a törvényjavaslatok előzetes vizsgálatával összefüggésben kimondta: „A törvényalkotás folyamatában történő előzetes alkotmányossági vizsgálat során az alkotmánybíróság ellentmondásba kerülhet a hatalmi ágak elválasztásának alapelvével. Az ellentmondás csak akkor nem állapítható meg, ha olyan absztrakt alkotmányjogi probléma merül fel, amely függetleníthető a törvényjavaslati rendelkezések szöveggörnyezetétől és valójában az alkotmány értelmezését teszi szükségessé. Erre az esetre azonban rendelkezésre áll az alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatásköre. Minden más esetben a preventív kontroll gyakorlásával az alkotmánybíróság a jogalkotás résztvevője lesz, döntésével az országgyűlés döntési jogkörét korlátozza, s a törvényhozó felelősségét osztja.” ABH 1991, 58, 59.

bíróságnak azzal összefüggésben, hogy az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás kihirdethető-e [9/2018. (VII. 9.) AB határozat].

5. A normatív határozatba foglalt házsabályi rendelkezések előzetes vizsgálata

5.1. Indítványozásra jogosultak

Az Abtv. 23. § (5) bekezdése szerint a házsabályi rendelkezésekről szóló normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát **e határozat elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint** – az Országgyűlés elnöke indítványára – **az Országgyűlés** indítványozhatja. Az Országgyűlés „az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárás szerint”, vagyis az elfogadott törvény előzetes normakontrolljára vonatkozó eljárás szerint kérheti a határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól.

5.2. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya és terjedelme: a normatív határozatba foglalt házsabályi rendelkezések

Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házsabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét [Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése]. Az Országgyűlés a házsabályi rendelkezéseket részben törvényben, részben normatív határozatban állapítja meg. Az Abtv. 23. §-a biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság a házsabályi rendelkezések egészének előzetes normakontrollját elvégezhesse, függetlenül a jogforrás szintjétől. A törvényekben megállapított házsabályi rendelkezések előzetes normakontrollját a 23. § (1) bekezdése, az ebbe a körbe nem tartozó **normatív határozatba foglalt házsabályi rendelkezések** előzetes vizsgálatát pedig a 23. § (3) bekezdése biztosítja – az (5) bekezdésben meghatározott indítványozók – számára.

Az Abtv. 23. § (5) bekezdése szerint a normatív határozat vizsgálata során az eljárásra „a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.” Az utaló szabály a vizsgálat tárgyára és céljára tekintettel – a „jogszabályok” megfogalmazás ellenére – az Abtv. 23. § (1) bekezdésére mutat. Ennek megfelelően a normatív határozat ellen irányuló indítványnak is határozott kérelmet kell tartalmaznia, amelyben **meg kell jelölni a normatív határozatban foglalt konkrét házsabályi rendelkezést**, a konkrét alkotmányossági kérdést és részletesen indokolni kell a kettő közötti kapcsolatot.

5.3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje

Az Alkotmánybíróság a normatív határozat felülvizsgálatára irányuló előzetes normakontroll indítványról **oron kívül, de legkésőbb harminc napon belül** határoz. Az Abtv. 23. § (6) bekezdése ezzel a rendelkezéssel az Alkotmánybíróság eljárásának

határidejét az Abtv. 23. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben irányadó alaptörvényi határidőhöz igazította [Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés első mondat].

A soron kívüli elbírálás érdekében az **elnök** – ugyanúgy mint az Abtv. 23. § (1) szerinti hatáskörben – **soron kívül jelöli ki az előadó alkotmánybíró**t. Ezen túlmenően a normatív határozat vizsgálata során – az Abtv. 23. § (5) bekezdése értelmében, miszerint az eljárásra „a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni” – is irányadó az Abtv. 23. § (2) bekezdése. Ennek megfelelően az előzetes normakontroll ezen esetben is az **elnök gondoskodik az ügynek a fenti határidők betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről**.

5.4. Jogkövetkezmény

Az Abtv. 23. § 6) bekezdése szerint az Országgyűlés elnöke és jegyzői a normatív határozatot csak akkor írják alá, ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvényellenességet. Ezen túlmenően a normatív határozat vizsgálata során a jogkövetkezményekre – az Alkotmánybíróság eljárásának határidejéhez hasonlóan – „a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.” Ez – a „jogszabály” megfogalmazás ellenére – értelemszerűen az Abtv. 23. § (1) bekezdés esetén alkalmazható jogkövetkezményeket jelenti [vö. Abtv. 40. § (1) bekezdés].

6. Az előzetes normakontroll jelentősége

A régi Abtv. alapján az előzetes normakontroll tipikus formája a köztársasági elnök által kezdeményezett, az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálata volt. Az 1989-es rendszerváltás több vitatott, szimbolikus rendelkezése (a kárpótlás, a büntethetőség elvülése, frekvenciagazdálkodás, földtulajdon-szerzési korlátozások) e hatáskörben nyert elbírálást.¹⁸

Az Abtv. hatálya alatt is a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll a meghatározó. A köztársasági elnök indítványára 2012. január 1-jét követően kilenc ügyben járt el az Alkotmánybíróság, ebből egy ügy még 2008-ban indult.¹⁹ Az érdemben elbírált ügyek jelentős része a politikai viták kereszttüzeiben álló ügy volt.²⁰

Ezzel szemben az Országgyűlés egyetlen esetben sem fordult előzetes normakontrollal az Alkotmánybírósághoz, illetve nemzetközi szerződés vagy normatív határozatba foglalt házsabályi rendelkezések előzetes vizsgálatát sem kezdeményezték. Ugyan-

¹⁸ SÓLYOM (2001) i. m. 304.

¹⁹ A 3109/2014. (IV. 17.) AB végzésben az Alkotmánybíróság – az Abtv. 59. §-a alapján – okafogyottság miatt megszüntette az eljárást.

²⁰ 1/2013. (I. 7.) AB határozat (választási regisztráció); 16/2015. (VI. 5.) AB határozat (állami földvagyon kezelése); 7/2016. (IV. 6.) AB határozat (postai szolgáltatással összefüggésben közérdekű adatok megismerése); 8/2016. (IV. 6.) AB határozat (MNB által létrehozott gazdasági társaságok és alapítványok által kezelt adatok megismerése); 1/2017. (I. 17.) AB határozat (közigazgatási felsőbbbíróság); 13/2018. (IX. 4.) AB határozat (vízilétesítmény engedély nélküli létrehozása); 5/2021. (II. 9.) AB határozat (hulladékgazdálkodás); 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat (világörökségi helyszínen műemléki épületben lévő lakásokon alapított vételi jog).

akkor a Kormány két esetben az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörben (vö. Abtv. 38. §) gyakorlatilag nemzetközi szerződése előzetes vizsgálatát kérte.²¹

Az előzetes normakontroll hatáskör tehát eddig sem képezte az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörét,²² és a kezdeményezők szűk köre, valamint a vizsgálat – tárgyából fakadó – absztraktsága miatt várhatóan a jövőben sem vezet határozatok tömegéhez. Ennek ellenére – az Alkotmánybíróság döntéseinek kötőereje folytán (vö. Abtv. 39. §) – a preventív kontroll az Alaptörvény védelmének hatékony eszköze lehet.

23/A. § [Az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes vizsgálata]

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdése alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartását az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése és 24. cikk (5) bekezdés a) pontjában meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.**
- (2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.**

Az Abtv. 23/A. §-hoz kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	235
2. Az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes kontrollja	236
2.1. A felülvizsgálat tárgya és mércéje	236
2.2. Indítványozásra jogosult és a határidők	237
3. Az Alaptörvény módosítása és az alkotmányos önazonosság védelme	237

²¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat; 9/2018. (VII. 9.) AB határozat

²² Az előzetes normakontroll a francia Alkotmánytanács jellegadó hatásköre. FAVOREAU i. m. 53.

1. Szövegtörténet

Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” kérdése többször került az Alkotmánybíróság elé,²³ és hosszú ideje a jogtudományi viták egyik hagyományos tárgya.²⁴ Az alkotmány a néptől ered, ami számszaki, matematikai többséget és a szokványos törvényalkotáshoz képest más eljárást tételez fel a megalkotása folyamatában. De az alkotmányosság tartalmi összetevőkkel is bír.

Ami a **kezdeteket** illeti, az Alkotmánybíróság első elnökének beszámolója szerint az Alkotmánybíróság mindig is fenntartotta azt az elvi lehetőséget, hogy az Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvény alkotmányossági vizsgálatát formai okból – megvan-e az alkotmányozáshoz szükséges eljárási feltétel, a kétharmad – elvégezheti. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságot az is foglalkoztatta, hogy adott esetben felülvizsgálhatná-e tartalmi szempontból magát az Alkotmányt (és főleg ennek a felülvizsgálatnak mi lehetne a mércéje), vagy – magának az Alkotmánynak tükrében – egy alkotmánymódosítás alkotmányosságát.²⁵ A később határozatban megjelent formula összegzi a fenti megfontolások eredményét, amikor első alkalommal kellett alkotmánymódosítást támadó indítványról dönteni: „ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.”²⁶ Tehát eredetileg is a hibátlan eljárás volt a hangsúly (ahogyan a szöveg az Alkotmány részévé vált), vagyis, ha nem volt meg a kellő többség, az alkotmányellenesség megállapítható volt.²⁷ A tartalmi felülvizsgálatra viszont az Alkotmánybíróság nem látott lehetőséget. Ennek egyik oka a biztos mérce hiánya volt: az írott alkotmány létrejötté vagy annak a módosítása és az elvárt értéktartalma között feloldhatatlan ellentét feszülhet.²⁸

2012-ben – az előzetes választási regisztráció bevezetése után – az alapvető jogok biztosa kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Ár. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. Indítványában kifejtette, hogy a támadott rendelkezések túllépnek az Alaptörvényben az Országgyűlés számára adott jogalkotási felhatalmazás keretein, ezért kezdeményezte azok megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontja arra hatalmazta fel az Országgyűlést, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket alkotmányozóként fogadja el (Indokolás [57]). Az Ár. sza-

²³ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 376.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 818.; 290/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1863, 1868.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat; 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

²⁴ MOLNÁR A. i. m. 243–264.; SZENTE (2014) i. m. 209–241.; KOCSIS (2011a) i. m. 44–51.; DRINÓCZI (2015) 361–378.; MANHERTZ (2018) i. m. 31–39.

²⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 278.

²⁶ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 376. (aktív választójog szűkítése az ország területén tartózkodókra), 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862. (fegyveres testületek tagja párttagságának kizárása).

²⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 277.

²⁸ „Állítom, vallom, hogy a jogállam értékhardozó kategória. Megvalósítása a társadalom érdekében nem tetszés kérdése, hanem szükségszerű. Alapvető értékei nem módosíthatók többségi akarattal, mert értékjellegük attól független. Csak maga a jogállam módosítható, szüntethető meg, illetve helyettesíthető valamely hozzá némileg hasonló látszatszervezettel, ha értékeit a politikai többség tagadja, megtagadja, háttérbe kívánja szorítani, mással kívánja helyettesíteni.” ZLINSZKY (2005b) i. m. 4.

bályozási tárgyainak több mint kétharmada azonban nem a korábban hatályos Alkotmány és az Alaptörvény közti átmenetet rendező előírás, hanem hosszabb távra szóló, általános rendelkezés. Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlés túllépett az Alaptörvényben foglalt jogalkotási felhatalmazáson, amikor az Alaptörvény átmeneti rendelkezései közé olyan szabályokat is beiktatott, amelyek nem átmeneti rendelkezéseket tartalmaznak (Indokolás [106]). Az Országgyűlést alkotmányozóként is kötik a jogalkotási, eljárási előírások. Az ezek megsértésével hozott szabályok érvénytelenek, ezért az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezéseket e formai hiányosságok miatt megsemmisítette (Indokolás [141]). Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és az átmeneti rendelkezések tartalmának alkotmányosságát – töretlen gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta. Ugyanakkor nem lehet nem észrevenni, hogy az előzetes választási regisztráció és más, nem átmeneti szabályoknak a nem átmeneti rendelkezésnek minősítése tartalmi vizsgálatot jelent. A kritikák szerint az Alkotmánybíróság ezzel a határozattal túllépett azon az alkotmányozói szándékon, hogy az Alaptörvény és az Ár. azonos szintű jogszabály, és kikényszerítette az Alaptörvény negyedik módosítását.²⁹

A fenti határozatot követően az Alaptörvény negyedik módosítása a tartalmi felülvizsgálatot szövegszerűen kizárta az Alaptörvénytől és a módosításánál is azzal, hogy az Alkotmánybíróság „az eljárási követelmények megtartását (...) vizsgálja” [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés]. Ennek megfelelően módosult az Abtv. is. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. § (4) bekezdése iktatta be az Abtv. 23/A. §-át.

2. Az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes kontrollja

Az Abtv. 23/A. §-a új **hatáskör**ként megteremtette – összhangban a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági gyakorlattal – az Alaptörvény és annak módosítása előzetes, alkotmánybírósági kontrolljának lehetőségét a megalkotásra vonatkozó eljárási szabályok megtartása tekintetében. A fenti törvényi rendelkezés ennek megfelelően az új eljárásra vonatkozó szabályokat tartalmazza: meghatározza a vizsgálat tárgyát és a vizsgálat mércéjét, illetve érinti az indítvány határozottságára vonatkozó szabályt is.

Az Abtv.-n kívüli fontos eljárási szabályokat (indítványozásra jogosult, eljárási határidő, jogkövetkezmény) az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdés kezdeményezése tartalmazza.

Az Alaptörvény negyedik módosítását követően ezt a hatáskörét az Alkotmánybíróság eddig nem gyakorolta.

2.1. A felülvizsgálat tárgya és mércéje

Az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes kontrolljának tárgya **az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás**, a mérce pedig **az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények** megtartása.

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdeté-

²⁹ VARGA Zs. (2015) i. m. 131–135.; POKOL (2014) i. m. 21.

sére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Ezzel összhangban az Abtv. 23/A. §-t beiktató Abtv. módosítás javaslatának indokolása szerint az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása vizsgálatára rendelkezik a testület hatáskörrel, a testület e körben tartalmi vizsgálatot nem folytathat, hatásköre csak az eljárási követelmények megtartásának vizsgálatára terjed ki. Az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására vonatkozó eljárási követelményeket az Alaptörvény S) cikke tartalmazza, így ez a rendelkezés képezi a felülvizsgálat mércéjét. Ha a testület az előzetes vizsgálat körében kimondja az eljárási követelmények megsértését, az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvényt vagy Alaptörvény-módosítást az Országgyűlés újra köteles megtárgyalni [Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés a) pont].

2.2. Indítványozásra jogosult és a határidők

Az indítványozásra jogosultságot **az Alaptörvény határozza meg**, ezért az Abtv. utal az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésére és a 24. cikk (5) bekezdés a) pontjára. Ennek értelmében az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes kontrollját a törvényekhez hasonlóan a köztársasági elnök kérheti. Az Abtv. 23/A. §-a a határozott kérelem követelményére utalással egészíti ki a fenti rendelkezéseket, amely követelményt ezen hatáskör tekintetében szintén az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény iktatott be az Abtv.-be [vö. Abtv. 52. § (1a) bekezdés].

Annak érdekében, hogy az Alaptörvény vagy annak módosítása kapcsán ne állhasson fenn tartós jogbizonytalanság, mind a kezdeményezésre, mind a döntésre harminc napos határidőt szab az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése. Ennek első mondata szerint az Alkotmánybíróság az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Az Abtv. 23/A. § (2) bekezdése szerint az elnök feladata, hogy gondoskodjon az ügynek a határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.

Bár a gyakorlatban nem merült fel, de az előzetes és az utólagos formai vizsgálat (vö. Abtv. 24/A. §) összefonódása felvetné azt a kérdést, hogy milyen eljárást kell követni abban az esetben, ha az Alaptörvény módosítása előbb lép hatályba, mint ahogyan annak az utólagos vizsgálatát kezdeményezték, vagy az indítványról az Alkotmánybíróság már csak a módosítás hatályba lépése után dönt. Az utólagos vizsgálat kezdeményezésére és az eljárás lefolytatására előírt kétszer 30 nap ezt az értelmezési kérdést felveti, mert időközben a módosítás beépülhet az Alaptörvénybe. Az utólagos vizsgálat [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pont], ha közben az Alaptörvény módosítása hatályba lépett, elvégezhető, mert ez a vizsgálat éppen annak a megállapítására irányul, hogy az eljárási követelmények teljesültek-e, vagyis érvényes-e a módosítás létrejötte, kihirdetése és hatályba lépése, másképpen: az Alaptörvény részévé tudott-e válni a vitássá tett módosítás.

3. Az Alaptörvény módosítása és az alkotmányos önazonosság védelme

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezésével a nemzetközi szerződésekkel szemben védi Magyarország alkotmányos

önazonosságát. Ez azt jelenti, hogy a külső, a nemzetközi hatások, a közösségi jog elsődlegességének az Európai Unió Bírósága által kidolgozott doktrínája ellen védelmet jelenthet az Alaptörvény. Az Alaptörvény hetedik módosítása tartalmazza, hogy Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége [R] cikk (4) bekezdés].

A határozat megállapítja, hogy „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.” (Indokolás [67]).

A határozat értelmezhető úgy, hogy az az Alaptörvényen kívülre helyezi („nem az Alaptörvény hoz létre”) az alkotmányos önazonosságot. Olyan alapvető értéknek tartja, amely nem módosítható nemzetközi szerződéssel sem, vagyis többségi akarattal, mert érték-jellege attól független.

Ez előrevetíti, hogy az Alkotmánybíróság – az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartása körében – esetleg felülvizsgálhatja majd az olyan belső, nemzeti, a hazai jogban felbukkanó, és akár Alaptörvény módosítás képében megjelenő jogi aktusokat, amelyek az alkotmányos önazonosság tartalmi elemeivel ellentétesek.