

7. AZ ALAPTÖRVÉNNYEL VALÓ ÖSSZHANG UTÓLAGOS VIZSGÁLATA (UTÓLAGOS NORMAKONTROLL ELJÁRÁS)

24. § [Utólagos normakontroll]

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvény-nyel való összhangját.
- (2) 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-ellenesége fennáll.
- (3) Nincs helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálataira 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.

Ügyrend

65. § (2) Nem minősül „ítélt dolognak”, ha

- a)* az Alkotmánybíróság egy adott törvény alkotmányossági vizsgálatát elvégezte, és a végrehajtási rendelet megismétli a vizsgált törvényi rendelkezést; a végrehajtási rendelet érdemi vizsgálatát az adott törvényre vonatkozó vizsgálattal azonosan le kell folytatni,
- b)* az elbírált önkormányzati rendelettel azonos tartalmú – más önkormányzat által alkotott – rendelet alkotmányossági felülvizsgálatára irányul az indítvány.

Tartalom

1. Szövegtörténet.....	240
2. Az utólagos absztrakt normakontroll.....	241
2.1. Az utólagos absztrakt normakontroll indítványozói.....	241
2.2. Az alkotmányossági vizsgálat elvi háttere és lényege.....	242

2.3. A felülvizsgálat tárgya: jogszabály	243
3. Az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre	244
4. <i>Res iudicata</i> utólagos normakontroll esetén	245

1. Szövegtörténet

A magyar alkotmánybíráskodás a rendszerváltó kerekasztal-tárgyalásoknak a terméke: ott fogalmazódott meg az igény egy olyan szerv létrehozására, amely az Alkotmány védelmére hivatott.¹ Az előkészítő munkák során az Alkotmánybíróság működését három alapvető elv köré rendezték: (1) az Alkotmánybíróság vizsgálata kiterjed a törvényekre is, (2) az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt megsemmisíti, és (3) az Alkotmánybíróság eljárását (az utólagos normakontroll hatáskörének a gyakorlását) bárki kezdeményezheti (*actio popularis*).²

Ennek megfelelően a régi Abtv. – Alkotmánybíróság hatásköreit meghatározó – 1. § b) pontja a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának utólagos vizsgálatát (utólagos normakontroll) az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta. A régi Abtv. 37. §-a pedig előírta, hogy az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének teljes vagy részbeni megsemmisítését. Az Alkotmánybíróságnak ez volt az egyetlen, **Alkotmányban kifejezetten nevesített hatásköre**,³ mely szerint felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát [32/A. § (1) bekezdés]. Az Alkotmány azt is kimondta, hogy az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti [32/A. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmányból egyetlen hatásköre következett, az utólagos normakontroll, ez viszont kényszerítően és teljes körűen. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának a bárki általi kezdeményezését a törvényhozónak csak az utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében kell biztosítania.⁴

Így az Alaptörvény hatálybalépéséig az utólagos absztrakt normakontroll hatáskör volt az **Alkotmánybíróság meghatározó hatásköre**, mind az ügyek mennyiségét,⁵ mind pedig az eldöntött ügyek jelentőségét tekintve.⁶ Az Alkotmánybíróság folyamatosan tágította az utólagos absztrakt normakontrollra vonatkozó hatáskörét: kimondta, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető törvény (és így gyakorlatilag a nemzetközi

¹ 1984-től működött Magyarországon az Alkotmányjogi Tanács, amely szintén jogszabályok felülvizsgálatára volt hivatott. Ez az intézmény ugyanakkor nem volt jogosult törvények megsemmisítésére, és – mivel nem jogász tagjai is voltak – nem tekinthető erős alkotmánybírási szervnek, így az Alkotmánybíróság jogelődjének.

² Ezt az Alkotmánybíróság is irányadónak tartotta az utólagos normakontroll hatásköre értelmezésénél. 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45.

³ VINCZE (2009) i. m. 1115.

⁴ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45, 49.

⁵ A 2012 előtti statisztikai kimutatást ld. GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 451.

⁶ Az Alkotmánybíróság az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben hozta meg az elvi jelentőségű döntéseit (pl. halálbüntetés határozat, abortusz határozatok, eutanázia határozat stb.).

szerződés tartalma) is vizsgálat alá vonható,⁷ valamint azt is, hogy a hatáskör minden normatív aktusra kiterjed, így a jogegységi határozatokra is.⁸

2. Az utólagos absztrakt normakontroll

2.1. Az utólagos absztrakt normakontroll indítványozói

Az Alaptörvény hatálybalépésével paradigmaváltás következett be, az alkotmánybíráskodás az egyedi ügyben alkalmazandó norma (konkrét normakontroll) és a bírói döntés vizsgálatának irányába tolódott (vö. Abtv. 26. §, 27. §). Ezzel egyidejűleg **az absztrakt normakontroll visszaszorult. Megszűnt a bárki általi indítványozás lehetősége**, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság csak **meghatározott indítványozói kör**, a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

A Kúria elnöke és a legfőbb ügyész indítványozási jogosultsága az Alaptörvény eredeti szövegében nem is szerepelt; ezt a hatáskört az Alaptörvény negyedik módosítása biztosította számukra. A javaslat indokolása szerint ezzel az igazságszolgáltatási rendszer legfontosabb szereplőinek is közvetlenül lehetősége nyílik az általuk alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályok alkotmánybírói vizsgálatának kezdeményezésére. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy e lehetőségükkel ritkán élnek; akkor, ha a bírói, illetve az ügyészi szervezetet, hatásköröket illetően merül fel kételyük egy jogszabály alkotmányosságával kapcsolatban. Szintén nem gyakori, hogy a Kormány kezdeményezzen utólagos normakontrollt; logikailag is könnyen belátható, hogy a parlamenti többséggel rendelkező Kormány számára könnyebb út egy törvény módosításának a kezdeményezése, mint hogy indítvánnyal éljen az Alkotmánybíróságnál.⁹

A gyakorlatban tehát az utólagos normakontrollnak **két tipikus kezdeményezője** van: **az alapvető jogok biztosa és az országgyűlési képviselők egynegyede**. Az Alaptörvény hatályának kezdeti időszakában az ombudsmani indítványozás volt a leggyakoribb; a parlamenti ellenzék megosztottsága miatt ritkán élt az utólagos normakontroll kezdeményezésének a lehetőségével. 2013 őszét követően – az ombudsmani szerepfelfogás változása miatt – az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett normakontroll drasztikusan visszaesett. Az országgyűlési képviselők által kezdeményezett eljárások száma viszont növekedett: kijelenthető, hogy az utólagos normakontroll jelenleg tipikusan a parlamenti ellenzék eszköze arra, hogy az általuk alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályokat az Alkotmánybíróság elé vigyék.¹⁰

⁷ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 44–45.

⁸ 42/2005 (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 510–512.

⁹ A Kormány indítványozási jogkörével összefüggésben életszerű megoldás lenne, ha alaptörvény-ellenes önkormányzati rendeletek megsemmisítését kezdeményezné. Mivel azonban a kormányhivatalok törvénysértésre hivatkozva megtámadhatják az önkormányzati rendeleteket a Kúria előtt, ezért ebben az esetben sem az utólagos normakontroll a gyakori út.

¹⁰ 2020 év végéig a Kúria elnöke 2, a legfőbb ügyész 3, a Kormány 1, országgyűlési képviselők 38, az alapvető jogok biztosa 63 alkalommal kért utólagos normakontrollt.

2.2. Az alkotmányossági vizsgálat elvi háttere és lényege

Utólagos absztrakt normakontroll eljárás során az Alkotmánybíróság arról dönt, hogy egy jogszabály megfelel-e az Alaptörvénynek. **Két jogi norma (a jogszabály és az Alaptörvény) összevetése** történik tehát, elméletileg konkrét ügytől függetlenül.

Európában az alkotmánybíráskodás „a pozitív jog és a törvényhozói szupremácia megrendülésével jött létre, abból a felismerésből, hogy az alkotmányos szabályok és különösen az alapjogok korlátozzák az államhatalmi ágak cselekvési és döntési lehetőségét”.¹¹ A 20. századig Európában ugyanis – szemben Amerikával – a demokrácia a népképviselői szerv, a parlament közjogi helyzetének erősítését jelentette; a 19. században kifejezetten antidemokratikusnak tűnt volna egy olyan intézmény, ami a népképviselői szerv döntési szabadságát korlátozni hivatott.

Ennek az elvnek az áttörése volt a Hans Kelsen nevéhez köthető joglépcső elmélet, amelynek központi eleme, „a jogrendszer nem azonos szintű normák koordinált rendszere, hanem különböző szintű jogi normák hierarchiája”.¹² Az elmélet lényege, hogy hierarchikus kapcsolat van az egyes jogi normák között. Az a norma, amelyik egy másik jogszabály érvényességét biztosítja, „magasabb” norma. Valamely norma akkor és olyan mértékben érvényes, amennyiben a másik (magasabb szintű) normának megfelelően alkották meg. Így ez az utóbbi norma az alacsonyabb szintű norma érvényességének közvetlen oka.¹³

A másik következmény, hogy – a hierarchikus rendezettség miatt – a jog egységes rendszerré áll össze. A jogrendszer egységét az adja, hogy az alacsonyabb szintű normák megalkotását a magasabb szintű normák határozzák meg, e magasabb szintűekét pedig a „még magasabb” szintűek és ez a láncolat végül az alapnormában csúcsosodik ki, amely az érvényesség legfőbb eredője.¹⁴ Ha tehát minden norma csak egy normából nyeri az érvényességét, és mindegyik végső soron az alapnormához, mint origóhoz vezethető vissza, akkor elmondhatjuk: a jogrendszer lineáris felépítésű. Ez pedig – feltételezve, hogy az alapnorma teljes és ellentmondásmentes (ahogy azt Kelsen feltételezte) – az egész jogrendszert ellentmondásmentessé, egységessé teszi, mind logikailag, mind tartalmilag. Ha valamely norma érvényességének a kérdése merül fel, akkor erre a válasz annak segítségével adható meg, hogy a norma illeszkedik-e a jogrendszerbe, azaz megfelel-e (tartalmilag, illetve megalkotását tekintve) a magasabb normáknak és végső soron az alapnormának.¹⁵

A kelseni modell (alapállapota) azt célozza, hogy a jogrend, az alkotmány integritását érvényesítse, absztrakt normakontroll keretében. Ebben a rendszerben „az alkotmány a jog érvényességének abszolút mércéje és forrása, amely elsődlegesen pozitív módon, a természetjogi és politikai értelmezések semlegesítésével határozható meg”,

¹¹ PACZOLAY (1995) i. m. 13.

¹² KELSEN (1967) i. m. 221.

¹³ KELSEN (1967) i. m. 221.

¹⁴ KELSEN (1946) i. m. 132.

¹⁵ KELSEN (1967) i. m. 209.

hiszen a jog fokozatos-hierarchikus felépülése és ellentmondás-mentessége normatív tényyszerűség és követelmény.¹⁶

Ebből a rendszerből már csak egy lépés, hogy az alkotmány többi jogforrás feletti elsőbbségét ki is kényszerítsük: ez pedig az alkotmánybíráskodás. Azaz az alkotmánybíráskodás ebben a modellben azt vizsgálja, hogy a jogszabályok megfelelnek-e az alkotmánynak, és ha nem, akkor azokat kiveszi a jogrendszerből; megsemmisíti őket. Idegen szóval ez a **normakontroll**, ami a kelsen-i típusú alkotmánybíráskodás jellegadó hatásköre. Az absztrakt normakontroll pedig – az eredeti kelsen-i elgondolás szerint – pozitivisták szemléletben az alkotmány integritásának védelmére helyezi a hangsúlyt.

Ezzel összefügg az a további különbség is, hogy a konkrét normakontroll egyéni érdekek, az **absztrakt normakontroll** pedig közérdek érvényesítésére szolgál.¹⁷ Absztrakt normakontroll esetében ugyanis az indítványozó nem (vagy legalábbis nem közvetlenül) a saját jogainak érvényesítése érdekében fordul az Alkotmánybírósághoz, hiszen az absztrakt normakontroll definíciója az egyedi ügy hiánya. Az indítvány tehát formálisan azt az absztrakt közérdeket szolgálja, hogy a jogrend koherens maradjon, elemei megfeleljenek az alkotmánynak.¹⁸ Az absztrakt normakontroll indítványozója tehát az alkotmányos demokrácia fenntartása érdekében cselekszik.¹⁹

Míndez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyhatná, hogy a jogszabályoknak milyen értelmet tulajdonít a rendes bíróság, azaz, hogy mi a jogszabály értelmezett és alkalmazott normatartalma (élő jog). Amennyiben a bíróság olyan értelmezést tulajdonít egy jogszabálynak, ami az alkotmányos értelmezési tartományon belül marad, akkor nincs ok arra, hogy a szabályt az Alkotmánybíróság megsemmisítse, még akkor sem, ha elviekben lehetne a jogszabálynak alaptörvényellenes olvasata is. Fordítva pedig: ha a bírói gyakorlat alaptörvény-ellenes értelmezést tulajdonít a normának, akkor annak megsemmisítése indokolt.

2.3. A felülvizsgálat tárgya: jogszabály

Utólagos normakontroll eljárás tárgya – mind az Alaptörvény, mind az Abtv. szerint – **jogszabály** lehet. Figyelembe kell azonban venni, hogy a vizsgálható jogforrások köre tágabb, mint a jogalkotási törvény szerinti jogszabályoké: jogegységi határozat és közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányossági vizsgálata is lefolytatható [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés].

Az Alaptörvény és az Abtv. vonatkozó rendelkezései alapján ugyanakkor nem teljeskörű a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata; pénzügyi tárgyú jogszabályok normakontrolljára nincs lehetőség [vö. Abtv. 41. § (2) bekezdés].

¹⁶ SÓLYOM (2007) i. m. 443.

¹⁷ GÁRDOS-OROSZ (2012) i. m. 306.

¹⁸ Ettől független, alkotmányosan nem értékelhető az a körülmény, hogy az absztrakt normakontroll indítványozójának is fűződhet személyes érdeke az indítvány benyújtásához és elbírálásához.

¹⁹ GÁRDOS-OROSZ (2012) i. m. 307.

3. Az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre

Az ombudsman az Alaptörvény hatályba lépése előtt is rendelkezett az Alkotmánybírósághoz fordulás hatáskörével, de mivel bárki fordulhatott az Alkotmánybírósághoz, ennek a gyakorlati jelentősége kisebb volt. Az *actio popularis* megszűnése viszont felértékelte ezt a jogosítványt: 2012 után számtalan beadvány érkezett az ombudsmanhoz, hogy kezdeményezze jogszabály felülvizsgálatát, illetve „továbbítsa” panaszukat az Alkotmánybíróságnak.²⁰

Így merült fel az ombudsmani gyakorlatnak az a kérdése, hogy az indítványozás során „postásként” **kell-e viselkednie, vagy önálló véleményt kell formálnia** önálló alapjogi érveléssel.²¹ E kérdésre adja meg a választ az Abtv. 24. § (2) bekezdése; azzal, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia, egyértelmű: az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alaptörvény-ellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól.

Megjegyzendő továbbá, hogy az ombudsmani gyakorlat a jogszabályi környezetnek egy olyan értelmezését követte, amely szerint nem csupán alapjogi visszásságok támadhatók az Alkotmánybíróságon. Éppen az első indítvány, az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megtámadása [45/2012 (XII. 29.) AB határozat] volt az, amelyben az alapvető jogok biztosa a hagyományosnak tekintett alapjogvédő szerepén túl, határozottan alkotmányvédelmi megfontolásból lépett fel.

Az ombudsmani gyakorlat az indítványozást önálló hatáskörnek tekinti. Ez azt jelenti, hogy az indítványozást megelőzően nem szükséges vizsgálatot lefolytatni, megkeresni az érintett szerveket stb., sőt indítvány hivatalból, konkrét panasztól függetlenül is benyújtható. Az absztrakt normakontroll sajátosságaiából kifolyólag az ombudsmannak csupán a jogszabályt kell figyelembe vennie, azt kell összevetnie az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel. Nem kell tehát tényeket feltárnia, a panaszost ért alapjogsérelemet elemezni – így vizsgálat lefolytatására sincs szükség.

A hatásköri jellegből következik az is, hogy az ombudsmanhoz érkező beadvány irányulhat közvetlenül az alkotmánybírósági indítvány benyújtására is, a panaszosnak – más ombudsman által vizsgálható panaszoktól eltérően – nem kell egyéni jogsérelemre hivatkoznia. Továbbá, szintén a hatásköri jelleg a magyarázata annak, hogy az ombudsman érdemi választ ad azokra a panaszokra is, amelyeket nem tart megalapozottnak. Az alapvető jogok biztosa tehát minden, jogszabály alkotmányellenességét állító panasz esetében érdemben foglal állást a beadvány megalapozottságáról, és erről tájékoztatja a panaszost.

Az alapvető jogok biztosa által kialakított gyakorlat figyelemmel van arra, hogy az ombudsman „pótlólagos garancia” az államszervezetben. Az Abtv. az alkotmányjogi panasz különböző formáin keresztül lehetőséget biztosít arra, hogy egyedi ügyben, érintettség esetén, alapjogsérelemre hivatkozással bármely személy vagy szervezet alapjogvédelmet kérjen az Alkotmánybíróságtól. Az alapvető jogok biztosának ál-

²⁰ A kérdéshez ld. LÁPOSSY (2011) i. m. 120–131., illetve CSINK (2014) i. m. 122–125.

²¹ SZABÓ M. i. m. 70.

lamszervezetben betöltött funkciója azt indokolja, hogy **az utólagos normakontroll indítványozásának hatáskörével elsősorban akkor éljen, ha az egyéni alapjog-értvényesítés feltételei hiányoznak**. Ha a panaszos közvetlenül is fordult az Alkotmánybírósághoz az egyéni jogvédelem érdekében, így ugyanabban a tárgykörben, azonos elvi alapon az alapvető jogok biztosának indítványa funkció nélküli lenne. Ilyen esetekben az ombudsman főszabály szerint nem vizsgálja, hogy fennállnak-e azok a körülmények, amelyek azt indokolnák, hogy alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezzen.²²

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése – összhangban az Alaptörvénnyel és az Ajbt.-vel – **jogszabály megsemmisítésére irányulhat**. Az alapvető jogok biztosa nem kezdeményezheti az Alkotmánybíróság intézkedését (mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség vizsgálata, hatályba lépés felfüggesztése), azonban felhívhatja ezekre a figyelmet. Az indítvány e része javaslat, amely megkönnyítheti az Alkotmánybíróság észlelését, de formális döntést erről – ha az Alkotmánybíróság nem ért vele egyet – az Abtv. értelmében nem kell hozni.

4. *Res iudicata* utólagos normakontroll esetén

Az Abtv. 24. § (3) bekezdése szerint **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 Abtv. 24. § (3) bekezdése szerinti feltételrendszer értelmében akkor nincs tehát érdemi vizsgálat, ha: (1) azonos a támadott jogszabályi rendelkezés; (2) az Alaptörvény ugyanazon cikkére hivatkozva kéri az indítványozó a vizsgálatot; (3) az indítvány alkotmányossági érvelése azonos; (4) a körülményekben nincs alapvető változás; (5) a korábbi ügyet érdemben bírálták el. Amennyiben az öt feltétel bármelyike hiányzik, ez a rendelkezés nem alkalmazható, és – ha az egyéb feltételek fennállnak – az indítványt érdemben kell elbírálni.

A támadott jogszabályi rendelkezés azonosságát az alkotmánybírósági gyakorlat nem tartalmi, hanem **formai alapon** ítéli meg. Ha egy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság már elvégezte, és ezt követően a jogszabályi rendelkezés helyébe új, de tartalmilag azonos rendelkezés lép, akkor az új jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata érdemben lefolytatható (bár természetesen a korábbi döntés érvrendszere felhasználható).

Ha az Alkotmánybíróság elutasít egy normakontroll indítványt, akkor ezzel nem ad „menlevelet” a jogszabálynak, nem állítja, hogy a rendelkezés „nem alaptörvény-ellenes”, csak azt, hogy **az Alaptörvény adott cikkét** nem sérti. Nincs akadálya, hogy

²² AJB-5012/2012. Kivételnek tekinthető az AJB-2784/2012. sz. ügy, amelyben az ombudsman annak ellenére kezdeményezte az egyházakkal kapcsolatos szabályozás felülvizsgálatát, hogy egyéni panaszok is érkeztek az Alkotmánybírósághoz.

később egy újabb indítvány az Alaptörvény egy másik rendelkezésébe ütközőnek tartsa a jogszabályi rendelkezést.

Az alkotmányossági érvelés az indítvány fontos eleme: ez az a kapocs, ami a jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény adott cikke között oksági kapcsolatot teremt. Ez az összefüggés nem csak egyféleképp tárható fel: az újabb érvelések esetén újabb alkotmánybírói döntésnek van helye.²³

Az alkotmányossági vizsgálat nem tértől és időtől független jelenség. Nem csupán a jogszabályi vagy az alkotmányos környezet változása adhat okot új (a korábbitól eltérő) döntésre, hanem a társadalmi viszonyok megváltozása is.²⁴ Ilyen esetben az Alkotmánybíróság – értékelve a **körülmények változását** – új döntést hozhat. Egyebekben viszont a korábbi érdemi döntés az Alkotmánybíróságot is köti.

24/A. § [Alaptörvény rendelkezéseinek vizsgálata]

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján a 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja felül az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében.
- (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. 24/A. §-hoz kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	247
2. Az „alkotmányellenes alkotmány” felülvizsgálatának kérdései	248
2.1. Az Alaptörvény felülvizsgálatának lehetséges értelmezései	248
2.2. A felülvizsgálat tárgya: az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosítása ..	249
2.3. Az indítványozásra jogosultak és a határidők	249

²³ Pl. 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

²⁴ A 4/2013 (II. 21.) AB határozat új körülménynek tartotta az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntését.

1. Szövegtörténet

A 2010-es évekig az „alkotmányellenes alkotmány” fogalma nem merült fel élesen.²⁵ A **korábbi alkotmánybírói gyakorlat** szerint „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani”.²⁶ Azzal az Alkotmánybíróságnak nem kellett foglalkoznia, hogy egy módosítás mikor vált az Alkotmány részévé, a beépülés kritériumait nem határozta meg (vagy elegendőnek tartotta azt, hogy az Országgyűlés mint alkotmánymódosítást fogadta el az adott normát).

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítással elsőként a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat foglalkozott részletesen. A részben az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítást vizsgáló határozat többségi véleménye rámutatott: „Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széleskörű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából. Az Alkotmánybíróság az aktuálpolitikai szempontokat azonban nem vizsgálhatja (ABH 2011, 290, 318.)” Épp ezért az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségét állító indítványokat elutasította. Alapvetően hatalommegosztási kontextusba helyezte az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdéskörét, és abból indult ki, hogy az Alkotmánybíróság, mint a törvényhozó hatalom ellensúlya, nem vizsgálhatja felül az alkotmányozó hatalom aktusát, hiszen saját munkájának mércéje is az alkotmányozó terméke.²⁷

Az alkotmánybírói érvelés más irányt vett a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban, amely az alapvető jogok biztosának indítványára megsemmisítette az Ár. azon szabályait, amelyek ténylegesen nem átmeneti jellegűek voltak. A határozat dogmatikai különlegessége az volt, hogy az Alkotmánybíróság egy, az alkotmányozó hatalom által elfogadott, így formailag alkotmányi szinten lévő, de tartalmilag nem alkotmányi jellegű szabályokat tartalmazó normát vizsgált. Az Alkotmánybíróság következtetése szerint: „Az Ár. és annak módosításai megbontották az Alaptörvény egységét, az Alaptörvény mellett létrejött egy »kis Alaptörvény«. Az Ár.-be az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe nem tartozó, attól idegen elemek is bekerültek. Az Ár. az Alaptörvényt helyettesítő törvénnyé vált: az Alaptörvény módosítása helyett, amelyre az Alaptörvény S) cikk alapján és a beépülési parancs teljesítésével kerülhetne sor, elegendővé vált az Ár. módosítása, ezen keresztül bármikor és bármilyen szabályozási tárgykörbe tartozó szabályozás az Alaptörvény »részévé« válhat, inkorporáció nélkül. Az Alkotmánybíróság az ilyen »Alaptörvényt helyettesítő«, az Alaptörvény egységét és szerkezetét megbontó, annak szabályozási tárgykörét és tartalmát nyitottá tevő, az

²⁵ A korábbi alkotmánybírói gyakorlat értékelését ld. SÓLYOM i. m. 276–281.; TILK (2008) i. m. 74–81.

²⁶ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 375-376.

²⁷ A határozat kritikáját lásd Kocsis (2011b) i. m. 3–17.; DRINÓCZI (2012) i. m. 37–46.

Alkotmánybíróság hatáskörét »elvonó törvény« formai szempontú felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkezik {Indokolás [51]}.”

Amikor azonban az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény negyedik módosításának az alkotmányossági felülvizsgálatát indítványozta, akkor az Alkotmánybíróság visszatért az eredeti gyakorláthoz, amely szerint az alkotmányba beépült rendelkezések alkotmányellenessége nem állapítható meg. A 12/2013. (V. 24.) AB határozat arra következtetett, hogy alkotmánymódosítás felülvizsgálatára kizárólag a szűken értelmezett közjogi érvénytelenség (formai, eljárási hibák) esetén van lehetőség, de az Alaptörvény koherenciájának a vizsgálatára ebben az eljárásban nincs lehetőség.

Az Alaptörvény S) cikkének végrehajtására az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény vezette be a 24/A. §-t az Abtv.-be.

2. Az „alkotmányellenes alkotmány” felülvizsgálatának kérdései

2.1. Az Alaptörvény felülvizsgálatának lehetséges értelmezései

Egy alkotmány a jogforrási hierarchia csúcsa: minden jogszabály érvényességi feltétele, hogy megfeleljen az alkotmánynak. Az alkotmány integritása megköveteli, hogy a jogszabályok ne legyenek vele ellentétesek. Ezek az elvek az alkotmányjog alaptételei, amelyek az Alaptörvényben is megjelennek: az R) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének az alapja”, a T) cikk (3) bekezdés pedig azt, hogy „jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel”. A jogszabályokat tehát az Alaptörvényhez mint a jogrendszer alapjához kell viszonyítani. Logikailag könnyen belátható, hogy egy alkotmány nem lehet a vizsgálat tárgya: viszonyítási pont hiányában nem lehet összehasonlítást végezni. Első ránézésre tehát **az „alkotmányellenes alkotmány” egy paradoxon.**

A logikai csapda feloldásának alapvetően három különböző módja lehetséges.²⁸ Mind a háromnak kiindulópontja az alkotmányozás és alkotmánymódosítás elhatárolása: ha az alkotmányozás (az alkotmány megalkotása) tekintetében nincsenek is korlátok, az alkotmánymódosító hatalom nem korlátlan. Az egyik lehetséges korlát, ha maga az alkotmány megváltozhatatlan szabályt, ún. örökkévalósági korlátot tartalmaz. Jellemzően valamilyen elvet vagy értéket tartalmaz az örökkévalósági klauzula [mint a köztársasági államforma a francia alkotmány 89. cikke vagy egyes alapelvek és a szövetségi berendezkedés a német alkotmány 79. cikk (3) bekezdése szerint], amely így korláta és egyben mércéje a későbbi alkotmánymódosításnak. Ha tehát maga az alkotmány kifejezett örökkévalósági szabályt tartalmaz, akkor az ezt sértő alkotmánymódosítás alkotmányellenes.

Egy másik álláspont szerint nem csupán kifejezett megváltoztathatlan szabályok, hanem immanens örökkévalósági klauzulák is léteznek. Ezeknek a „céljuk, hogy a létrehozott alkotmányos berendezkedés magját megőrizték az alkotmánymódosító és

²⁸ A különböző szakirodalmi álláspontokhoz ld. GÁRDOS-OROSZ (2014) i. m. 209–241. Összefoglalóan: ZSUGRÓ i. m. 99–122.

a törvényhozó hatalmakkal szemben”.²⁹ Ennek a megközelítésnek a lényege az, hogy minden alkotmánynak van egy elvi-eszmei magja, amelyet az alkotmánymódosítás sem sérthet, hiszen azzal az alkotmány lényege veszne el. Mindez összefüggésbe hozható az alkotmány koherenciájával: nem fogadható el érvényesen olyan alkotmánymódosítás, amely az alkotmányt inkoherenssé tenné.

A harmadik álláspont pedig azt állítja, hogy az alkotmánymódosításra is vonatkoznak formai kötöttségek (pl. jogforrási szint, eljárási rend, elfogadáshoz szükséges többség), amelyek nem teljesülése az alkotmánymódosítást érvénytelenné teszi.

Mindhárom megközelítésben közös tehát, hogy az alkotmánymódosításnak van mércéje; a különbség az, hogy ez a mérce formai, kifejezett tartalmi rendelkezés vagy beleértett tartalmi rendelkezés.

2.2. A felülvizsgálat tárgya: az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosítása

Az Abtv. 24/A. § (1) bekezdése szoros összefüggésben áll az Alaptörvény S) cikkével. Mindkettőnek az a kiindulópontja, hogy tartalmi okból az alkotmánymódosítás nem lehet alkotmányellenes, így az Országgyűlés alkotmányozó (alkotmánymódosító) hatáskörében született jogi normákat csak azon az alapon lehet vizsgálat tárgyává tenni, hogy a formai feltételek fennálltak-e.

A vizsgálat tárgya lehet tehát, hogy az alaptörvény-módosításhoz szükséges többség (az összes képviselő kétharmada) fogadta-e el, az erre irányuló eljárásban, megfelelő jogforrási szinten, ill. hogy az alapvető eljárási követelmények nem sérültek-e.

2.3. Az indítványozásra jogosultak és a határidők

Az eljárást **ugyanaz az indítványozói kör** kezdeményezheti, mint a jogszabályok utólagos normakontrollját. A kezdeményezésre nyitva álló **határidőt** ugyanakkor az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése leszűkíti: arra **a kihirdetésről számított harminc napon belül** van lehetőség. Az eljárás minden egyéb vonatkozásában is utólagos normakontroll: absztrakt alkotmányossági vizsgálatra kerül sor, egyéni érdeksérelemtől függetlenül (vö. Abtv. 24. §).

Az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése szerint az Alkotmánybíróságnak harminc napon belül kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a kihirdetett alaptörvény-módosítás sért-e olyan formai, eljárási szabályokat, amelyek a megsemmisítését indokolná.³⁰ Az Abtv. 24/A. § (2) bekezdése előírja az Alkotmánybíróság elnöke számára, hogy úgy határozza meg az ügy napirendre vételét, hogy az alaptörvényi határidő teljesüljön (vö. Abtv. 17. § (1) bekezdés d) pont).

²⁹ CHRONOWSKI-DRINÓCZI-ZELLER i. m. 8.

³⁰ Az Abtv. 24/A. § szerinti hatáskörben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását megsemmisíti, ha úgy ítéli meg, hogy az sérti a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó szabályokat [Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pont].