

14. A HATÁSKÖRI ÖSSZEÜTKÖZÉS FELOLDÁSA

36. § [Indítványozásra jogosultak, érdemi döntés]

- (1) Ha – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés merül fel, az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését.
- (2) Az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.

Az Abtv. 35. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	419
2. A hatásköri összeütközés megszüntetése	423
2.1. A hatásköri összeütközés megszüntetésének funkciója	423
2.2. Az eljárás alanya és tárgya	424
3. Kapcsolat az Alkotmánybíróság más hatásköreivel	426
3.1. Hatásköri összeütközés feloldása az Alaptörvény értelmezésével	426
3.2. Alkotmányjogi panasz használata hatásköri vita eldöntésére	427

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. már tartalmazott hatásköri összeütközésre vonatkozó szabályt. A régi Abtv. 50. §-a szerint, ha – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül – dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet.

Ez a szabály sajátos átalakulás után nyerte el tartalmát.¹ A régi Abtv. első publikált tervezete (1989. május 6.) kizárólag a bíróság és más állami szerv között felmerült hatásköri összeütközés eldöntését értette hatásköri összeütközés alatt (52. §). A tárca-

¹ Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolás, 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532, 533.

körözés után megszerkesztett május 29-i törvényjavaslat szövege még konkrétan arról szólt, hogy az Alkotmánybíróság “dönt arról, hogy a felmerült vitában a bíróságnak, vagy az indítványozónak van-e hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet”. A törvényjavaslat emellé már felvette a más szervek közötti hatásköri összeütközés megszüntetését is. 1989 szeptemberére kikerült a javaslatból a bíróság és más szerv közötti összeütközés, s így ez a hatáskör a többi állami szervre és az önkormányzatokra szűkült.

A régi Abtv. javaslat indokolása értelmében hatásköri összeütközés két módon következhetett be: két vagy több szerv ugyanabban az ügyben állapítja meg a hatáskörét vagy a hatáskörének hiányát. Az indokolás utalt arra, hogy ha a hatásköri összeütközés bíróság és más szerv között merül fel, ezt a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 5. §-ának (1) bekezdése rendezi, amely szerint: ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, ez a döntés minden más szervre kötelező. A Bszi. ezt lényegében ugyanígy tartalmazza.²

A régi Abtv. azzal számolt, hogy **hatásköri összeütközés** azonban nemcsak bíróság és más szerv, hanem állami szervek között, önkormányzatok között, illetőleg önkormányzat és állami szervek között is felmerülhet, amelynek **megszüntetését bármely, a hatásköri összeütközéssel érintett szerv indítványozhatja**. A javaslat indokolása szerint „a hatásköri összeütközés pl. két jogalkotó szerv, akár önkormányzat (tehát tanácsai testület) és a Minisztertanács között is felmerülhet, ha mindketten ugyanazt a jogi tárgyat kívánják szabályozni.

Az **indítványozásra** kizárólag azok a szervek voltak **jogosultak**, amelyek között a hatásköri összeütközés felmerült. Abban az esetben, amikor más szervek között felmerült hatásköri vita eldöntését kérték, az Alkotmánybíróság megállapította: „nem tartozik a hatáskörébe az, hogy egy hatásköri vitában részt nem vevő szervnek a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló indítványát elbírálja.”³ Így a felettes szerv sem volt jogosult az elsőfokú eljárásban keletkezett hatásköri összeütközés megszüntetését kezdeményezni.⁴

A régi Abtv.-nek ezek a rendelkezései **a hatásköri vita tárgyát** képező ügy jellegére tekintet nélkül hatalmazták fel az Alkotmánybíróságot arra, hogy az eljáró szerv kijelölésével megszüntesse az állami szervek között, az állami szervek és önkormányzatok, valamint az önkormányzatok között keletkezett hatásköri összeütközést.⁵ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság **csak konkrét hatósági ügyben** keletkezett hatásköri vitában foglal állást és jelölte ki az eljáró szervet.⁶ A hatásköri vitának konkrét összeütközésnek kell lennie, és nem hipotetikus esetnek, valamely lehetséges, jövőbeni jogvitára vonatkozó, ezért elvi jellegű állásfoglalás kiadása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.⁷ De nem a konkrét eset vonatkozásában dönt a testület,

² Bszi. 6. § A bíróság határozata mindenre kötelező, ideértve azt is, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát állapítja meg.

³ 193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253, 2255.

⁴ VINCZE (2009) i. m. 1147.

⁵ 1038/F/1997. AB határozat, ABH 2000, 869, 870.; 193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253, 2254–2255.

⁶ 503/F/1997. AB határozat, ABH 1998 971, 974.; 193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253, 2255.

⁷ 691/F/2002. AB határozat, ABH 2003, 1741, 1743.

hanem általános jelleggel, az adott feladat vagy hatáskör mindenkori gyakorlásával összefüggésben.⁸

Ezzel összefüggésben már 1998-ben felmerült, hogy az Alkotmánybíróságra valójában azok a hatásköri összeütközések tartoznak, amelyek alkotmányértelmezéssel dönthetők el. Sólyom László párhuzamos indokolásban megjelenik, hogy „alkotmányossági probléma ott merül fel, ahol azt kell megállapítani, mely szerv milyen hatáskört, s főleg meddig a határig gyakorolhat alkotmányosan, azaz ahol a vitában szereplő mindkét szerv hatáskörének alkotmányos értelmezésére szükség van. A közigazgatáson belüli vitán túlmenő, s elsősorban a hatalmi ágak közötti »hatásköri összeütközés« megszüntetése ilyen elemzés nélkül el sem képzelhető. Ez utóbbi viták mindig az illető szerv államszervezetbeli jogállását, alkotmányos minőségét érintik. Hogy a törvényalkotó effajta vitákat is szem előtt tartott, nemcsak az 50. § (1) bekezdésében meghatározott szervek felsorolásából tűnik ki, hanem a törvényhozási folyamat során az indokolásokban állandóan szereplő példából is, amely az ugyanazt a tárgyat szabályozni kívánó jogalkotó szervek közötti összeütközést említi.”⁹

Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ha a probléma nem hatásköri összeütközés, hanem különböző tárgykörökre vonatkozó jogszabályok közötti összhang hiánya,¹⁰ mint ahogy az sem, ha bíróság a hatásköri vitát már eldöntötte.¹¹

Amennyiben az indítvány megfelelt a fenti feltételeknek az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül, tehát kizárólag a rendelkezésre álló adatok alapján – **eldönti, hogy az eljárásra mely szervnek van hatásköre, egyben kijelöli az eljárásra kötelezett szervet is.**

A hatásköri összeütközés egy másik esetét, az államigazgatási hatósági ügyekben keletkezett hatásköri összeütközés szabályait tartalmazta a korábban hatályos az Áe. 8. § (1)–(2) bekezdése, amely feljogosította az Alkotmánybíróságot az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére.¹² Ez a hatáskör a gyakorlatban egy közigazgatási hatáskör-kijelölő normává vált, ami azonban nem volt az alkotmánybírósági hatáskörök rendszerébe illeszthető.¹³ Az Alkotmánybíróság arra törekedett, hogy elhatárolja a két hatáskört egymástól.¹⁴ Ezt az alkotmánybírósági hatáskört a Ket. megszüntette és a rendes bíróságok hatáskörébe utalta.¹⁵

2012-ig a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság 34 ügyben döntött hatásköri összeütközésről.¹⁶ Ezek az ügyek egyaránt felölelik klasszikus közigazgatási és jogal-

⁸ TILK (2008) i. m. 133.

⁹ Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532, 533.

¹⁰ 187/F/1996. AB határozat, ABH 1998, 922.

¹¹ VINCZE (2009b) 14.

¹² TILK (2008) i. m. 133.

¹³ VINCZE (2008) i. m. 14.

¹⁴ Az Alkotmánybíróság az Áe. 8. § (2) bekezdését az Abtv. 50. §-ában foglalt hatásköri összeütközés szabályához képest speciális rendelkezésnek minősítette. 1032/F/1998. AB végzés, ABH 1999, 1020, 1022. MANHERTZ (2020) i. m. 222.

¹⁵ A Ket. 23. § (3) bekezdés *b*) pontja. Az Ákr. 18. § (3) bekezdés *b*) pontja szerint a közigazgatási bíróság hatáskörébe.

¹⁶ Ezeknek a belső ügyszámában „F” betű szerepel, az évszám előtt, annak jelenként, hogy a régi Abtv. 1. § *f*) pontja szerinti hatáskörben járt el az Alkotmánybíróság. „1. § Az Alkotmánybíróság hatáskörébe

kotási hatásköri összeütközéseket is.¹⁷ Egyszerű közigazgatási hatásköri vitát döntött el például a 444/F/1992 AB határozat (ABH 1992, 743.), a 645/F/1996 AB határozat (ABH 1996, 771.) és a 737/F/1995 AB határozat (ABH 1996, 706.). A határozatok másik része viszont arra vonatkozott, hogy a rendelet a törvény végrehajtásán belül marad-e, vagy *ultra vires* szabályoz. Ezen belül sokféle átmenet figyelhető meg az egyedi hatásköri vita és a hatáskörök normatív rendezésének vitatása, s végül a tiszta hatáskör-túllépési esetek között, különös tekintettel arra, hogy egyes jogszabályok kizárólag valamely egyedi tényállásra vonatkoznak. (960/H/1992 AB határozat, ABH 1993, 732.; 45/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 484.; 563/H/1994. AB határozat, ABH 1995, 881.).

Kuriózum a 42/1998. (X. 2.) AB végzés, amely, bár az eljárást megszüntette, megjelent a Magyar Közlönyben, három különvélemény és öt párhuzamos indokolás mellett. Az ügyben az ombudsmanok¹⁸ fordultak közös indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz, alkotmány-értelmezést és – a saját eljárásukról szóló törvény (Obtv.) utólagos normakontrolljának kezdeményezése mellett – hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárást is kezdeményeztek. A hatásköri vita álláspontjuk szerint abban áll, hogy ha az alkotmányos jogokkal kapcsolatos panasz az ügyészséget érinti, vagy a panasz kivizsgálásához szükséges adatok, iratok az ügyészség birtokában vannak, akkor vitás, hogy a vizsgálatra ki rendelkezik hatáskörrel: csak az ügyészség maga, vagy az országgyűlési biztos is. Végül az indítványt visszavonták, de a különvélemények és párhuzamos indokolások kijelölték a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárás kereteit.

Az Alaptörvény előkészítése idején az Alkotmánybíróság elnöke 2011. március 22-én a Parlamentben azt javasolta, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alaptörvény tartalmazza.¹⁹ Az Alaptörvénybe a hatásköri összeütközésre vonatkozó hatáskör nem került be, hanem csak az Abtv.-be. Azonban a hatásköri összeütközés szövege kiegészült azzal, hogy a hatásköri összeütközésnek az „Alaptörvény értelmezése alapján” kell megszüntethetőnek lennie. Ezen túlmenően kikerült az Abtv.-ből az önkormányzatok egymás közötti hatásköri jogvitáira való utalás, valamint az indítványozó meghallgatásának kizárása.²⁰

tartozik: [...] /) az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése;” a Magyar Közlönyben ezek közül viszonylag kevés jelent meg, a közlönös megjelenés oka ilyenkor általában nem a hatásköri összeütközés megszüntetése volt, hanem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása. 25/2001. (VI. 29.) AB határozat, 14/2005. (IV. 15.) AB határozat.

¹⁷ Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolásában csoportosította az 1998 előtti ügyeket azok tárgya szerint. 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532, 533.

¹⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, annak általános helyettese, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (kisebbségi biztos) és az adatvédelmi biztos.

¹⁹ <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/paczolay-peter-az-alkotmanybirosag-elnoke-beszedetmondott-az-orszaggyulesben-az-uj-alkotmanyrol-szolo-javaslat-vitajaban/nyomtatasi-netez>

²⁰ MANHERTZ (2020) i. m. 225.

2. A hatásköri összeütközés megszüntetése

2.1. A hatásköri összeütközés megszüntetésének funkciója

Az Abtv. szerinti hatásköri összeütközés megszüntetésének funkciója az alkotmányos szervek közötti **hatásköri konfliktusok feloldása**, amelynek célja a hatalmi ágak megosztása elvének érvényesítése, a fékek és egyensúlyok rendszerének működésben tartása, valamint az autonómiák védelme.²¹ „A hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetése” minden esetben alkotmányértelmezést jelent.

Ezzel szemben a bírósági szervezeten belüli hatásköri jogviták, valamint a közigazgatási szervek egymás közötti hatásköri jogvitái megszüntetésének funkciója elsősorban az alapügyben részes felek jogainak védelme, közvetlenül nem az Alaptörvény, hanem általában a törvények értelmezése útján.

A hatásköri bíraskodást a föderális, szövetségi államberendezkedéssel rendelkező országokban szabályozzák részletesebben. Van olyan nézet, amely szerint a hatásköri összeütközés megszüntetésének a magyar szabályozása során a német alkotmányos szervek közötti vita eljárás (*Organstreitverfahren*) szabályait kellene átvenni, azokra támaszkodni, amelynek keretében akár a házelnök, egy országgyűlési bizottság elnöke, vagy a Kormány nem normatív intézkedései is felülvizsgálhatók lennének.²²

A német gyakorlatban az állami, alkotmányos szervek közötti vita eljárás elkülönül a másik két hasonló eljárási típustól, a Szövetség és tartomány közötti vita eljárástól (*Bund-Länder-Streit*), valamint a közigazgatási hatásköri vitákra emlékeztető, tartományi alkotmányokon alapuló vitáktól (*Landesverfassungstreitigkeiten*) eljárási típusától.²³ Az alkotmányos szervek közötti vita eljárás kontradiktórius eljárás, a legfőbb állami szervek között hatásköreik vélt vagy valós összeütközése miatt. Indítványozók a legfőbb állami szervek lehetnek, azaz a Szövetségi elnök, a Szövetségi Gyűlés, a Szövetségi Tanács, a Szövetségi Kormány, valamint a Szövetségi Tanács bizottságai (*gemeinsame Ausschuß*). Indítványozó lehet az a Szövetségi Gyűlésnek vagy a Szövetségi Tanácsnak az a szerve is, amelyet a német Alaptörvény vagy a házsabályok saját jogokkal láttak el.²⁴ Ilyenek lehetnek a parlamenti frakciók, mint az „alkotmányos élet szükségszerű intézményei”, melyeket a Szövetségi Gyűlés Házsabálya látott el jogokkal, valamint a Szövetségi Tanács bizottságai és elnöke. Magát a parlamenti vizsgálóbizottságot is saját jogokkal rendelkező indítványozóként ismerik el. Az egyes képviselők is érvényesíthetik alkotmányjogi helyzetükkel kapcsolatos jogaik megsértéséből vagy veszélyeztetéséből fakadó jogaikat, ezek egyes csoportjai azonban (nem a frakciók) nem rendelkeznek az eljáráshoz szükséges perképeséssel. Ez alól kivétel a német Alaptörvény 44. cikke: a Bundestag tagjainak egynegyede vizsgálóbizottság felállítását kérheti; ha a többség ellenzi, a kisebbség a jogai védelme érdekében vita

²¹ MANHERTZ (2020) i. m. 208.

²² VINCZE (2009b) i. m. 18.

²³ Ld. német Abtv. 63–67. § az alkotmányos szervek közötti vita eljárásról, német Abtv. 68–70. § a Szövetség és tartomány közötti vita eljárásról, német Abtv. 73–75. § tartományi alkotmányokon alapuló vitákról.

²⁴ Részletesen ld. BARCZAK i. m. 740–754.

eljárást kezdeményezhet. Vita eljárást kezdeményezhetnek mások is, akiket az alkotmány saját jogokkal ruház fel, ebbe a körbe tartoznak a politikai pártok, ha alkotmányjogi helyzetüknél fogva érintettek. A vita tárgyát az alkotmány által biztosított jogok és köteleességek (intézkedések, mulasztások) képezik. A német Abtv. 64. §-a szerint a kérelem csak akkor elfogadható, ha a kérelmező azt állítja, hogy őt vagy a szervet, amelyhez tartozik, az ellenérdekű fél intézkedése vagy mulasztása sérti, vagy közvetlenül veszélyezteti az alaptörvény által rá ruházott jogokban és kötelezettségekben. Az eljárást kezdeményező iratban meg kell jelölni az alaptörvény rendelkezését, amelyet a megtámadott intézkedés vagy az alperes mulasztása sért. A kérelmet hat hónapon belül kell benyújtani, azt követően, hogy a kérelmező számára a vitatott intézkedés vagy mulasztás ismertté vált. A Szövetségi Alkotmánybíróság megállapíthatja az alkotmányellenességet, de nem függeszt fel, nem semmisít meg.²⁵ A határozatnak nincs közvetlen jogalakító hatása, mivel azonban a Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete az állami hatalmat kötelezi, ez arra kényszeríti az ellenérdekű felet, hogy a kereset sikere esetén reagáljon.

Az eljárás célja, hogy olyan, alapvető fontosságú kérdések alkotmánybíróági kontroll alá kerüljenek, amelyek nem normaalkotásban valósulnak meg, és ezzel biztosítható legyen, hogy e konfliktusokat ne politikai hanem jogi úton rendezzék, tehát a jogállamiság elve (a hatalomnak, a politikumnak a jog általi kötöttsége) ezekben az esetekben is megvalósuljon. Olyan kérdések voltak a tárgyai ennek az eljárástípusnak, mint a Szövetségi Gyűlés feloszlata,²⁶ az atomrakéták állomásoztatása²⁷ vagy az afganisztáni katonai szerepvállalás.²⁸

2.2. Az eljárás alanya és tárgya

A régi Abtv. 50. § (1) bekezdése kifejezetten kimondta, hogy azok a szervek indítványozhatják az eljárást, amelyek között hatásköri összeütközés merült fel, amiből következik, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri vitában részt nem vevő szerv – például felettes szerv – indítványára nem szüntetheti a más szervek között állítólagosan felmerült hatásköri összeütközést (193/F/2004. AB határozat, ABH 2004, 2253, 2255.).²⁹

Az Abtv. az „**érintett szerv**” megfogalmazást használja, ami tágabb fogalom lehet, mint azok a szervek, akik között a hatásköri összeütközés felmerült. Az Abtv. több helyen is jelentőséget tulajdonít az „érintettségnek”, például az „egyedi ügy” fogalmánál (vö. Abtv. 1. §), vagy az alkotmányjogi panasznál [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. § (1) bekezdés], ahol kifejezetten meghatározza, ki minősül érintettnek (érintett a fél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz vagy akinek a jogaira a döntés kiterjed). Érintettnek minősülhet nemcsak a hatásköri vitában részt vevő szerv, hanem a szerv előtt folyamatban lévő vagy megindítható alapügyben szereplő fél is. Ugyanakkor álláspontunk szerint fő szabályként továbbra is fenntartható, hogy az alkotmánybírósa-

²⁵ BARCZAK (2018b) i. m. 803.

²⁶ BVerfGE 62, 1.; 114, 121.

²⁷ BVerfGE 68, 1.

²⁸ BVerfGE 118, 244., BVerfGE 117, 359. Ld. VINCZE (2009b) i. m. 16.

²⁹ VINCZE (2009b) i. m. 14.

gi eljárást azok a szervek indítványozhatják, amelyek között a hatásköri összeütközés felmerült.

Az Abtv. 36. § szerinti eljárás **közvetlen tárgya a hatásköri összeütközés**, azaz a hatáskör fennállásáról való vita. Hatásköri összeütközés általában két módon következhet be: két vagy több szerv ugyanabban az ügyben állapítja meg a hatáskörét (**pozitív** hatásköri összeütközés), vagy a hatáskörének hiányát (**negatív** hatásköri összeütközés).

Az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy a vitában melyik szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet. A hatásköri összeütközésnek – az Alaptörvény értelmezése alapján – történő megszüntetését lehet kérni, vagyis azok a kérdések tartoznak ebbe a körbe, amelyek az Alaptörvény értelmezésével megválaszolhatók. Ennek megfelelően a hatáskör **közvetett tárgya** az Alaptörvény érvényesülése, ezen túlmenően pedig a hatásköri vitában érintett állami szerv ügyfelei jogainak a védelme is. Ez utóbbiból látható, hogy nem, vagy nemcsak a klasszikus hatáskör-összeütközési esetek kerülhetnek ide, hanem más viták is, amelyek hatáskör gyakorlásából erednek. Ilyen eset lehet, ha a vita arról folyik, hogy meddig terjed valamely alkotmányos szerv jogköre, abba mi tartozik bele és mi nem, vagy a jogkör gyakorlása valamely konkrét esetben megmaradt-e az Alaptörvény keretei között, vagy teljesülnek-e a jogkör gyakorlásának a feltételei. Ugyanakkor az Abtv. javaslatához fűzött indokolás szerint a közigazgatáson belüli hatásköri összeütközés megszüntetése nem az AB feladata.³⁰ Jelentős alkotmányjogi kérdést az olyan alkotmányos szervek közötti összeütközés vet fel, mely alaptörvény-értelmezés alapján válaszolható meg, így csak ez jelenti e hatáskör tartalmát.

A gyakorlatban az Abtv. e hatáskörében eddig egyetlen esetben járt el az Alkotmánybíróság, de nem hozott érdemi döntést, hanem hatáskörének hiányát megállapítva visszautasította az indítványt. A 3001/2012. (VI. 21.) AB végzésben megállapította, hogy az indítványban részletezett negatív hatásköri vita nem az Alaptörvény értelmezésével dönthető el, ezért nem minősül az Abtv. 36. § (1) bekezdésében meghatározott hatásköri összeütközésnek. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben az eldöntendő kérdés az, hogy az elkövetett cselekmény szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősül. A kérdésre adott választól függően a Sztv. és a Be. szabályai egyértelműen meghatározzák, hogy a bűncselekmény, illetve szabálysértés miatti feljelentés esetén az eljárás lefolytatására mely szerv rendelkezik hatáskörrel. Ebből következően a konkrét ügyben nem áll fenn hatásköri összeütközés, mert az elkövetett cselekmény minősítésétől függően az eljáró hatóság egyértelműen meghatározható.³¹

A végzéshez írt különvélemény lényege szerint **az Alkotmánybíróság három feltétel együttes fennállása esetén dönt hatásköri összeütközésről**: ha állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközés áll fenn; a vita eldönthető az Alaptörvény alapján; a jogszabályok alapján nincs más szerv a vita eldöntésére (tehát hiányoznak a hatásköri vita rendezésének legalább az eljárási szabályai). A hatásköri szabályok igen gyakran anyagi jogi fogalmakkal határozzák meg az egyes állami szervek hatáskörét. A konkrét esetben is a hatásköri szabály anyagi jogi fogalom használatával határozza meg egy-egy szerv eljárási kötelezettségét. Mindkét

³⁰ Ld. a részletes indokolást a 36. §-hoz.

³¹ 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [8].

érintett közigazgatási szerv megállapította hatáskörének hiányát, így – a különvélemény szerint – a konkrét ügyben volt hatásköri összeütközés, amelyet rendezni kellett volna. A negatív hatásköri összeütközés egyébként is kivételes, egyben a jogállamiság elvét sértő eset, hiszen a hatáskör nem-gyakorlása ellentétes az állami szervek hatáskör-gyakorlási kötelezettségével. Ezért negatív hatásköri összeütközés esetén, ha nincs a hatásköri vitát eldöntő szerv, az ügygel elsőként foglalkozó, jellegzetesen az első eljárás, ennek hiányában igazgatási, cselekményt (mint pl. irat átvételét) elvégző szerv köteles érdemben eljárni. Ez pedig éppen az a szerv, amely el kívánja hárítani az ügy elintézését, és ezért a negatív hatásköri vitát elindítja. Az Alaptörvényből a hatáskör-gyakorlás általános kötelezettsége segítségével tehát levezethető a negatív hatásköri összeütközés általánosan – törvény eltérő rendelkezése hiányában mindenképpen – érvényes megoldása, melyet a különvélemény bumeráng-szabálynak nevez.³²

3. Kapcsolat az Alkotmánybíróság más hatásköreivel

3.1. Hatásköri összeütközés feloldása az Alaptörvény értelmezésével

A régi Abtv. 50. §-ához kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlatban az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére irányuló hatáskört (régiben Abtv. 51. §) gyakran használták hatásköri viták eldöntésére. Az Alkotmánybíróaságról szóló viták is részben hatásköri vitaként merültek fel. Az elméleti kérdés abban állt, hogy az alkotmány vajon hézag nélküli és ellentmondásoktól mentes rendszert alkot-e,³³ illetve, hogy kinek a feladata az összhang hiánya esetén a rendszer egységének helyreállítása: az Alkotmánybíróság is jogosult-e erre vagy kizárólag az Országgyűlés. Az alkotmánybírák többségének álláspontja szerint „az Alkotmány egységes és ellentmondásoktól mentes rendszer”. Az Alkotmányon alapuló hatáskörök értelmezése a köztársasági elnöki hatáskörré koncentráldott.³⁴ De alkotmány-értelmezésként került a testület elé az ombudsmanok és az ügyészség hatásköri vitája is.³⁵

Az Abtv. lényegében ezt a kialakult gyakorlatot kodifikálta. Az Abtv. kifejezetten számol azzal, hogy van olyan alaptörvény-értelmezési indítvány, amelyben a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel [vö. Abtv. 38. § (2) bekezdés]. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi el,

³² A különvélemény szerint hatásköri vita rendezése kétféle szabályt kíván: egyrészt a hatásköri vita rendezésének eljárási szabályait (az eljáró fórum meghatározását, amely maga is hatásköri szabály), másrészt azt az anyagi hatásköri szabályt, amely megoldja a vitát. A konkrét esetben a jogszabályok alapján a hatásköri vita nem volt megoldható, jöllehet a jogállamiság elve szerint ez nem fordulhatna elő: tehát kellett volna lennie a hatásköri vitát rendező jogszabálynak. Ezért hivatalból alkotmányellenes mulasztást kellett volna megállapítani. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [15], [19].

³³ Ezt a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat épp a köztársasági elnöki hatáskörökkel összefüggésben rögzítette. Ld. ABH 1992, 207, 210.

³⁴ Ún. Göncz I.: 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.; Ún. Göncz II.: 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.; Ún. Göncz III.: 26/1992. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1992, 207. Ún. Szűrös: 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

³⁵ 42/1998. (X. 2.) AB végzés, ABH 1998, 532.

ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti. Eddig öt alaptörvény-értelmezési ügyben döntött az Alkotmánybíróság, ezek egyike sem arról szólt, hogy az alkotmányjogi probléma valamely állami szerv hatáskörgyakorlását ellehetetleníti. Ugyanakkor az öt ügyből három az Európa-klauszula, az Alaptörvény E) cikke értelmezésére irányuló indítvány volt,³⁶ ezek közül mindegyik, ha nem is hatásköri, de „joghatósági” kérdéseket vetett fel abban az értelemben, hogy a nemzeti jogszabályoknak, vagy az uniós jognak kell-e elsőbbséget biztosítani.

3.2. Alkotmányjogi panasz használata hatásköri vita eldöntésére

A hatáskörgyakorlás védelmére vagy hatásköri vita eldöntésére kivételes esetben az alkotmányjogi panasz is alkalmas lehet. Az Magyar Nemzeti Bank (MNB) Pénzügyi Stabilitási Tanácsa és a Kúria közötti egyik jogvita az MNB alkotmányjogi panaszához vezetett. A panasz befogadásának az egyik indoka az volt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [15]}.

Az indokolás nem mondja ki kifejezetten, de az Alkotmánybíróság tulajdonképpen az MNB hatáskörét védte abban a vitában, amely arról szólt, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanácsnak, mint testületnek van-e hatásköre a határozatai kiadására, vagy a Tanács elnökének (ez utóbbi volt a gyakorlat). Az határozatból nem derül ki egyértelműen, de az indítványból igen, hogy az MNB a hatásköre védelme érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügyben a rendes bíróság elé egy bírság-határozat került. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével hatályon kívül helyezte a határozatot, arra hivatkozással, hogy a konkrét ügyben nem a kiadmányozási jogkör gyakorlására való hivatkozással, a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) döntésének kiadására került sor az aláírással, hanem a PST hatáskörének elvonásával az alelnök saját nevében hozott határozatot. A Kúria vitatott döntése nem fogadta el ezt az érvelést. A Kúria az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét az indokolás kisebb korrekciójával hatályában fenntartotta, és az indítványozót új eljárás lefolytatására kötelezte. A Kúria indokolása értelmében a „kiadmányozási jogkörben eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlá-

³⁶ 2/2019. (III. 5.) AB határozat (hatáskör-átruházás az Európai Unióra, csoportos kiutasítás), 9/2018. (VII. 9.) AB határozat (Egységes Szabadalmi Bíróság, ESZB megállapodás kihirdetése), 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, (hatáskör-átruházás az Európai Unióra, csoportos kiutasítás).

sára, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.” A jogvita tétje több ezer határozat jogi sorsa volt. Nehezen lehetne vitatni, hogy ebben az esetben – formálisan az ügyfelek jogai védelmére hivatkozva, de – valójában a PST hatásköréről szóló vitát döntött el a bíróság és az Alkotmánybíróság is.

Ezt követően a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz szabályait módosította a jogalkotó. A módosítás a panasz új formáját teremti meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket [vö. Abtv. 27. § (2)–(3) bekezdés]. A módosítás az Alkotmánybíróság értelmezését veszi át a törvény szövegébe, ez az értelmezés azonban a peres eljárásokban érintett közhatalmat gyakorló intézmények számára is kinyitja a panaszjog gyakorlásának lehetőségét. Az ilyen indítványozó két esetben fordulhat az Alkotmánybírósághoz: ha a bírói döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti, vagy az indítványozó hatáskörének megsértése miatt. Az utóbbi esetben igazolnia kell, hogy ez a hatásköre kifejezetten az Alaptörvényben biztosított vagy pedig azt, hogy hatáskörének megsértése működésének súlyos zavarát okozza.

Mind az alkotmányjogi panasz szabályozásának módosítása, mind az alaptörvény-értelmezési hatáskör eddigi gyakorlata előrevetíti, hogy a hatásköri viták feloldására irányuló alkotmánybírói hatáskörben több ügy érkezhetsz az Alkotmánybírósághoz, mivel ez a hatáskör részben alkalmas kiváltani az alaptörvény-értelmezési hatáskört. A hatásköri összeütközések feloldására irányuló eljárásnál az indítványozói kör nyitott, az Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárásnál viszont jelentősen szűkebb, zárt az indítványozásra jogosultak köre. Ezzel szemben van azonban olyan nézet is, amely szerint a jövőben ennek a hatáskörnek a létjogosultsága is kérdéses lehet.³⁷

³⁷ MANHERTZ (2020) i. m. 277.