

17. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAINAK JOGKÖVETKEZMÉNYEI

39. § [Az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezményei]

- (1) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.
- (2) Az Alkotmánybíróság döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye.
- (3) Az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg.

Tartalom

1. Szövegtörténet	451
2. Az Alkotmánybíróság döntéseinek hatálya	452
2.1. Az alkotmánybírósági döntések hatálya szűkebb értelemben	452
2.2. Az alkotmánybírósági döntések hatálya tágabb értelemben: a „precedensek”	452
2.3. A korábbi Alkotmány hatálya alatt hozott döntések jogi helyzete	453
3. A jogorvoslati lehetőség kizárása	455
4. A jogkövetkezmény megállapításának szabadsága	455

1. Szövegtörténet

Az Abtv. 39. §-a az „Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezménye” alcímet vezet fel. A rendszertani értelmezésből kiindulva ez a szakasz általános leírást ad az alkotmánybírósági döntések kötelező erejének jellegéről, amit egyes hatáskörökre és ügytípusokra vonatkozóan az ezt követő rendelkezések konkretizálnak.

Ugyan a korábbi Abtv. 27. §-a lényegében tartalmazta ugyanazokat a rendelkezéseket, mint a 39. § (1)–(2) bekezdése (azzal a különbséggel, hogy nem a további jogorvoslatot, hanem a fellebbezést zárta ki az Alkotmánybíróság döntéseivel szemben), de azoknak a rendelkezéseknek a kontextusa eltérő volt: az egyes eljárásokra vonatkozó szabályok között szerepeltek, nem az alkotmánybírósági döntések következményeit vették fel.

2. Az Alkotmánybíróság döntéseinek hatálya

2.1. Az alkotmánybírósági döntések hatálya szűkebb értelemben

A jogirodalom *erga omnes hatály*nak nevezi azt, hogy az Alkotmánybíróság döntései mindenkire kiterjednek. Az Abtv. 39. § (1) bekezdésének „mindenkire kötelező”, lát-szólag általános fordulata gyakorlati alkalmazásánál figyelembe kell venni azt is, hogy az alkotmánybírósági döntés az egészen kivételes eseteket leszámítva nem tartalmaz konkrét jogosítást vagy kötelezést. A kivételek közé tartozik az alkalmazási tilalom, amikor megtiltja a bíróságnak (hatóságnak) valamilyen jogszabály alkalmazását (Vö. Abtv. 45. §).

A szövegszerűen általános hatály ezért szűkebb értelemben csupán azt jelenti, hogy **az alkotmánybírósági döntés rendelkező része** feltétlenül teljesül; azt sem állami szervek, sem a jogalanyok nem kérdőjelezhetik meg. A döntések rendelkező részébe foglalt jogkövetkezmények (vö. Abtv. 40.§–46. §) minden további intézkedés nélkül hatályosulnak. Ebben a szűkebb értelemben „az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező” fordulat csupán annyit jelent, hogy mindenki köteles tudomásul venni a jogszabály hatályvesztését, az alkalmazási tilalom kimondását stb.

Tágabb értelemben a „mindenkire kötelező” fordulat azt is jelenti, hogy ha az Alkotmánybíróság bírói döntést semmisít meg, akkor a megismételt eljárásban a bíróságnak figyelembe kell vennie az alkotmánybírósági döntés elvi tartalmát. A 18/2019. (VI. 12.) AB határozat kimondta, hogy „a szakjogi vagy alkotmányossági felülvizsgálatot végző bíróság a kasszációs döntésében adhat iránymutatást a megismételt eljárásra, de ez soha nem terjedhet a meghozandó új határozat érdemi tartalmának meghatározásáig” (Indokolás [34]). A 21/2019. (VI. 26.) AB határozat egyértelműen rámutatott, hogy a bíróság „azonos tényállás, azonos jogcím alapján a megismételt eljárásban a korábban megsemmisített végzésével azonos végzést nem hozhat” (Indokolás [52]). A 29/2019. (XI. 4.) AB határozat pedig azt mondta ki, hogy „az általános hatáskörű bíróságnak [n]incs hatásköre annak megállapítására, hogy valamely személy magatartását az Alaptörvény nem védi, ha az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben (ugyanazon személy ugyanazon magatartása kapcsán) ezzel ellentétesen határozott” (Indokolás [32]). Ezekből következően az *erga omnes* hatály azt mindenképp jelenti, hogy bírói szervek a konkrét ügyben nem hozhatnak az Alkotmánybíróság döntésével ellentétes tartalmú döntést.

2.2. Az alkotmánybírósági döntések hatálya tágabb értelemben: a „precedensek”

Az *erga omnes* hatály kapcsán vizsgálni kell azt is, hogy az alkotmánybírósági döntések mögött meghúzódó elvi tartalom kötelező-e, azaz a határozatok rendelkező részén túl tartalmaznak-e a döntések kötelezést. Ezzel összefüggésben két tévképzetet kell eloszlatni; az egyik szerint az alkotmánybírósági döntés indokolása csupán „jogirolalmi munkásság”, a másik szerint pedig az alkotmánybírósági döntések minden mondata „precedens”, ami későbbi ügyekben jogalapként használható.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság minden hatáskörében értelmezi az Alaptörvényt, és ahogy arra a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat rámutatott: „az Alkotmány

egyres rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van.” Az Alkotmánybíróságnak törekvése, hogy az értelmezés koherens rendszert alkosson, és számos alkalommal hivatkozott arra, hogy valamilyen alkotmányi rendelkezés értelmezése magát az Alkotmánybíróságot is köti (a korai gyakorlathoz ld. az 1620/B/1991. AB végzést).

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője. Ha valamely alkotmányossági kérdésben az Alkotmánybíróságnak megszilárdult, több ügy kapcsán azonosan kidolgozott gyakorlata van, akkor ezt az elvi tételt a joggyakorlat során is figyelembe kell venni.¹

Mindezek mellett az Alkotmánybíróság nem precedensbíróság. A klasszikus precedensbíróságot két körülmény jellemez. Az egyik, hogy döntésének jogi alapja (a döntés legalitásának a bázisa) elsődlegesen nem egy jogszabály (jogalkotói aktus), hanem egy korábbi bírósági döntés (jogalkalmazói aktus).² A precedensbíráskodás logikája az, hogy találni kell egy korábbi, a vizsgált tényállással analóg tényállást eldöntő bírói döntést, és annak alapul vételével kell a vizsgált ügyet eldönteni. Az Alkotmánybíróság döntésének jogi alapja soha nem egy korábbi határozat, hanem az Alkotmány (Alaptörvény) valamelyik rendelkezése volt. A korábbi döntések a mindenkori alkotmány jelentéstartalmát segítették kibontani, valamint hozzájárultak a koherens, egymásra épülő gyakorlat kiépítésében. A precedensbíráskodás másik jellemzője, hogy a korábbi, azonos tényállás alapján hozott döntés a bíróságot annak ellenére köti, hogy azzal nem ért egyet, feltéve, hogy a döntést olyan bíróság hozta, amelynek döntése rá nézve kötelező.³ Ez az Alkotmánybíróság működését nem jellemezte, hiszen számos esetben újból megnyitott olyan kérdéseket, amelyek egy korábbi döntés segítségével hasonlóan megoldhatók lettek volna.⁴

Az Alkotmánybíróság döntései tehát nem precedensek, de a következetes alkotmánybírósági gyakorlat során megfogalmazott elvi tételek az alkotmányjog kötelező forrásai.

2.3. A korábbi Alkotmány hatálya alatt hozott döntések jogi helyzete

Az Alaptörvény hatályba lépése felvetette annak kérdését, hogy az 1990 és 2011 közötti alkotmánybírósági gyakorlat mennyiben vehető figyelembe az Alaptörvény hatálya alatt.

Egyes szerzők a 2012 előtti döntések alkotmányértelmezéshez való felhasználását magából az Alaptörvényből vezetik le, oly módon, hogy az 1990 és 2011 közötti alkotmánybírósági gyakorlatot a történeti alkotmány vívmányai közé veszik, amely – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdéséből eredően – értelmezési segédletként felhasználható.⁵

¹ ZAKARIÁS (2019) i. m. 3.

² Ld. részletesen: BADÓ i. m. 55–57.

³ CSINK–FRÖHLICH (2013) i. m. 8.

⁴ A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a megkülönböztetés és felülbírálat egyes eseteit ld. D. TÓTH i. m. 94–95.

⁵ SÓLYOM (2011) i. m. 12.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor **korábbi határozatainak „továbbélését”** nem az Alaptörvény R) cikkéből, hanem **az Alkotmány és az Alaptörvény közötti tartalmi kontinuitásból vezette le**. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján meghozott döntéseiben a releváns szövegszerű egyezés esetén vélelmet állított fel a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozatok továbbélése mellett. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat kimondta, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” Olyan esetekben azonban, ahol a szöveg lényegesen megváltozott, a testület eltért a korábbi gyakorlatától.⁶

A kontinuitás szempontjából érdekes fejleményt hozott az Alaptörvény negyedik módosítása. A módosítás következtében az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja rögzíti: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az előterjesztés e pontjához fűzött részletes indokolás szerint az Alkotmánybíróság határozatainak hatályvesztése nem érinti az ezen határozatok által kiváltott joghatásokat. Az Alaptörvény negyedik módosítása továbbra sem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor valamely korábbi határozatával megegyező következtetésre jusson. Azt a lehetőséget is biztosítja azonban, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen.

Megjegyzendő, hogy az (időbeli) hatály és a hatályosság fogalma alapvetően a jogszabályokhoz köthető, jelentősége, hogy csupán a hatályos jogszabály alkalmas joghatás kiváltására, az időbeni, területi és személyi hatálya szerint behatárolt módon és mértékben. Az Alkotmánybíróság határozatai azonban nem minősülnek jogszabálynak. Az Alkotmánybíróság határozatai – amelyek egy adott jogszabály alkotmányellenességéről vagy alkotmányosságáról döntöttek – jellegüket tekintve inkább jogalkalmazói, mint jogalkotói aktusok. Ezek esetében pedig a hatály fogalma mást jelent; jogalkalmazói aktusok időbeli hatálya nehezen értelmezhető.

A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat kimondta, hogy „a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy

⁶ Példa erre a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény részleges megsemmisítését kimondó 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, amely elismerte a szociális biztonságot érintő rendelkezések lényeges megváltozását.

szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja” (Indokolás [33]).

3. A jogorvoslati lehetőség kizárása

Az Abtv. 39 § (2) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság döntése ellen nincs helye jogorvoslatnak. Ez szövegszerűen azt jelenti, hogy az alkotmánybírósági döntések (mind az érdemiek, mind az ügyvezetéshez kapcsolódók) formális, a magyar jogban bevett jogorvoslati módokon nem támadható meg. Nem kizárt viszont, hogy az Alkotmánybíróság saját hatáskörben, akár az érintett jelzése alapján kijavítsa vagy kiegészítse a döntését. Ezt az Ügyrend 62. §-a kifejezetten lehetővé teszi.

Az Alkotmánybírósági eljárás alkotmányjogi panasz kapcsán már maga is jogorvoslat, normakontrollnál pedig nincs szó jog orvoslásról, mert az Alkotmánybíróság nem egy egyedi ügyről dönt, hanem két jogforrás (az Alaptörvény és egy jogszabály) viszonyáról határoz. A (2) bekezdésből az tűnik ki, hogy az Alkotmánybíróság egyetlen és legfelsőbb szinten dönt az alkotmányossági kérdésekről.

A (2) bekezdés csak a belső, magyar jog szerinti jogorvoslatokat zárja (zárhatja) ki. Mivel az Emberi Jogok Európai Bírósága az Alkotmánybíróság döntését hatékony jogorvoslatnak tartja, nem kizárt, hogy a kérelmező az Alkotmánybíróság döntését követően, tartalmilag azzal szembeni jogorvoslatként forduljon a Bírósághoz.

4. A jogkövetkezmény megállapításának szabadsága

Az Abtv. 39. § (3) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg. Első ránézésre ez a rendelkezés felesleges: minden bírói, sőt minden közhatalmi szerv saját maga hozza meg a döntését, a jogszabályi keretek között. Természetes tehát, hogy a törvényi, alaptörvényi kereteket be kell tartani, mint ahogy az is, hogy e kereteken belül az Alkotmánybíróságnak mérlegelési szabadsága van.

A (3) bekezdés jelentőségét nem a szabály normatív tartalma adja (a fennálló helyzet akkor sem változna, ha ez a bekezdés kimaradna), hanem az, hogy meghatározza az Alkotmánybíróság hozzáállását a jogkövetkezmény megállapításánál. Ez a bekezdés azt erősíti, hogy **a jogkövetkezmény megállapítása nem mechanikai művelet**, és az Alkotmánybíróságnak megvan a szabadsága arra, hogy a – törvényben meghatározott szempontok és szabályok mellett – azt a jogkövetkezményt válassza ki, amelyik az Alaptörvény és az alkotmányosság védelmének leginkább megfelel.

40. § [Nem hirdethető ki]

- (1) Nem hirdethető ki a törvény, ha az Alkotmánybíróság a 23. §-ban meghatározott eljárásában megállapítja a vizsgált törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése alapján ismételt lefolytatott eljárásában is megállapítja a törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét, az Országgyűlést felhívja jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére.
- (3) Ha az Alkotmánybíróság a 23. §-ban meghatározott eljárásában a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét megállapítja, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződés létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.
- (4) Nem hirdethető ki az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása, ha az Alkotmánybíróság a 23/A. §-ban meghatározott eljárásában megállapítja, hogy a megalkotásra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt követelményeket nem tartották meg.

Az az Abtv. 40. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	456
2. Az előzetes normakontroll jogkövetkezménye	457
2.1. Az elfogadott törvény alaptörvény-ellenességének jogkövetkezménye	458
2.2. Nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatánál az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezménye.....	458
2.3. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes vizsgálatának jogkövetkezménye.....	459

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. a jogkövetkezményeket lényegében hasonlóan szabályozta, mint az Abtv. Az Abtv. ugyanakkor sokkal részletesebb, összetettebb szabályokat tartalmaz a jogkövetkezményeknél. Ez egyrészt az új hatáskörök következménye, másrészt a régi Abtv. néhány hiányosságának vagy értelmezési bizonytalanságnak a kiküszöbölése volt a

jogalkotó célja a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra tekintettel. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanis már korán felmerült, hogyan kell értelmezni az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit, mit jelent a megsemmisítés, a hatályvesztés és a létrejött jogviszonyok fő szabály szerinti érintetlenül maradása.⁷

A régi Abtv. az egyes eljárásokat követően tartalmazta a jogkövetkezményeket, így a 34. § (2) bekezdése szólt az Országgyűlés ügyrendje aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének jogkövetkezményéről, a 35. § (2) bekezdése az elfogadott törvény aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének jogkövetkezményéről, a 36. § (2) bekezdése pedig a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének a jogkövetkezményéről. Ezzel szemben az Abtv. különálló cím alatt rendelkezik az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményeiről. Ezen a címen belül a 40. § szól az előzetes normakontroll-eljárásban alkalmazható jogkövetkezményekről.

A 40. § szövege egyszer módosult. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 11. § (8) bekezdése beiktatta a 40. § (4) bekezdést.⁸ Összhangban a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírói joggyakorlattal – új hatáskörként megteremtette az Alaptörvény és annak módosítása előzetes, valamint – határidő megszabásával – utólagos alkotmánybírói kontrolljának lehetőségét, a megalkotásra vonatkozó eljárási szabályok megtartása tekintetében. A 40. § (4) bekezdés ennek megfelelően kiegészítette az Abtv. 40. §-át az új eljárásra vonatkozó szabályokkal, meghatározva a jogkövetkezményeket is.

2. Az előzetes normakontroll jogkövetkezménye

Az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezménye normakontroll eljárásban általában ahhoz igazodik, hogy a vizsgált norma, ha kihírdették, hatályba lépett-e már, vagy hatályban van-e még. Ilyenkor az alaptörvény-ellenesség megállapítása mellé más jogkövetkezmények is társulnak. Egyrészt annak kimondása, hogy a norma nem lép hatályba, másrészt a norma megsemmisítése; az utóbbi a norma hatályvesztését eredményezi [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Korábban hatályba lépett és azóta hatályát veszített, de az alkotmánybírói konkrét ügyben még alkalmazott jogszabálynál [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés] alkalmazási tilalmat lehet elrendelni az általános szabályok szerint a konkrét ügyre, vagy általánosan minden folyamatban lévő ügyre kiterjedő hatállyal [vö. Abtv. 45. § (2) és (5) bekezdés].

Az előzetes vizsgálatnál még nincs kihirdetett – és hatályba lépett, vagy arra váró – norma, ezért a **közvetlen jogkövetkezmény** fő szabály szerint, az alaptörvény-ellenességnél, ennek a megállapítása – vagy annak a megállapítása, hogy a törvény nem alaptörvény-ellenes. Az alaptörvény-ellenesség megállapítása fő szabály szerint azzal a **közvetett jogkövetkezménnyel** jár, hogy a törvényt nem írhatja alá a köztársasági elnök, és azt nem lehet emiatt kihirdetni sem. A nem alaptörvény-ellenes törvényt alá kell írni, ki kell hirdetni.

⁷ Először: 31/1991. (VI. 5.) AB határozat. Később részletesen: 10/1992. (II. 25.) AB határozat.

⁸ Hatályos: 2013. VIII. 1-től.

2.1. Az elfogadott törvény alaptörvény-ellenességének jogkövetkezménye

Az Abtv. 40. § (1) bekezdése szerint nem hirdethető ki a törvény, ha az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll eljárásban megállapítja a vizsgált törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét. **Közvetlen jogkövetkezmény** az Alkotmánybíróság megállapítása arról, hogy a törvény rendelkezése **alaptörvény-ellenes**,⁹ vagy nem alaptörvény-ellenes.¹⁰ **Közvetett jogkövetkezmény**, hogy ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja, mert az Alaptörvénnyel ellentétes törvény **nem hirdethető ki**.

Az újra megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételtelen kérhető az Alkotmánybíróságtól [Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdés]. Ha a megismételt alkotmánybírósági eljárásban is alaptörvény-ellenességet állapít meg az Alkotmánybíróság, akkor az Abtv. 40. § (2) bekezdése alapján ezúttal másik jogkövetkezményt is alkalmaz: **felhívja az Országgyűlést jogalkotói feladata Alaptörvénnyel összhangban álló teljesítésére**. Ez a felhívás, noha az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításánál alkalmazandó egyik jogkövetkezményre, a (meghatározott tartalmú) jogalkotásra felhívásra [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés] emlékeztet, nem azonos azzal. Az Abtv. 40. §-ában szereplő felhívás nem valamely konkrét jogalkotási hiány pótlására, és ezzel kapcsolatban jogalkotásra hív fel, hanem arra, hogy a másodszor is elfogadott, de másodszor is alaptörvény-ellenes törvénynél az Országgyűlés most már az Alaptörvénnyel összhangban teljesítse jogalkotói feladatát. Vagyis nincs jogalkotási kényszer, de ha lesz újabb jogalkotás, akkor azt az Alaptörvénnyel összhangban kell teljesíteni, ami egyfajta nyomatékositását jelenti a megállapított alaptörvény-ellenességnek. Eddig ennek a szabálynak, a felhívásnak az alkalmazására még nem került sor.

Ha az Alkotmánybíróság döntése szerint az elfogadott törvény nem alaptörvény-ellenes, akkor az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezménye az, hogy a törvényt a köztársasági elnöknek alá kell írnia és ki kell hirdetnie.

2.2. Nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatánál az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezménye

Ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 23. §-ában meghatározott eljárásában a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét megállapítja, **a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg** a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.

⁹ Elfogadott törvénynél: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 1/2017. (I. 17.) AB határozat, 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

¹⁰ Elfogadott törvénynél: „nem alaptörvényellenes”: 7/2016. (IV. 6.) AB határozat.

Ebben a hatáskörben hozott döntése még nincs az Alkotmánybíróságnak, de az előzetes normakontroll hatáskör a gyakorlatban összefonódik az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörrel (vö. Abtv. 38. §). Több esetben 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 unióbeli 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 Alkotmánybíróságnak azzal összefüggésben, hogy az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás kihirdethető-e [9/2018. (VII. 9.) AB határozat].

2.3. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás előzetes vizsgálatának jogkövetkezménye

Az Abtv. 40. § (4) bekezdése szerint **nem hirdethető ki** az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása, ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a megalkotásra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt követelményeket nem tartották meg.

Ha az Alkotmánybíróság előzetes vizsgálat körében mondja ki az eljárási követelmények megsértését, a módosítást az Országgyűlés újra köteles megtárgyalni [Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés *a*) pont]. Ezt követően a köztársasági elnök újból Alkotmánybírósághoz fordulhat. Utólagos vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság a vizsgált normát megsemmisíti, ha az a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó szabályok megsértésével keletkezett [Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés *b*) pont].

Az előzetes és az utólagos formai vizsgálat (vagyis mindkét esetben az eljárási követelmények ellenőrzése) ilyen összefonódása felveti azt a kérdést, hogy milyen eljárást kell követni abban az esetben, ha az Alaptörvénynek a módosítása előbb lép hatályba, mint ahogyan az utólagos vizsgálatát kezdeményezték, vagy az indítványról az Alkotmánybíróság már csak a módosítás hatályba lépése után dönt. Mindkét esetben a módosítás beépült az Alaptörvénybe még az előtt, hogy arról az Alkotmánybíróság döntött volna. Az Abtv. nem tartalmazza kifejezetten, hogy a módosítás hatályba lépését az alkotmánybírósági vizsgálat végéig fel lehet függeszteni. Az utólagos vizsgálat kezdeményezésére és az eljárás lefolytatására előírt kétszer 30 napos határidő is értelmezési kérdéseket vethet fel, mert időközben a módosítás beépülhet az Alaptörvénybe. Ebben az esetben az Alaptörvény részét kellene megsemmisíteni, ami további kérdéseket vetne fel: példának okáért „feléled-e” az Alaptörvény módosítása előtti szövege, ha kiderül, hogy az eljárási követelményeket nem tartották be. Ugyanakkor ebben a hatáskörben még nem hozott döntést az Alkotmánybíróság, így a gyakorlatban nem merültek fel a fenti kérdések.

Álláspontunk szerint a módosítás hatálybalépését nem lehet felfüggeszteni, mert az Alaptörvény nem jogszabály az Alaptörvény T) cikk (2) és (3) bekezdése értelmében, és csak jogszabály hatályba lépését lehet felfüggeszteni [vö. Abtv. 61. § (2) bekezdés]. Ha pedig a módosítás beépül az Alaptörvénybe, akkor további vizsgálatnak nincs he-

lye. Ennek magyarázata a régi gyakorlathoz tapad: a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta felül és nem semmisíthette meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem; ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.¹¹

41. § [Jogsabály alaptörvény-ellenességének megállapítása, megsemmisítés]¹²

- (1) Ha az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogsabály vagy jogsabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogsabályt vagy jogsabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.
- (1a) Ha az Alkotmánybíróság a 24/A. § szerinti eljárásában megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt követelményeknek nem felel meg, az Alaptörvényt, illetve az Alaptörvény módosítását megsemmisíti.
- (2) Az (1) bekezdést az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt kivételekre és feltételekre tekintettel kell alkalmazni.
- (3) Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogsabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogsabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.
- (4) Az Alkotmánybíróság a 33. §-ban és a 33/A. §-ban meghatározott hatáskörében az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel.

Ügyrend

58. § (3) A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését, a határozat Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezést, a bírói döntés azonosító adatait, jogsabály vagy egyedi bírói döntés megsemmisítése esetén a megsemmisítésre, jogsabály megsemmisítése esetén a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogsabályi rendelkezés részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogsabályi rendelkezés szövegét.

¹¹ 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, Indokolás [3].

¹² A szerzők között a munkamegosztás a következő volt: Csink Lóránt: 1.1.; 2–4. Kurunczi Gábor: 1.3.; 6., Zakariás Kinga: 1.2.; 5.

Tartalom

1. Szövegtörténet	461
1.1. A 41. § (1), (1a)–(2) bekezdés szövegtörténete	461
1.2. A 41. § (3) bekezdés szövegtörténete.....	462
1.3. A 41. § (4) bekezdés szövegtörténete.....	463
2. A jogszabály megsemmisítése	463
2.1. Az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezménye általában.....	463
2.2. A hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése.....	464
2.3. A megsemmisítés terjedelme.....	465
3. Alaptörvényi rendelkezés megsemmisítése	466
4. A pénzügyi tárgyú jogszabályok megsemmisítése	466
5. A hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása.....	467
6. A vizsgált országgyűlési határozat helybenhagyása vagy megsemmisítése	469

1. Szövegtörténet

1.1. A 41. § (1), (1a)–(2) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. 40. §-a – az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésével összhangban –¹³ rögzítette, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti”.

Az Alkotmánybíróság döntésének a jogkövetkezménye már az intézmény kialakulásakor központi kérdés volt: az Ellenzéki Kerekasztal hangsúlyos követelése volt, hogy az Alkotmánybíróság jogosult legyen az alkotmányellenes törvény megsemmisítésére. Ezzel vált az intézmény igazi alkotmánybíróssággá, szemben az 1983-ban alapított Alkotmányjogi Tanáccsal, amely csak javaslatot tehetett törvény megsemmisítésére.¹⁴ Az Alkotmánybíróság döntéseinek jogkövetkezménye tehát nem csupán járulékos kérdés volt, hanem az alkotmánybíráskodás egyik sarkalatos pontja.

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozásakor, 2010-ben, párhuzamosan az Alkotmány módosításával az Abtv. 40. §-a kiegészült a következő szövegrésszel: „[a] költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Ez a betoldás lényegében az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdésének a megismétlése.

¹³ „Alkotmány 32/A. § (2) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.”

¹⁴ Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 18. §.

Az Országgyűlés az **Alkotmánybíróság hatásköreit** – némileg következtetelenül – **két helyen is korlátozta**: egyrészt – bizonyos kivételekkel – kivette az Alkotmánybíróság hatásköréből a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatát [Alkotmány 32/A. § (2) bekezdés], másrészt kizárta az ilyen tárgyú törvények megsemmisítésének lehetőségét [Alkotmány 32/A. § (3) bekezdés; régi Abtv. 40. §]. Könnyen belátható, hogy az előbbi szükségtelenné teszi az utóbbit: ha az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre vizsgálni a pénzügyi tárgyú törvényt, akkor nem is juthat arra a következtetésre, hogy alkotmányellenes, aminek folytán megsemmisítésre sincs lehetőség.

Még a régi Alkotmány hatálya alatt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi XCXIX. (alkotmánymódosító) törvény korlátozta az Alkotmánybíróság hatáskörét; pénzügyi-gazdasági kérdésekben csak kivételesen adott lehetőséget a tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatra. Ez a hatáskörkorlátozás alapjaiban érintette az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság kapcsolatát, a fékek és ellensúlyok rendszerét. Azt ezt kimondó alkotmányi rendelkezést támadó indítvány kapcsán pedig felvetődött az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e lehetősége egy alkotmánymódosítás tartalmi vizsgálatára. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejezetten is kimondta, hogy az alkotmánymódosítások formai alapon felülvizsgálhatók: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna [ABH 2011, 290, 317]. A közjogi érvénytelenség vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által az elmúlt időszakban követett alkotmánymódosítási gyakorlatát illetően is több aggályt fogalmazott meg, azonban mivel a törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó eljárási szabályokat betartották, végül nem állapította meg a közjogi érvénytelenséget.¹⁵

1.2. A 41. § (3) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. nem rendelkezett a hatályon kívül helyezett jogszabályok vizsgálatáról, így az **alkotmánybírósági gyakorlat dolgozta ki** a nem hatályos jogszabály vizsgálatának lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálta [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. Az Alkotmánybíróság az adóügyi jogszabályok tekintetében azonban e főszabálytól eltérő gyakorlatot alakított ki. Több határozatában elvi érveléssel is foglalkozott a hatályon kívül helyezett adóügyi jogszabályokkal kapcsolatos utólagos normakontroll kérdésével.¹⁶

Eszerint az adóügyi jogszabályok esetében kivételesen megvizsgálja a már hatályon kívül helyezett jogszabályokat is, figyelemmel arra, hogy az 5 éves elévülési időn belül végzendő adóellenőrzés során, az éves jövedelem megszerzésekor irányadó adójog-

¹⁵ ABH 2011, 290, 318–319.

¹⁶ 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 69.; 12/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994, 402, 403.

szabályt kell alkalmazni akkor is, ha azt időközben már hatályon kívül helyezték. E jogszabályok hatálya ugyanis tovább „él.”¹⁷

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az indítványban megjelölt jogszabály hatályát veszti, de a helyébe lépő új jogszabály a sérelmezett rendelkezést szó szerint, illetve azonos „rendelkezési környezetben” változatlanul, tartalmilag a korábbival azonos (vagy lényegében hasonló) módon tartalmazza, az Alkotmánybíróság a hatályos rendelkezés tekintetében lefolytatja a vizsgálatot (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 157/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1921, 1922.). Amennyiben a hatályban lévő jogszabály az indítványozó által támadott rendelkezést nem tartalmazta, az Alkotmánybíróság az eljárást az Ideiglenes Ügyrend 31. §-ának *a*) pontja¹⁸ alapján megszüntette.¹⁹

1.3. A 41. § (4) bekezdés szövegtörténete

Az Abtv. elfogadásakor a törvény szövege még csak az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló hatáskörben meghozott döntések (vö. Abtv. 33. §) tartalmára, illetve annak jogkövetkezményére utalt a 41. § (4) bekezdésében. A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény azonban 2013. augusztus 1-jei hatállyal beiktatta az Abtv.-be a 33/A. §-t, amely az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatára hatalmazta fel az Alkotmánybíróságot. Ezen hatáskörben meghozott döntésekre az Abtv. – az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény módosítása által – ugyancsak a 41. § (4) bekezdése szerinti hatáskört rendelte alkalmazni. Az Abtv. 33/A. §-át azonban az Országgyűlés a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi XXXVI. törvényben hatályon kívül helyezte. Ennek ellenére az Abtv. 41. § (4) bekezdésében ezt a módosítást nem vezette át.

2. A jogszabály megsemmisítése

2.1. Az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezménye általában

Az Abtv. 17. fejezete több jogkövetkezményről is említést tesz: (1) alaptörvény-ellenesség megállapítása, (2) jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, (3) hatályvesztés

¹⁷ 2/1993. (XII. 14.) Tü. állásfoglalás a hatályon kívül helyezett adójogszabályok alkotmányellenességének elbírálásáról.

¹⁸ „31. § Az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha *a*) az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált.” Az Ideiglenes Ügyrend (2001) és az Ideiglenes Ügyrend (2009) változatlanul tartalmazta ezt a rendelkezést.

¹⁹ 475/B/2004. AB végzés, ABH 2005, 1751.

időpontjának meghatározása, (4) alkalmazási tilalom megállapítása. Az Abtv. 41. §-a az első két jogkövetkezsménnyel foglalkozik, az utóbbi kettőről az Abtv. 45. §-a rendelkezik.

Az Abtv. 41. §-ának negatív oldala, hogy **az Alkotmánybíróság döntéséhez más szankció nem kapcsolódhat**: az alkotmányellenesség jogkövetkezsménye egyedül a jogszabály megsemmisítése lehet. Az Alkotmánybíróságnak nincs arra lehetősége, hogy kártérítést vagy bírságot állapítson meg az alkotmányellenesség miatt. Egyes esetekben az alkotmánybírósági döntést követően az érintett bírói úton igényt tarthat kára megtérítésére, de az Alkotmánybíróságnak erről nincs hatásköre rendelkezni.

Az Abtv. 41. § (1) bekezdésének megfogalmazásából – a kijelentő mód használatából – látszik az is, hogy utólagos normakontroll eljárásban a megsemmisítés **szükségszerű következménye** az alaptörvény-ellenesség megállapításának; másképp megfogalmazva e hatáskörében az Alkotmánybíróság köteles megsemmisíteni az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályi rendelkezést.²⁰

A megsemmisítés jogkövetkezsményét a Jat. 12. §-a határozza meg: a jogalkotási törvény értelmében a megsemmisítés hatályvesztési ok, épp úgy, mint például a jogszabály hatályon kívül helyezése vagy módosítása [vö. Abtv. 45. § (1) bekezdés]. Utólagos normakontroll eljárásban a megsemmisítés nem eredményezi a jogszabály alkalmazhatatlanságát: nincs akadálya annak, hogy később bíróság egy megsemmisített szabály alapján hozzon ítéletet [vö. Abtv. 45. § (3) bekezdés]. Ennek indoka a jogbiztonság: gyakran a jogrendszer kiszámíthatósága érdekében az sem túl nagy ár, hogy egy már alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályt alkalmaz a bíróság. Ha a jogbiztonság és alkotmányosság szempontjainak mérlegelésében az Alkotmánybíróság az utóbbit tartja fontosabbnak, van lehetősége eltérni a főszabálytól, de a 41. § értelmében utólagos normakontroll esetében az eltérést kell indokolni, nem a főszabálynak való megfelelést.

2.2. A hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése

Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 41. § (3) bekezdésben rögzített kivétellel – csak **hatályos normákat** vizsgál. Az alkotmánybírósági gyakorlat ebben követi a Jat. időbeli hatályra vonatkozó fogalomrendszerét: a jogszabály akkor hatályos, ha a Jat-nak megfelelően hatályba lépett, és e hatály mindaddig tart, amíg valamilyen hatályvesztési ok fel nem lépett.

A korábbi Alkotmány hatálya alatt utólagos normakontroll eljárásban előfordult, hogy az Alkotmánybíróság formailag hatályban lévő, de már nem alkalmazható jogszabály esetében (tartalmi derogáció) elzárkózott az alkotmányossági vizsgálatától.²¹ Az Alaptörvény és az Abtv. hatálya alatt erre nem került sor.

²⁰ Hasonlóan a régi Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése tekintetében: VINCZE (2009a) i. m. 1150.

²¹ Az Alkotmánybíróság a Jat.-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Következtes gyakorlata szerint a szabály alkalmazására a jogszabály által előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, és így már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezések alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 785-786.; 332/B/2000. AB végzés, ABH 2002, 1742, 1743.; 544/B/2003. AB végzés, ABH 2005, 1738, 1739].

A 41. § jogszabály fogalma nem csak az Alaptörvény T) cikkében rögzített jogszabályokat jelöli; a 37. § (2) bekezdésének utaló szabálya folytán a közjogi szervezetszabályozó eszközökre és a jogegységi határozatokra is ugyanezt az eljárást kell alkalmazni. Alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet továbbá a korábbi Jat. felhatalmazása alapján kiadott törvényerejű rendelet vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze is.

2.3. A megsemmisítés terjedelme

Az Abtv. 41. § (1) bekezdése utolsó fordulata szerint az Alkotmánybíróság „a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.” A rendelkezés szöveghű értelmezéséből az következik, hogy alaptörvény-ellenesség esetén a megsemmisítés terjedelme eltérő: (1) jogszabály teljes megsemmisítése; (2) jogszabályi rendelkezés teljes megsemmisítése; valamint (3) jogszabályi rendelkezés részleges megsemmisítése.

A jogszabály teljes megsemmisítése a közjogi érvénytelenség eseteire jellemző; akkor, ha a jogszabály megalkotása nem felelt meg az Alaptörvényben rögzített (vagy a Jat-ban rögzített, de az Alaptörvényre visszavezethető) követelményeknek.

A jogszabályi rendelkezés megsemmisítése a tipikus jogkövetkezmény, ilyenkor az Alkotmánybíróság a jogszabály valamelyik szerkezeti egységét (szakasz, bekezdés, pont) semmisíti meg. A jogszabály többi, megsemmisítéssel nem érintett rendelkezése hatályban marad.

A jogszabályi rendelkezés részleges megsemmisítését a jogirodalom **mozaikos megsemmisítésnek** nevezi. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a jogszabály csak egyes szövegrészeket (szavakat, tagmondatokat) talál alaptörvény-ellenesnek és semmisít meg, a rendelkezésen belüli további szövegrészek hatályban maradnak. Ha az Alkotmánybíróság a mozaikos megsemmisítés mellett dönt, akkor a határozat rendelkező része tartalmazza azt is, hogy a megsemmisítéssel érintett rendelkezés milyen szöveggel marad hatályban.²²

A mozaikos megsemmisítés melletti érv a jogrendszer kímélete: ha az alkotmányosság minimális beavatkozással is helyreállítható, akkor nincs oka az egész rendelkezés megsemmisítésének. Még fontosabb, hogy egyes esetekben a teljes rendelkezés megsemmisítése „több kárt okozna, mint hasznot”, az alkotmányellenes helyzetet csak egyes tagmondatok kikerülése oldhatja fel.

A mozaikos megsemmisítéssel viszont az Alkotmánybíróság pozitív jogalkotóvá válik: a megsemmisítés következtében olyan (sokszor az eredetivel teljesen ellentétes) értelmű szövegrész marad hatályban, ami egyáltalán nem állt a jogalkotó szándékában.

²² Pl. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Rendelkező rész 4. pont; 18/2016. (X. 20.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Rendelkező rész 1. és 2. pontok; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat Rendelkező rész; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 8/2020. (V. 13.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Rendelkező rész; 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont; 13/2021. (IV. 14.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont.

3. Alaptörvényi rendelkezés megsemmisítése

Az Abtv. 41. § (1a) bekezdése visszautal a 24/A. §-ra, amely meghatározza, hogy Alaptörvényt, illetve alaptörvényi rendelkezést milyen esetekben vizsgálhat felül az Alkotmánybíróság. A jogkövetkezmény tekintetében az (1a) bekezdés annyiban tér el az utólagos normakontroll (1) bekezdésben rögzített főszabályától, hogy mozaikos megsemmisítésre nincs lehetőség.

4. A pénzügyi tárgyú jogszabályok megsemmisítése

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek a pénzügyi tárgyú törvények vonatkozásában való korlátozása az új Alaptörvény keretei között is megmaradt. Az **Alaptörvény** azonban immár nem az Alkotmánybíróság hatásköreit szabályozó 24. cikkben, hanem „A közpénzek” című fejezetben, a **37. cikk (4) bekezdésben** tartja fenn a korlátozást. Változás csupán abban érhető tetten, hogy a szöveg kifejezetten rögzíti azt a korábban is meglévő hatáskörét az Alkotmánybíróságnak, hogy közjogi érvénytelenség esetén korlátlanul jogosult megsemmisíteni a hatáskör korlátozás hatálya alá tartozó törvényeket is. Az Abtv. 41. § (2) bekezdése **ennek a korlátozásnak a következményét** intézményesíti a törvényben.

A pénzügyi tárgyú kérdésekben való döntéshozatalt arra figyelemmel kell értékelni, hogy az „alkotmánybíráskodás lelke [...] a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálata és az alkotmányértő normák megsemmisítése. Ha egy alkotmány külön alkotmánybírásgot intézményesít, akkor annak hatásköre magában foglalja az alkotmányértő törvények megsemmisítését”.²³ Éppen ezért érinti az alkotmánybíráskodás központi elemét a hatáskörök tárgykör szerinti korlátozása. „Hiszen éppen az a megsemmisítési jogkör célja, hogy az alkotmánynak ellentmondó valamennyi alacsonyabb szintű norma kikerüljön a jogrendszerből”.²⁴

Az Alkotmánybíróság az egyes elé kerülő ügyekben minden esetben tételesen vizsgálta, hogy az indítványban támadott rendelkezések a hatáskört korlátozó szabály hatálya alá esnek-e vagy sem. A hatáskör-korlátozást érintően az alkotmánybírásgai gyakorlat alapvetően két irányba fejlődött tovább, egyrészt annak meghatározása körében, hogy **mi számít pénzügyi tárgyú törvénynek**, másrészt, hogy **mi tekinthető a korlátozás alóli kivételes körbe**.

A **tárgyazonosság** kérdéskörében a támadott jogszabály elnevezése mellett az Alkotmánybíróság vizsgálta a támadott norma tartalmát is, valamint azt, hogy az adott rendelkezésnek milyen funkciót tulajdonított. Ennek következtében az olyan adójogi rendelkezéseket, amelyek nem az adókötelem tartalmát érintették, hanem valamilyen eljárási jellegű vagy adminisztratív kötelezettséget, az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta, bár nem állapított meg alkotmányellenességet.²⁵ A tárgyazonosság megállapítása tekintetében a kizárt népszavazási tárgykörök gyakorlatához hasonlóan szerepet játszott a költségvetési törvény bevételi és kiadási oldalának megkülönböztetése.

²³ Kovács K. i. m. 98.

²⁴ Uo.

²⁵ Pl.: 458/B/2010. AB határozat; ABH 2011, 2123.

Ennek következményeképpen az Alkotmánybíróság egyes döntéseiben csak azokat a pénzügyi tárgyú rendelkezéseket tekintette a korlátozás hatálya alá tartozónak, amelyek a központi költségvetés bevételi oldalát érintették. Azokban az esetekben, amikor a jogszabályi rendelkezés egyértelműen az adókötelem alapját támadta, vagy mind formai, mind tartalmi szempontból érintette a költségvetés bevételi oldalát, az indítványokat az Alkotmánybíróság visszautasította.²⁶

Az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése bizonyos **kivételeket** tartalmazott azokra az esetekre is, amikor a fentiek szerint egyébként az Alkotmánybíróság csak korlátozott hatáskörében járhatna el. Ezeket az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése fenntartotta. Mivel az ott meghatározott kivételekből egyedül az élethez és emberi méltósághoz való jog sérelme merült fel a gyakorlatban, az Alkotmánybíróság ennek értelmezés során kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog lényeges és elválaszthatatlan tartalmi összetevője az egyenlőség követelménye. Így, az alkotmánybírói gyakorlat azokban az esetekben is kivételt tett a hatáskör korlátozás alól, amikor az indítványozók a diszkrimináció tilalmára hivatkoztak.²⁷

Az Alkotmánybíróság 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalása azt is egyértelművé tette, hogy a testület a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a szűkítését „szűken” (megszorítóan), míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tévő alkotmányi rendelkezések körét „tágan” (kiterjesztően) értelmezi.

5. A hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása

Az Abtv. 41. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság hatásköre **fő szabály** szerint csak azoknak a jogszabályoknak az utólagos alkotmányossági vizsgálatára terjed ki, amelyek az indítvány elbírálásakor hatályosak. Az Alkotmánybíróság **hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabály alaptörvény-ellenességét és adott esetben nemzetközi szerződésbe ütközését**²⁸ csak kivételesen vizsgálja. Az

²⁶ Pl.: 368/D/2010. AB végzés; ABH, 2011, 2840.; 1624/B/2010. AB végzés; ABH, 2011, 2921.; 712/B/2010. AB végzés ABH, 2011, 2866.

²⁷ Még az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően megszületett az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó szűkített hatáskörébe tartozó ügyekben benyújtott indítványok elbírálásának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalás, amelynek 3. pontja kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme egyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő emberi méltóság alapját is sérti, erre tekintettel az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított indítvány vonatkozásában a tárgyazonosság esetén is fennáll.”

²⁸ Az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII. 15.) AB határozatban – a hatályon kívül helyezett jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett – **nemzetközi szerződésbe ütközést is** megállapított. A különvélemények az Abtv. 41. § (3) bekezdésére hivatkozással vitatták, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjedne a hatálytalan jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [77]; Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [96]; Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [118]; Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [138]. Álláspontunk szerint az Abtv. 41. § (3) bekezdése nem zárja ki a hatályon kívül helyezett jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát alkotmányjogi

Alkotmánybíróság már a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában kimondta, hogy a hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak akkor terjed ki a hatásköre, ha annak alkalmazhatósága is eldönthető kérdés (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.). A „csak kivételesen” kitétel ebben az esetben az Abtv. 41. § (3) bekezdésének „a konkrét esetben még alkalmazni kellene” szövege vonatkozik, amely a következő esetekre terjed ki.

Az Alkotmánybíróság elsősorban azokban az esetekben vizsgálja a már hatályon kívül helyezett jogszabályt, ha azt **a folyamatban lévő egyedi ügyben alkalmazni kell**,²⁹ vagyis jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában [vö. Abtv. 25. § (1) bekezdése].

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően minden olyan esetben vizsgálja a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét, amikor azt **az egyedi ügyben alkalmazták** és – alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén – a bírósági eljárást újra kellene, vagy lehetne kezdeni, vagyis a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Utólagos absztrakt normakontroll eljárásban [vö. Abtv. 24. § (1) bekezdés] – egyedi ügy hiányában – a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezéseket már nem lehet alkalmazni, ezért azt – a vizsgált jogszabály hatályvesztésére hivatkozással – vissza kell utasítani [vö. Abtv. 64. § e) pont].³⁰ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés] tárgyában azt is megállapította, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárásfajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bírói) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (3) bekezdésére hivatkozással a sérelmezett rendelkezéseknek az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyekben alkalmazott, illetve akkor hatályban volt szövegét vizsgálja.³¹

panasz eljárásban, ha az alapul szolgáló egyedi ügyben a kifogásolt jogszabályt alkalmazták. Az „alaptörvény-ellenesség” fordulatot – az Alaptörvény Q cikkével összhangban – tágan kell értelmezni.

²⁹ 3298/2014. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [14]; 3103/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [21]; 3060/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [12]; 3331/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [23]; 3071/2019. (IV. 10) AB határozat, Indokolás [14].

³⁰ Pl. 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [56]. Ugyanakkor előfordul, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány okafogyottságára tekintettel megszünteti az eljárást a hatályon kívül helyezett jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában Pl. 10/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]; 36/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [54]–[55].

³¹ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [15]

Az Abtv. 41. § (3) bekezdése tehát a korábban keletkezett jogviszonyokra történő alkalmazhatóságra tekintettel teszi lehetővé a hatályon kívül helyezett jogszabály alap-törvény-ellenességének megállapítását. **A rendelkezés célja, hogy „alkalmazási tilalom kimondásával az Alkotmánybíróság akkor is kiküszöbölhesse a sérelmet, ha megsemmisítésre nincs mód** {23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [51]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság összekapcsolta a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés konkrét jogvitában való alkalmazására vonatkozó jogszabályi kötelezettség megkövetelését az alkalmazási tilalom kimondására vonatkozó lehetőséggel.³²

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően megerősítette azt a korábbi gyakorlatát, miszerint a jogszabályok módosítása esetén azok érdemi vizsgálatát az indítvány elbírálásának idején hatályos szabályozás tekintetében végezi. **A régi helyébe lépő új szabályozás** tekintetében azonban csak akkor folytatja le az alkotmányossági vizsgálatot, ha az tartalmilag a korábbival alkotmányjogi szempontból azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [41]; 3040/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [38]}.

6. A vizsgált országgyűlési határozat helybenhagyása vagy megsemmisítése

Az Abtv. vizsgált rendelkezése szerint az Alkotmánybíróság a **vizsgált országgyűlési határozatot vagy helybenhagyja vagy megsemmisíti** (és az Országgyűlést új eljárás lefolytatására utasítja). Azaz szemben az Alkotmánybíróság bármely más hatáskörével, ahol egy érdemi döntés esetén, az indítványnak helyt nem adó döntésében a testület az indítványt elutasítja, itt a klasszikus eljárási dogmatika fogalmai szerint az Alkotmánybíróság az indítvány helyben hagyásáról rendelkezik. Ennek oka pedig arra vezethető vissza, hogy az szerinti indítványt tulajdonképpen inkább tekinthetjük egy Alkotmánybíróság előtti felülvizsgálati kérelemnek³³, mintsem klasszikus indítványnak [vö. Abtv. 33. § (1) bekezdés].

Itt érdemes kiemelni azt is, hogy az Abtv. a 33. §-ához kapcsolt jogkövetkezmények tekintetében tartalmaz egy kodifikációs hibát is. Az Abtv. ugyanis már megalkotásától kezdve tartalmazza az Abtv. 65. § (2) bekezdésében is – szinte szövegszerű egyezés mellett – azt jogkövetkezményt, amelyet a jogalkotó a 41. § (4) bekezdésében is rögzített. Az Abtv. 41. §-ához tartozó alcím az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményeiről szól, az Abtv. 65. §-hoz tartozó alcím pedig az Alkotmánybíróság döntéseiről. A két érintett § tartalmában azonban inkább jogkövetkezménynek és nem egy döntéstípusnak tekinthető, ezért egy későbbi Abtv. módosítás esetén indokolt lenne a 65. § (2) bekezdésének hatályon kívül helyezése.

³² 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [14]; 3331/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [23].

³³ CSINK (2019) i. m. 149.

42. § [Nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása, megsemmisítés, felhívás az ellentét feloldására]

- (1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében - a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével - felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

Az Abtv. 42. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	470
2. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása és jogkövetkezményei	471
2.1. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása	471
2.2. Jogkövetkezmény a vizsgált jogszabály jogforrási hierarchiában elfoglalt helye szerint.....	473
2.3. Megsemmisítés	473
2.4. Felhívás az ellentét feloldására.....	474

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. „A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata cím alatt” szabályozta a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményeit. E korábbi szabályozás a nemzetközi szerződést kihirdető hazai norma jogforrási rendben elfoglalt szintje alapján állapította meg a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményét. Ennek megfelelően **a régi Abtv. két esetet különböztetett meg**: amikor a támadott norma a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos, vagy alacsonyabb szintű, illetve amikor a támadott norma a kihirdető jogszabálynál magasabb szintű.

A 45. § (1) úgy rendelkezett, hogy amennyiben a támadott jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz a vizsgálat mércéjét képező nemzetközi szerződést kihirdető hazai jogszabállyal azonos, vagy alacsonyabb szintű, és az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközést állapít meg, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközt a testület **teljesen vagy részben megsemmisíti**. A megsemmisítésről szóló határozat közzétételével, a megsemmisítés

jogkövetkezményeivel kapcsolatban a törvény a régi Abtv. 41–43. §-ában foglaltakra utalt tovább [rég. Abtv. 45. § (2) bekezdés].

A 46. § (1) bekezdése szerint amennyiben az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál magasabb jogforrási szintet képviselő jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, **az ellentét feloldására hívja fel a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetve jogalkotót.** Az eljárás során a taláros testület mérlegeli az eset körülményeit, és megfelelő esetben határidőt is tűz az ellentét feloldására hivatott szervek számára. A (2) bekezdés kötelezettséget állapított meg az ellentét feloldására felhívott szerv, személy számára, hogy a megjelölt határidőn belül tegyen eleget az Alkotmánybíróság felhívásának.

Végül, a 47. § (1) bekezdés úgy rendelkezett, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó szerv elmulasztotta nemzetközi szerződésből származó feladatát, a mulasztást elkövető szerv határidő megjelölésével felhívja feladatának teljesítésére. A (2) bekezdés is a felhívott szerv kötelezettségét rögzíti, miszerint a mulasztást elkövető szerv köteles jogalkotói feladatának eleget tenni.

A régi Abtv. szisztémája szerint tehát az Alkotmánybíróság által alkalmazható jogkövetkezményeket elsősorban a támadott jogszabály és az annak mércéjéül szolgáló nemzetközi szerződés jogforrási hierarchiában elfoglalt helye határozta meg, illetve kivételesen az is előfordulhatott, hogy a jogalkotó mulasztása révén sérült valamely nemzetközi szerződés, mert az elmulasztott megalkotni egy olyan jogszabályt, melyre köteles lett volna.

Az Abtv. eltérő szerkezetben és megfogalmazással ugyan, de hasonló tartalommal szabályozza a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményeit mint a régi Abtv. **A régi Abtv. a „Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata” cím alatt, az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokkal együtt tárgyalta a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásával kapcsolatos jogkövetkezményeket.** Az Abtv. már az „Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei” cím alatt, valamennyi jogkövetkezménnyel együttesen szabályozza [vö. Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont]. Az Abtv. tehát már nem rendelkezik külön a nemzetközi szerződésből származó feladat elmulasztásáról, mint nemzetközi szerződésbe ütköző jogalkotói mulasztásról. Emellett a régi Abtv. külön előírta, hogy a címzettek kötelesek eleget tenni az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződést kötő szervhez, jogalkotóhoz, illetve a mulasztást elkövető szervhez intézett felhívásának. Ilyen rendelkezést az Abtv. már nem tartalmaz, de az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján, ha a törvény másképp nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkre kötelező [vö. Abtv. 39. § (1) bekezdés], ezért azt az arra felhívott szervek kötelesek végrehajtani.

2. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása és jogkövetkezményei

2.1. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása

Jogszabály [vö. Abtv. 32. § (1) bekezdés] nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, ha a vizsgált jogszabály **ellentétes valamely nemzetközi szerződéssel.**

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának mércéje a nemzetközi szerződés, nem az Alaptörvény, vagyis az Alkotmánybíróság eljárása a vizsgálat tárgyát képező jogszabály és a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség összevetésére irányul. A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megállapítása során az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés rendelkezéseit és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlatot veszi figyelembe: azaz a testület „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi” {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}. A joggyakorlat kapcsán az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződéssel kapcsolatos, autentikus jogértelmezés absztrakt tartalmát veszi alapul. Kivételesen azonban a kérdéses nemzetközi szerződéshez kapcsolódó, konkrét döntés is figyelembe vehető, amennyiben az ítélet kötelező Magyarországra és az alapján valamely magyar jogszabály a kérdéses nemzetközi szerződésbe ütközik.

Az Alkotmánybíróság **nemzetközi szerződésbe ütközést abban az esetben állapít meg**, ha a vizsgált jogszabály „egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint vállalt nemzetközi kötelezettség megsértés[ével]” jár {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16]}. Az Alkotmánybíróság tehát a „hatályos jog kíméletének elvéből” indul ki és csak akkor állapítja meg a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését, ha a jogszabálynak nincs olyan értelmezése, mely a nemzetközi szerződéssel összhangban áll.³⁴ Amennyiben a vizsgált jogszabálynak több értelmezése is lehet, és egyben van olyan értelmezése, mely a nemzetközi szerződéssel összeegyeztethető, az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményben állapítja meg a jogszabály Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása alapjául szolgáló értelmezését [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés].³⁵ Alkotmányos követelményt állapított meg az Alkotmánybíróság a 10/2020. (V. 28.) AB határozatában, kimondta, hogy ha az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrét egyedi ügyben, Magyarországra nézve kötelező jogerős döntésében állapította meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, mert a kérelmező számára valamely, egyébként biztosítási időt is keletkeztető ellátást, melyet folyósítani kellett volna, nem folyósítottak, akkor a nem folyósított ellátás által keletkező biztosítási időt is figyelembe kell venni.

Habár a vizsgálat mércéje a nemzetközi szerződés, az Alkotmánybíróság szerint a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése **egyben alaptörvényellenes** is, hiszen sérül az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdése, mely a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítását írja elő.³⁶ Emellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elve is sérül valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésével, hiszen a jogállamiság „jelenti egyrészt a jogalanyok belső jognak (az Alkot-

³⁴ 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [30].

³⁵ Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az alkotmányos követelmény az Alaptörvény rendelkezéseit juttatja érvényre, melyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során kimondott alkotmányos követelmény a nemzetközi szerződéssel vállalt nemzetközi kötelezettség Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő érvényesülését biztosítja {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [42]}.

³⁶ BLUTMAN (2013) i. m. 10.

mánynak és az alkotmányos jogszabályoknak) való alávetettségét, másrészt a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést” {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [30]}. Amíg azonban az Alaptörvény Q) cikke, illetőleg a B) cikk (1) bekezdése általában, *lex generalis*ként írja elő a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtésére vonatkozó kötelezettséget, addig a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata mindig egyedi, *lex specialis* jellegű vizsgálatot feltételez. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság valamely konkrét jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését minden esetben az Abtv. 32. §-a szerinti hatáskörében eljárva állapítja meg, míg az alkotmányos követelmény, illetve a nemzetközi szerződésből származó jogalkotási feladat elmulasztása, mint általános jellegű jogkövetkezmény kimondásának alapja minden esetben az Alaptörvény Q) cikke.

2.2. Jogkövetkezmény a vizsgált jogszabály jogforrási hierarchiában elfoglalt helye szerint

Amennyiben az Alkotmánybíróság valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, az általa alkalmazott jogkövetkezmény attól függ, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, illetve a vizsgált jogszabály egymáshoz képest milyen jogforrási szintet képvisel. Az **egyik eset**, amikor olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, „amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”, azaz a **vizsgált jogszabály a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál alacsonyabb jogforrási szintet képvisel**.

A jogforrási hierarchiát az Alaptörvény határozza meg [T) cikk (3) bekezdés, 15. cikk (4) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 23. cikk (4) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés].³⁷ Az Alaptörvény alapján tehát nem lehet ellentétes például a Kormány rendelete egy törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéssel, hiszen utóbbi magasabb jogforrási szinten helyezkedik el. Megjegyzendő, hogy az Nksztv. alapján a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály csak törvény vagy kormányrendelet lehet.

2.3. Megsemmisítés

Az Abtv. 42. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, amennyiben olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg az Alkotmánybíróság, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt **teljesen vagy részben megsemmisíti**. Ebben az esetben gyakorlatilag egy olyan utólagos normakontrollról van szó, amelynél a viszonyítási alap a nemzetközi szerződés.³⁸ Ennek megfelelően a megsemmisítés jogkövetkezményeire az utólagos absztrakt normakontroll szabályai irányadók [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az alacsonyabb jogforrási szintű jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése esetén **szükségszerűen** a megsemmisítés jogkövetkezményével él.

³⁷ JAKAB (2020) i. m. 865–918.

³⁸ VINCZE (2009) i. m. 1150. Hivatkozással: PETRÉTEI (2001) i. m. 151.

A megsemmisítés terjedelmét illetően a nemzetközi szerződésbe ütközés esetétől függően a testület a teljes jogszabályt, de akár annak csupán egyes, nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezéseit,³⁹ esetleg mozaikos jelleggel, egyes szavait, fordulatait is megsemmisítheti.

2.4. Felhívás az ellentét feloldására

Az Alaptörvénybe foglalt jogforrási hierarchiára tekintettel más lesz a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezménye, amennyiben **a vizsgált jogszabály jogforrási rangja magasabb**, mint a nemzetközi szerződést kihirdető törvényé. Az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján ugyanis amennyiben az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, „amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”, az Alkotmánybíróság a Kormányt, illetve jogalkotót határidő tűzése mellett felhívja az ellentét feloldásához szükséges intézkedések megtételére.

Amennyiben a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály a vele ellentétes, vizsgált jogszabálynál alacsonyabb jogforrási szintet képvisel, az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály tekintetében nem alkalmazhatja a megsemmisítés jogkövetkezményét. Ilyen esetben a testület **határidő tűzésével a Kormányt vagy a jogalkotót felhívja a vizsgált jogszabály és a nemzetközi szerződés között feszülő ellentét feloldására.**

A rendelkezés „felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót” fordulata arra utal, hogy az **Alkotmánybíróságnak diszkrecionális jogkörébe tartozik eldönteni**, hogy a nemzetközi szerződést megkötő Kormányt vagy a vele ellentétes jogszabályt megalkotó Országgyűlést hívja fel határozatában.⁴⁰ **Több szerző is utal arra, hogy az Alkotmánybíróság mérlegelésének eredménye mindenképpen politikai jellegű döntés lesz.**⁴¹

Az ellentét feloldásához szükséges intézkedések magukba foglalják a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály, jogszabályi rendelkezés (annak szavai, fordulatai) módosítását, hatályon kívül helyezését, de akár a nemzetközi szerződés újratárgyalását, felmondását is.

Az Abtv. által nem szabályozott, külön problémakört tesz ki azoknak a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályoknak a sorsa, melyek **a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos jogforrási szintet képviselnek**. Az Alkotmánybíróság a 23/2015. (VII. 7.) AB határozatában kimondta, hogy ilyen esetben megvizsgálja a belső jog nemzetközi joggal való összhangja megteremtésének lehetőségeit, és „mérlegel-

³⁹ Pl. a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdését semmisítette meg.

⁴⁰ SZALBOT (2012) i. m. 9.

⁴¹ „Alkotmányossági szempontok a két megoldás közötti választásnál azért nem jönnek szóba, mivel mindkét megoldás egyaránt az alkotmányosság helyreállítására irányul, ennél fogva pedig mindegyik alkalmas alkotmányossági szempontból a cél elérésére. Az viszont korántsem szerencsés, hogy politikai, gazdasági stb. szempontok figyelembe vételét kívánó mérlegelési kérdésben az Alkotmánybíróság döntsön, mivel a testületnek sem politikai felelőssége, sem e szempontok megfelelő értékeléséhez szükséges szaktudása, ismeretanyaga nincs meg.” TILK (2008) i. m. 111. MOLNÁR i. m. [47].

heti, hogy az Abtv. által biztosított – és az Alaptörvény vagy az Abtv. szerint az adott esetre nézve ki nem zárt – jogkövetkezmények közül mely(ke)t alkalmazza” (Indokolás [43]), azaz a testület gyakorlata alapján ilyen esetben is a „körülmények mérlegelése alapján” jár el. Így például az Alkotmánybíróság a 23/2015. (VII. 7.) AB határozatban úgy rendelkezett, hogy tekintettel a vizsgált jogszabály sarkalatos törvényi jellegére, valamint arra, hogy a vizsgált rendelkezések módosításával azok a nemzetközi szerződéssel összhangba hozhatók, megsemmisítésük helyett felhívja a jogalkotót az ellentét feloldásához szükséges intézkedések megtételére (Indokolás [48]).

A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, valamint a vizsgált jogszabály azonos jogforrási szintje esetén a testület úgy is dönthet: a vizsgált jogszabályt nemzetközi szerződésbe ütközés okán, az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján megsemmisíti.⁴² Az Alkotmánybíróságnak ugyanis a megsemmisítéshez „bármely olyan esetben joga van, amelyben az Abtv. ezt kifejezetten nem zárja ki. Az Alkotmánybíróság ebből következően akkor is alkalmazhatja a megsemmisítés jogkövetkezményét, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály azonos jogforrási szinten van; mindazonáltal – az Abtv. 42. § (1) bekezdésébe foglalt esettől eltérően – ez nem kötelezettség, hanem csak lehetőség” {23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [43]}.

A megsemmisítésen túl a **nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály alkalmazásának tilalmát** is kimondhatja az Alkotmánybíróság [vö. Abtv. 45. § (2) bekezdés]. A 6/2014. (II. 26.) AB határozat alapjául szolgáló eljárásban az indítványozó bírók egyike kérte a támadott jogszabályi rendelkezés⁴³ alkalmazásának kizárását az előtte folyó ügyben, tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *R. Sz. kontra Magyarországnak, N. K. M. kontra Magyarország, és Gáll kontra Magyarország*-ügyekben hozott határozataira. Az Alkotmánybíróság kimondta: „[a]z Abtv. 42. § (1) bekezdésének a kötelező megsemmisítést előíró és az Abtv. 45. § (4) bekezdésének az alkalmazási tilalomra vonatkozó szabályai együttes értelmezése akkor nincs ellentétben a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására vonatkozó kötelezettséggel, ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabály alkalmazási tilalmát rendeli el a folyamatban lévő bírósági eljárásokban. Ennek hiányában Magyarország bíróságai arra kényszerülnének, hogy nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabályt alkalmazzanak” {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [40]}.

Hasonlóképpen, a 3137/2016. (VI. 29.) AB határozat alapjául szolgáló eljárásban az indítványozó bíró az Ehtv. bizonyos rendelkezései alkalmazásának kizárását kérte a testülettől. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy az Alkotmánybíróság már 23/2015. (VII.7.) AB határozatában megállapította a hivatkozott rendelkezések Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközését az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete alapján.

⁴² Ld. kötetünkben: SZABÓ Marcel: Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata.

⁴³ Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2011. évi XLVI. törvény 10. §-a.

Végül, az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata során **mulasztással előidézett alaptörvényellenességet**⁴⁴ is észlelhet valamely nemzetközi szerződés által megkívánt jogalkotói feladat elmulasztása alapján, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelme megállapításának következményével [vö. Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont].⁴⁵ Példaként a 21/2018. (XI. 14.) AB határozat említhető, melyben az Alkotmánybíróság az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatának elmulasztását állapította meg, tekintettel arra, hogy az Mmtv. egyes rendelkezéseit olyan esetekben rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkével ellentétesen nem alkotott olyan szabályokat, melyek kizárták volna, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének indokolt átalakítása során az egyes ellátásra jogosult egyének túlzott terhet viseljenek. Az Alkotmánybíróság megállapította: a jogalkotói mulasztás „oly módon vezet az Egyezménnyel mint nemzetközi szerződésekkel ellentétes eredményre az egyes rokkantsági ellátásra jogosult személyek ellátása összegének megállapítása során, hogy ettől az eredménytől sem az eljáró hatóságok, sem pedig az eljáró bíróságok a jogszabály szövegéből következően nem térhetnek el” {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}. Tekintettel azonban arra, hogy az Abtv. rendszerében a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség nem hatáskör, hanem jogkövetkezmény, ezt az Alkotmánybíróság bármely eljárása során (és nem kizárólag a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során) hivatalból alkalmazhatja.

⁴⁴ Pl. 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH ABH 2004, 690, 762–763., 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 105., 30/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 325, 327. TILK (2008) i. m. 110. Sulyok Gábor emlékeztet arra, hogy a régi Abtv. 47. §-ának (1) bekezdése, mely kifejezetten azt az esetet szabályozta, amikor valamely jogalkotó szerv elmulasztotta nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatának teljesítését, nem minősítette kifejezetten alkotmányellenesnek a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását”. Idézi Bihari Mihály 54/2004. (XII. 13.) AB határozathoz csatolt különvéleményét is, mely utal arra, hogy az „Alkotmánybíróság mulasztások megállapításával az alkotmányos jogvédelem szintjét el nem érő kodifikációs problémákat nem emelhet fel alkotmányossági szintre, nem állapíthat meg ezekre nézve alkotmányellenes mulasztást. (...) A nemzetközi jogba ütköző mulasztás (kodifikációs hiányosság) megállapítására álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, és az ilyen alkotmányossági problémát fel nem vető kodifikációs problémák alkotmányellenes mulasztás megállapítását nem eredményezhetik. A belső jog és a nemzetközi jog összhangját biztosító belső kodifikáció a jogalkotó feladata, ezt a feladatot nem veheti át a jogalkotó szervektől az Alkotmánybíróság mulasztások megállapításával, mert erre nincs hatásköre” (ABH 2004, 690, 775). Sulyok Gábor szerint az Abtv. új szabályozása a nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotói feladat elmulasztásával kapcsolatos rendelkezés hiányában „előre és hátra is tesz egy lépést: egyfelől pontosabb rendelkezéseket tartalmaz, másfelől a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség vizsgálatát feloldja a többi eljárásban.” Sulyok G. i. m. 39.

⁴⁵ Uo.

43. § [Bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása, megsemmisítés, eljárási jogkövetkezmények]⁴⁶

- (1) Ha az Alkotmánybíróság a 27. § alapján folytatott eljárásában alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti.
- (2) A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni.
- (3) A bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.
- (4) Az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is.

Tartalom

1. Szövegtörténet	478
2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz jogkövetkezménye	479
2.1. A bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása	479
2.2. A bírói döntés megsemmisítése	482
2.3. A megsemmisítés hatása	483
3. A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezménye	484
3.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben.....	484
3.2. Közigazgatási ügyekben	486
3.3. Polgári ügyekben.....	487
4. A megismételt eljárásra vonatkozó követelmények	488
4.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben.....	488
4.2. Közigazgatási ügyekben	491
4.3. Polgári ügyekben.....	491
5. Hivatalból alkalmazható jogkövetkezmény	494
5.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben.....	494
5.2. Közigazgatási ügyekben	495
5.3. Polgári ügyekben.....	496

⁴⁶ A szerzők között a munkamegosztás a következő volt: Berkes Lilla: 3.2., 4.2., 5.2.; Szívós Mária – Wiedemann János: 2.2., 2.3., 3.1., 4.1., 5.1.; Zakariás Kinga: 1., 2.1., 3.3., 4.3., 5.3.

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. nem tartalmazta a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés], ennek megfelelően nem biztosította az Alkotmánybíróság számára a bírói döntések megsemmisítésének a lehetőségét sem.

Az Alkotmánybíróság azonban már a régi Abtv. hatálya alatt megállapította – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tekintetében [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] –, hogy az alkotmányjogi panasz funkciója a jogorvoslat, az indítványozó konkrét jogséremlének az orvosolhatóvá válása az Alkotmánybíróság eljárása folytán.⁴⁷ Bár a régi Abtv. nagyon szűk lehetőséget adott az egyéni jogsérelem orvoslására és az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciójának, a szubjektív jogvédelemnek az érvényesítésére, az Alkotmánybíróság – élve a jogszabály *ex nunc* hatályú megsemmisítése főszabályától való eltérés lehetőségével [rég. Abtv. 43. § (4) bekezdés] – megkísérelte az elmozdulást az elvont, hierarchikus alkotmányvédelemtől az egyéni jogséremlék orvoslása felé. Mivel a konkrét, egyedi alapjogsérelem felülvizsgálata nem léphetett át az adott ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságán, először a jogkövetkezményekben differenciált az alkotmányjogi panasz előterjesztője javára azzal, hogy a csakis rá vonatkozó visszamenőleges hatályon kívül helyezéssel alkalmat adott jogséremlé orvoslására.⁴⁸

Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójának gyengesége még egyértelműbben megmutatkozott akkor, amikor a törvény betűje nem, hanem csak az ahhoz kapcsolódó bírói jogértelmezés volt alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának a magyar jogrendből hiányzó intézménye helyett dolgozta ki az „élő jog” doktrínáját, amelyet az elvi alapokat lefektető 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban az egyébként alkotmányosan is értelmezhető, de a bírói gyakorlatban következetesen alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének igazolására használt. Megállapította, hogy a jogalkalmazás erre irányuló hatáskör hiányában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának, de „az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos értékekkel összevetnie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabály értelmezett és alkalmazott tartalmával együtt kell érteni.”⁴⁹ Ha tehát valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódott, akkor ez a normatartalom képezte az alkotmányossági felülvizsgálat alapját. Az alkotmányellenes joggyakorlatot azonban csak a jogszabály megsemmisítésével lehetett megszüntetni. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése és a panaszos ügyében való alkalmazhatatlanságnak kimondása mellett – ekkor először és utoljára a régi hatáskörök mellett – mégis megsemmisítette a megtámadott bírósági íté-

⁴⁷ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.

⁴⁸ Elsőként: 32/1990. AB határozat, amely megsemmisítette az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát egyes esetekre korlátozó jogszabályokat. Az indítványozó azért nyújtott be panaszt, mert a bíróság elutasította a lakáskiutalás felülvizsgálatát. SÓLYOM (1991) i. m. 368.

⁴⁹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276.

leteket is arra hivatkozva, hogy az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett a konkrét ügyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója.

Már a határozathoz fűzött különvélemény rávilágított arra, hogy a jogalkalmazó szerveket kell megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a jogszabályok alkotmányos értelmezésére és nem a jogalkotót „megbüntetni” az alkotmányellenes jogértelmezés miatt, ezért az Alkotmánybíróság más megoldást keresett az individuális alapjogsértések orvoslására. A testület – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz hiányában – csupán olyan preventív eszközöket dolgozhatott ki, mint például az alkotmányos követelmények, amelyek betartásuk esetén megakadályozhatták az alkotmányellenes ítélkezési gyakorlat megszilárdulását [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés].⁵⁰ Az alkotmánykonform értelmezés utólagos számonkérésére azonban kizárólag a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban van lehetőség. Ezért mindaddig, amíg az Alaptörvény be nem vezette a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt és alaptörvény-ellenesség esetén a bírói döntés megsemmisítésének a kötelezettségét, az alapjogok szubjektív védelme eshetőleges maradt.

2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz jogkövetkezménye

2.1. A bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása

Az Abtv. 43. § (1) bekezdése arra az esetre írja elő a bírói döntés megsemmisítését, ha az Alkotmánybíróság a 27. § alapján folytatott eljárásában **megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét**. Ennek következtében az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része az alkotmányjogi panasz megalapozottsága esetén két megállapítást tartalmaz. Egyrészt a testület kimondja, hogy a kifogásolt döntés alaptörvény-ellenes, másrészt dönt a bírói döntés megsemmisítéséről. A két megállapítás különálló feltüntetését az alkotmányjogi panasz eljárás és az alapjául szolgáló bírósági eljárás egyértelmű szétválasztása indokolja. Az alaptörvény-ellenesség megállapítása az anyagi jogi jogsértést (Alaptörvényben biztosított jog sérelme) rögzíti, a megsemmisítés pedig ezt a megállapítást juttatja érvényre.

Az Alaptörvényben biztosított jog anyagi jogi fogalma azonban önmagában nem elegendő annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy **miért minősítette a testület alaptörvény-ellenesnek a kifogásolt bírói döntést**, mert az alanyi jogok és az Alaptörvényben biztosított jogok sok esetben átfedésben vannak. Ez a kérdés szoros összefüggésben van a **bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata terjedelmének** kérdésével. A felülvizsgálat terjedelme arra ad választ, hogy mi a felülvizsgálat tárgya, és azt milyen mélységben vizsgálja az Alkotmánybíróság.

⁵⁰ Hasonlóképpen „egy speciális alkotmányos prevenciót” biztosított az Alkotmánybíróság azzal, hogy a normakontroll hatáskörét – a valamennyi normára kiterjedő alkotmányossági vizsgálat lehetőségére hivatkozva – kiterjesztette a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára, mivel ezzel megakadályozta, hogy alkotmányellenes jogegységi határozatok nyomán alkotmányosértő ítéletek születhessenek. ZAKARIÁS–POTJE i. m. 492.

A bírói döntések felülvizsgálatának alapját az alkotmánykonform értelmezés kötelezettsége képezi. Az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét az Alaptörvény maga mondja ki. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.⁵¹ Az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének célja az Alaptörvényben foglalt jogok érvényre juttatása, amelyet az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás keretében vizsgál.⁵² Az Alkotmánybíróság szerint a jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban való értelmezésének kötelezettségéből következik, hogy „a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgáster keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}.

A bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata a gyakorlatban annak vizsgálatát jelenti, hogy a bíróságok felismerték-e az ügy alapjogi vonatkozásait, és azokra figyelemmel, **az érintett alapjog alkotmányos tartalmát érvényre juttatva értelmezték-e az alkalmazandó jogszabályokat.** Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással – elsősorban az alapjogok védelmi körének figyelembe vételét kérte számon a bíróságokon.⁵³ Ez a vizsgálat magában foglalja a bírói mérlegelés felülvizsgálatát azokban az esetekben, amikor az alapjog gyakorlása valamelyik korlátozhatatlan alapjog védelmi körébe tartozik (jellemzően az emberi méltósághoz való jog védelmi körébe), és ezért az eleve nem tartozhat egy másik alapjog (például a véleménynyilvánítás szabadsága) védelmi körébe.⁵⁴ A testület a bíróságok mérlegelését azonban nem csupán az alapjogok védelmi körének figyelembe vétele körében értékelte, hanem kiterjesztette a mérlegelés felülvizsgálatát az alapjo-

⁵¹ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2019. január 1-től kiegészítette az Alaptörvény 28. cikkét. Az Alaptörvény 28. cikkének hatályos szövege a következő: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

⁵² Az alkotmánykonform értelmezés kötelezettsége előfeltételezi, hogy a rendes bíróságok, különösen a Kúria is értelmezi az alkotmányt. Az Alkotmánybíróság és a Kúria alkotmányértelmezése között az a feladatmegosztásból következő különbség, hogy csak az Alkotmánybíróság használhat alkotmányos normaigazolást (az alkotmány kötelező erejének igazolása) az alkotmányossági felülvizsgálat során, a Kúriának a jogrendszer mögötti igazoló indokokat adottnak kell venni, azaz nem kérdőjelezheti meg egy rendelkezés kötelező erejét. FRÖHLICH (2019) i. m. 374.

⁵³ Az Alkotmánybíróság szinonimaként használja az alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalma és a védelmi köre fogalmakat. Az alapjogi dogmatika különbséget tesz a két fogalom között. Az alapjogok tárgyi védelmi köre az alapjog gyakorlását megvalósító magatartások potenciális védelmét foglalja magában, amely a törvényben foglalt korlátozási lehetőségekre tekintettel csökkenhet. Az alapjogok normatív tartalma pedig a korlátozás eredményeként kapott végleges tartalom.

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság a 3001/2018. (I. 10.) AB határozatban megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntésben foglalt jogértelmezés összhangban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel, mivel ezen alapjog védelmi körét nem terjesztette ki a IX. cikk (4) bekezdésével ellentétes módon a közügyek szabad, nyilvános vitatása körén kívül eső, az emberi méltóság korlátozhatatlan magját megsértő közlésekre (Indokolás [41]).

gok ütközése esetén az arányossági teszt alkalmazásának felülvizsgálatára is.⁵⁵ Tehát a felülvizsgálat terjedelmének kérdése szorosan összekapcsolódik a bírói döntések érdemi felülvizsgálata körében alkalmazott anyagi jogi tesztekkel. Ennek megfelelően a felülvizsgálat terjedelme és az érdemi vizsgálat során figyelembe vett anyagi jogi szempontok együtt adnak választ arra a kérdésre, hogy melyik az az alkotmányjogi kérdés, amelyik a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése esetén a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban irányadó [vö. Abtv. 43. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság **kivételesen felülvizsgálja a jogalkalmazás helyességét is**. Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban kidolgozta az ún. önkényességi formulát: „[a] vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel {Indokolás [23]}. Az önkényes jogalkalmazás mércéje tehát az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog arra hivatkozással, hogy a hatályos jog figyelmen kívül hagyása fogalmilag nem lehet tisztességes.⁵⁶ Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban megerősítette a fenti határozatát azzal az indokolással, hogy az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak és a jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek (Indokolás [26]). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta ugyan, hogy nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, de azt az Alaptörvény 28. cikke egy újabb elemének, a jogszabályi célhoz kötött jogértelmezési alapelv vizsgálatára is kiterjesztette.⁵⁷ A felülvizsgálat terjedelmét tehát tovább tágította, ugyanakkor az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségével szemben a jogszabályi célhoz kötött jogértelmezést szűken értelmezte. Az a bírói mérlegelés minősül minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenesnek, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja (Indokolás [30]).

⁵⁵ Az arányossági teszt a jogalkalmazásban kérdéshez ld. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2016) i. m. 97–107.

⁵⁶ A különvélemények vitatták, hogy megállapítható lenne az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme, mivel egyrészt a tisztességes eljáráshoz való jog kizárólag processzuális kérdésekre vonatkozik. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [48]. Másrészt nem az objektíve helyes eredményt védi a peres eljárás során, hanem arra hivatott, hogy a jogérvényesítésre megfelelő eljárásban, az eljárási garanciákra tekintettel döntsön a bíróság. Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [44]. A normatív alapját veszített, „önkényes” bírói döntés kapcsán – a korábbi gyakorlatra hivatkozással – a B) cikk (1) bekezdésének sérelmét vetik fel.

⁵⁷ A különvélemények vitatják a felülvizsgálatnak az Alaptörvény 28. cikkének „jogértelmezési klauzulára” alapozását. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye szerint a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és ez a jogkör nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel nem orvosolható (Indokolás [65]). Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye szerint amennyiben az Alkotmánybíróság maga vizsgálja az ágazati törvények célját, az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben meghatározott funkcióján és feladatkörén kívülre kerül (Indokolás [107]).

Az önkényes bírói jogalkalmazás vizsgálata – az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének számonkérésével szemben – alapvetően közvetett alapjogsérelmen alapul. **Közvetlen az Alaptörvényben biztosított jog sérelme**, ha a bíróság az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének figyelmen kívül hagyásával sérti meg az érintett Alaptörvényben foglalt jogot. **Közvetett** a jogsérelem akkor, ha a bíró a törvényhez kötöttségének figyelmen kívül hagyásával valósítja meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Álláspontunk szerint a közvetett alapjogsérelem számonkérése túlságosan szélesre nyitja a bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálatának terjedelmét, ami ellentétes az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslat jellegével.⁵⁸

2.2. A bírói döntés megsemmisítése

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszeljáráásban [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés] – a vizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén – az Alkotmánybíróság által alkalmazandó jogkövetkezmény **a bírói döntés megsemmisítése**.

A rendelkezés nyelvtani értelmezése alapján egyértelmű, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja a vizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességét, **szükségszerűen alkalmaznia kell** a megsemmisítés jogkövetkezményét. **Kivételesen** előfordulhat azonban, hogy – bár az alaptörvény-ellenesség egyértelműen megállapítható – a megsemmisítés jogkövetkezménye mégsem orvosolná azt. Ez az eset áll fenn, ha az alaptörvény-ellenességet éppen az okozza, hogy a bírósági eljárás indokolatlanul elhúzódott, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált észszerű határidő követelményének sérelmét okozva ezzel. Ilyen ügyekben a bírói döntés megsemmisítése – az eljárás megisméltésére figyelemmel – még fokozná is az alaptörvény-ellenesség mértékét is, ezért az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében **nem rendelkezik a vizsgált bírói döntés megsemmisítéséről** (így az eljárás megisméltésére sem kerül sor), hanem kizárólag a határozat indokolásában állapítja meg az alaptörvény-ellenesség fennállását.⁵⁹

Az Abtv. nem ad eligazítást arra vonatkozóan, hogy **a megsemmisítés hatálya** kizárólag a teljes bírói döntést érintheti, vagy lehetőség van csupán a döntés egy részének a megsemmisítésére is. Az alkotmánybírói gyakorlat utóbbi értelmezést erősíti, így lehetőség van a vizsgált döntés **részbeni** – a konkrét ügyben csak az indítványozóra (az ügyben szereplő egyik terheltre) kiterjedő – **megsemmisítésére** is, mivel „[...] az alkotmányjogi panasz eljárás csak az indítványozó és a bíróság közötti közjogi jogviszonyt érintette, a többi vádlott nem részese az Alkotmánybíróság eljárásának, ezért az Alkotmánybíróság **csak az indítványozó vonatkozásában** semmisítette meg a támadott ítéletet, így határozata a többi terheltre nem terjed ki, így a meghozott döntés az ítélet hatályát az ő vonatkozásukban nem érinti {3354/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [13]}.”

⁵⁸ ZAKARIÁS (2019b) i. m. 35. Egyes szakirodalmi álláspontok szerint viszont elképzelhetők olyan esetek, amikor megállapítható a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme, ez azonban nem jelentheti a rendes bírósági döntés törvényességi felülvizsgálatát. Ilyen eset lehet a logikus és módszertanilag helytelen indokolás hiánya. CHRONOWSKI–VINCZE i. m. 10. Ide tartozhat a hatályos jog figyelmen kívül hagyása. KOVÁCS Á. i. m. 114.

⁵⁹ Ld. pl. 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [20].

Az Abtv. hallgat a bírói döntés **megsemmisítésének időpontjáról** is, eltérően a jogszabály(i rendelkezés) megsemmisítésének jogkövetkezményétől, ahol ezt konkrétan megjelöli [vö. Abtv. 45. § (1) bekezdés]. Álláspontunk szerint – a büntetőügyekben hozott bírói döntések kivételével – a bírói döntések megsemmisítése esetén is az alkotmánybírói döntés közzétételét követő napot kell a megsemmisítés időpontjának tekinteni.

2.3. A megsemmisítés hatása

E jogkövetkezmény intenzívebben érinti az alapul fekvő bírói döntést, összehasonlítva az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasszal, ugyanis az utóbb említett esetben alaptörvény-ellenesség Alkotmánybíróság általi megállapítása esetén a jogszabály(i rendelkezés) megsemmisítésére kerülhet sor [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés],⁶⁰ de e jogkövetkezmény nem érinti közvetlenül magának a bírói döntésnek a hatályát.⁶¹ Így tehát míg az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz esetén megállapított alaptörvény-ellenesség a bírói döntés hatályát – a Kúria közreműködése révén – közvetve érintheti, a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén egy **közvetlen jogkövetkezményről** van szó, hiszen a megsemmisített **bírói döntés minden további** – a rendes bíróságok részéről teendő – **intézkedés nélkül hatályát veszti**.

Ugyanakkor **az Alkotmánybíróság döntése önmagában** – a büntető ügyek kivételével – **nem biztosít szubjektív jogvédelmet** az indítványozó számára, ez csak az Alkotmánybíróság és a bíróságok együttműködésén keresztül – a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései alapján [vö. Abtv. 43. § (2) bekezdés]–érhető el.⁶²

Fentebb utaltunk rá, hogy a bírói döntés hatályvesztése – büntető ügyekben – közvetlenül az Alkotmánybíróság határozata folytán áll be, ezért – álláspontunk szerint – garanciális okokból szükséges lenne az Abtv.-ben *expressis verbis* meghatározni a bírói döntés megsemmisítésének időpontját. E körben elegendő csupán arra utalni, hogy a büntető ügyekben hozott bírói döntésekben kiszabott legsúlyosabb szankció, a végrehajtandó szabadságvesztés a személyi szabadsághoz való jog súlyos korlátozását jelenti. Amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisít egy szabadságvesztés büntetését töltő elítéltet érintő – a szóban forgó büntetést kiszabó – jogerős bírósági döntést, azzal az egyéb következmények mellett a fogvatartás jogalapja is megszűnik, így tehát a

⁶⁰ Amennyiben az alaptörvény-ellenes jogszabály(i rendelkezés) már nincs hatályban, de egyébként az ügyben alkalmazni kellene, az Alkotmánybíróság alkalmazási tilalmat rendel el [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés, 45. § (2) bekezdés].

⁶¹ Az Abtv. szerint a jogszabály megsemmisítése – **főszabályként** – nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat [vö. Abtv. 45. § (3) bekezdés], így tehát az addig jogerőssé vált bírósági döntéseket sem. E szabálytól eltérő, **kivételszabály** éppen büntetőügyekben (és szabálysértési ügyekben) érvényesülhet [vö. Abtv. 45. § (6) bekezdés], de az ott meghatározott feltételek fennállása esetén is a rendes bíróságok (büntetőügyekben kifejezetten a Kúria) jogosult meghatározni azt, hogy az Alkotmánybíróság jogszabály(i rendelkezés) alaptörvény-ellenességét kimondó döntése érinti-e egyáltalán, ha igen, milyen módon az alapul fekvő ügyben hozott bírósági döntés hatályát [vö. Abtv. 45. § (7) bekezdés].

⁶² TÓTH J.–TÉREY i. m. 15.

fogvatartást foganatosító büntetés-végrehajtási intézetnek intézkednie kell az indítványozó azonnali szabadon bocsátásáról, ellenkező esetben a személyi szabadságtól való megfosztás jogellenessé válik. Nem közömbös tehát, hogy mit kell a bírói döntés megsemmisítése időpontjának tekinteni és – ezzel szoros összefüggésben – milyen módon szükséges az érintettek tudomására hozni az alkotmánybírói döntést. Álláspontunk szerint – a szükséges jogszabály-módosítás megtörténteig – e jogkövetkezmény kapcsán a helyes gyakorlatnak az tekinthető, ha az **alkotmánybírói döntés közzétételének a napját** tekintjük a megsemmisítés időpontjának azzal, hogy az indítványozón és a panaszt megküldő bíróságon kívül az érintettek⁶³ részére a közzététel napján rövid úton is intézkedni kell a határozat kézbesítése iránt.

A szabálysértési eljárásban hozott bírósági döntés Alkotmánybíróság általi **megsemmisítése** kapcsán – az azonosság okán – visszautalunk a büntetőügyek vonatkozásában írtakra. Ennek megfelelően a megsemmisített bírósági döntés szabálysértési ügyekben is minden további – a rendes bíróságok részéről teendő – intézkedés nélkül hatályát veszti. Bár a gyakorlatban még nem került rá sor, de szabálysértési ügyekben is irányadónak tekintjük az észszerű határidő sérelmével, a megsemmisítés hatályával, illetve időpontjával kapcsolatban írtakat is.

3. A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírói döntés eljárási jogkövetkezménye

3.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban vizsgált bírói döntésnek a megsemmisítése hatását tekintve megegyezik a büntetőeljárás hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás jogkövetkezményével, ezért büntető ügyekben a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítésének eljárási jogkövetkezményét a **Be. az eljárás megismétlésében** jelöli meg [Be. 632. § (1) bekezdés]. Fontos hangsúlyozni, hogy büntető ügyekben – szemben a polgári vagy közigazgatási ügyekben követendő eljárással – a **Be.** nem tartalmaz olyan köztes eljárást, amely a Kúria hatáskörébe utalja az új eljárásra utalás jogkövetkezményének meghatározását.⁶⁴ Mindezek alapján megállapítható, hogy – az Abtv. javaslatához fűzött indokolástól eltérően –⁶⁵ **büntető-ügyekben** a bírósági döntés alkotmánybírói megsemmisítése **minden esetben és automatikusan** az eljárás megismétlését vonja maga után.

A megismételt eljárás részletes szabályait a Be. 632–636. §-ai tartalmazzák, amelyek értelmében – az Alkotmánybíróság döntésétől függően – az eljárás megismétlése jelentheti kizárólag a Kúria által lefolytatandó felülvizsgálati eljárás [Be. 636. § (1) bekezdés],⁶⁶ illetve a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat [Be. 636. § (2)

⁶³ E körbe sorolva például fogvatartás esetén a büntetés-végrehajtási intézetet is.

⁶⁴ Ld. Pp. 427. § (1) bekezdés *b)* pont és (2) bekezdés *c)* és *d)* pont.

⁶⁵ Az Abtv. javaslat 39–46. §-aihoz fűzött részletes indokolás a következőképpen szól: „Kérdéses, mely eljárási szakasztól kellhet megismételni a bírói eljárást, **ha egyáltalán kell** [kiemelés tőlünk].”

⁶⁶ Az Alkotmánybíróság a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatával megsemmisítette a Kúria Bfv.I.588/2015/5. számú ítéletét. A megismételt felülvizsgálati eljárásban a Kúria Bfv.I.1799/2016/30. számon hozott újabb ítéletet. Ld. TÓTH J.–TÉREY i.m. 54.

bekezdés] vagy kizárólag a harmadfokú eljárás [Be. 635. § (2) bekezdés],⁶⁷ illetve (harmadfokú eljárás kizártsága esetén) kizárólag a másodfokú eljárás megismétlését [Be. 635. § (1) bekezdés],⁶⁸ de adott esetben az eljárás megismétlése a büntetőeljárás teljes bírósági szakaszának – így az elsőfokú eljárásnak [Be. 633-634. §§] – az ismételt lefolytatásával is járhat akkor, ha az Alkotmánybíróság az ügyben született minden bírósági döntést megsemmisít [vö Abtv. 43. § (4) bekezdés]. Az említett esetkörökkel tehát kifejezetten számol a Be, ugyanakkor nem tér ki jó néhány olyan esetre, ahol szintén helye lehet bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszeljárásnak, így a bírósági döntés megsemmisítésének jogkövetkezménye – ennél fogva az eljárás megismétlésének szükségessége – szintén felmerülhet.

A Be. a megismételt eljárásról szóló rendelkezései között nem tesz külön említést a perújítási eljárás megismétléséről, holott az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a perújítási eljárás megengedhetősége kérdésében lefolytatott eljárás során hozott, a perújítási indítványt elutasító jogerős bírósági döntés [Be. 644. § (6) bekezdés], illetve az elrendelt perújítási eljárás során hozott, a perújítást elutasító jogerős bírósági döntés [Be. 647. § (2) bekezdés] is a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgya lehet.⁶⁹ A Be. a szóban forgó részében szintén nem nevesíti az egyszerűsített felülvizsgálat megismétlését, holott bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasszal támadható az említett eljárás során hozott bírói döntés is⁷⁰ és ugyanez a helyzet a különleges eljárás megismétlésével is {lásd például: 3135/2020. (V. 15.) AB határozat}.

Álláspontunk szerint a Be. „hallgatása” az ismertetett ügytípusokban sem gördít akadályt az eljárás – Alkotmánybíróság döntése folytán szükséges – megismétlése elé, hiszen az említett eljárásokkal kapcsolatos rendelkezések nem zárják ki az eljárás megismétlést, valamint az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése folytán elbírálatlan indítvány, illetve jogorvoslati nyilatkozat marad hátra, amelynek szükségszerű az ismételt elbírálása.

Megjegyzést érdemel, hogy az utóbb tárgyalt csoportba tartozó eljárások közös jellemzője, hogy a jogerős bírósági döntést követően lefolytatott (járulékos, kiegészítő jellegű) eljárások, így az eljárás alkotmánybírósági határozat következményeként történő megismétlése kizárólag e járulékos eljárások újra lefolytatását jelenti.⁷¹

Az Alkotmánybíróság határozata alapján megismételt eljárás során a Be. a **súlyosí-tási tilalom** feltétlen érvényesülését írja elő, azaz a megismételt eljárás eredményeként hozott bírósági döntésben nem lehet a korábban felmentett vádlott bűnösségét megállá-

⁶⁷ Az Alkotmánybíróság a 11/2017. (V. 26.) AB határozatában megsemmisítette a Pécsi Ítéltábla Bhar.I.15/2015/3. számú végzését. A megismételt harmadfokú eljárásban a Pécsi Ítéltábla Bhar.I.38/2017/5. számon hozott újabb végzést. Vess össze: TÓTH J.–TÉREY i. m. 121.

⁶⁸ Az Alkotmánybíróság a 14/2015. (V. 26.) AB határozatában megsemmisítette a Fővárosi Törvényszék 28.Bpkf.II.10.537/2014/2. számú végzését. A megismételt másodfokú eljárásban a Fővárosi Törvényszék 27.Beüf.II.8514/2015/5. számon hozott újabb végzést. Ld. TÓTH J.–TÉREY i. m. 107.

⁶⁹ Ld. pl. 3014/2020. (II. 4.) AB végzés, illetve 3244/2013. (XII. 21.) AB végzés.

⁷⁰ Ld. 3119/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [10]; 3314/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [10]. Ezekben az ügyekben a régi Be. 578. §-a szerinti különleges eljárás – azaz a bűnügyi költségre vonatkozó utólagos rendelkezés – során hozott határozatok képezték az ügy tárgyát. Ezek az eljárások a jelenleg hatályos Be.-ben – azonos tartalommal – az egyszerűsített felülvizsgálat szabályai között helyezkednek el [ld. Be. 671. § 15. pont].

⁷¹ Ld. 3014/2020. (II. 4.) AB végzés, Indokolás [12].

pítani, illetve a megsemmisített ítéletben kiszabott büntetésnél hátrányosabb büntetést kiszabni, vagy büntetés alkalmazott intézkedésnél hátrányosabb intézkedést alkalmazni [Be. 634. § (2) bekezdés].

Ha az Alkotmánybíróság eljárása során szabálysértési ügyben semmisít meg egy bírói döntést, a megsemmisített határozatot hozó bíróságnak – a Szabs.tv. rendelkezései szerint – új eljárást szükséges lefolytatnia az ügyben [Szabs.tv. 133. § (4) bekezdés]. A Szabs.tv. az új eljárásra a perújítási eljárás szabályait rendeli alkalmazni, értelemszerű eltérésekkel, így az alkotmánybírói döntés alapján hivatalból meg kell indítani az eljárást, a bíróságnak mindenképpen új döntést kell hoznia, amelynek során figyelemmel kell lennie a súlyosítási tilalom szabályára is [Szabs.tv. 133. § (6) bekezdés *a*) és *c*) pont]. A nagyfokú hasonlóság okán e körben is visszautalunk a büntetőügyek kapcsán írtakra.

A szabálysértési ügyekben – a szabálysértések jellegétől függően – a bírósági eljárásnak kétféle típusa létezik. A szabálysértési hatóság határozata elleni jogorvoslatként (kifogás) egy egyfokú bírósági eljárást,⁷² míg a szabálysértési elzárással is büntethető, valamint a bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó szabálysértések tekintetében egy kétfokú bírósági eljárást tesz lehetővé a Szabs. tv.⁷³ Utóbbi esetben – hasonlóan a büntető ügyekhez – az Alkotmánybíróság döntése folytán sor kerülhet új eljárásra csupán a másodfokú eljárás tekintetében, de – az első- és másodfokú bírósági döntések egyidejű megsemmisítése esetén – a teljes bírósági eljárás vonatkozásában is. Tekintettel arra, hogy a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgya lehet a perújítási kérelem elutasításáról rendelkező jogerős bírósági döntés [Szabs.tv. 130. § (2) bekezdés] és a perújítás elutasításáról rendelkező jogerős bírósági döntés is [Szabs.tv. 132. § (1) bekezdés II. fordulat],⁷⁴ sor kerülhet a perújítási eljárás újra lefolytatására is.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti megállapítások csak arra az esetre vonatkoznak, ha az Alkotmánybíróság kizárólag bírósági döntéseket semmisít meg a vizsgált szabálysértési ügyben. Ha az Alkotmánybíróság a szabálysértési hatóság bíróság által felülvizsgált határozatát is megsemmisítette, a Szabs. tv. 133. § (7) bekezdése értelmében újabb szabálysértési eljárás nem indítható a megsemmisített határozatokkal elbírált cselekmény miatt [vö. Abtv. 45. § (1) bekezdés].

3.2. Közigazgatási ügyekben

Az alkotmányjogi panasz alapján meghozott alkotmánybírói döntés több következménnyel bírhat a bíróságokra nézve, gyakorlatilag a döntés tartalmától függ az, hogy azt a bíróság hogyan hajtja végre. Mivel az alkotmányjogi panaszt jogerős döntéssel szemben lehet benyújtani, annak megsemmisítése áttöri a jogerőt és feléleszti az eljárás alapjául szolgáló jogviszonyt. Az esetek túlnyomó többségében ezért ismételtlen megnyílik a bírósági szakasz és a bíróságnak meg kell ismételnie az eljárását.

A Kp. a rendkívüli perorvoslatokkal összefüggésben szabályozza az Alkotmánybírói eljárását követő eljárást (XX. fejezet). Alapvetően a Pp. szabályait rendeli alkalmazni

⁷² Ld. Szabs. tv. 107–116. §.

⁷³ Ld. Szabs. tv. 118–123. §.

⁷⁴ Ld. pl. 3119/2018. (IV. 9.) AB végzés.

mazni [123. § (1) bekezdés] és csak az eltéréseket szabályozza. Bírói döntés megsemmisítése esetén a Kúria hivatalból eljárva dönt arról, hogy milyen módon hajtható végre az Alkotmánybíróság döntése: annak függvényében, hogy az Alkotmánybíróság mely bírósági döntést semmisítette meg, új eljárásra utasíthatja az elsőfokon eljáró bíróságot, vagy új határozat hozatalát rendelheti el a felülvizsgálati kérelem tárgyában, illetve – ha a jogsérelem utólagos orvoslására nincs lehetőség – az új eljárásra utasítást mellőzi [123. § (2) bekezdés]. Utóbbi esetben gyakorlatilag az Alkotmánybíróság határozata dönti el, hogy az ügyben mely döntés a végleges. Ilyen tartalmú döntést hozott a Kúria abban az ügyben, ahol a kérelmező visszavonta a felülvizsgálati kérelmét, így az alkotmánybírósági határozatot követő felülvizsgálati döntés érdemi meghozatalára és azzal az állított jogsérelem orvoslására már nem volt lehetőség (Kúria Kpkf.IV.37.772/2019/2.).

A jogsérelem utólagos orvoslásának lehetetlensége különösen közigazgatási ügyekben fordulhat elő, többek között akkor, amikor a hatóság döntésének időbelisége kiemelkedő jelentőségű (pl. gyülekezés megtiltása), vagy ha az eredeti állapot helyreállítása, az okozott jogsérelem meg nem történtté tétele fizikailag lehetetlen (pl. kényszerítőeszköz-alkalmazás). Figyelembe veendő ugyanakkor az is, hogy milyen típusú közigazgatási per volt folyamatban, a Kp. ugyanis számos pertípust nevesít, melyekben eltérő módon értelmezhető a jogsérelem orvoslásának fogalma.

A közigazgatási ügyek egyik további sajátossága, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak a bírósági ítéletet semmisítheti meg, hanem a per alapjául szolgáló hatósági döntést is [43. § (4) bekezdés]. Az Abtv. megfogalmazásában még a régi Pp.-t követi, így a hatósági döntést felülvizsgáló közigazgatási per logikáját követi, a Kp. ugyanakkor már a közigazgatási cselekmény – a hatósági döntéshez képest jóval tágabb – fogalmát használja [123. § (3) bekezdés]. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság nemcsak a bírósági határozatot semmisíti meg, hanem az azzal elbírált közigazgatási cselekményt is, ezért nem a Kúria dönti el a további jogkövetkezményeket, hanem pusztán értesíti a megsemmisített döntést hozó közigazgatási szervet a szükséges intézkedések megtétele érdekében, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja. Ezekben az esetekben el nem bírált jogorvoslati kérelem a közigazgatási cselekmény megsemmisítésére tekintettel nem marad folyamatban, így a bíróságnak érdemi eljárási lehetősége nincs. Ezekben az esetekben is felmerülhet ugyanakkor a közigazgatási eljárás megismétlésének okafogyottsága. A Kp. hatályba lépése előtt a Kúria néhány – gyülekezési – ügyben ezen okból (a rendezvény tervezett időpontjához képest eltelt idő) miatt mellőzte az új eljárása és új határozat meghozatalára utasítást (Kúria Kpkf. IV. 37.725/2016/2., Kpkf.37.731/2015/2., Kpkf.37.163/2013/2. számú határozatok), a Kp. hatálya alatt ilyen döntés azonban nem található. Álláspontunk szerint alapvetően az eljáró közigazgatási szerv hatáskörébe tartozó döntés az Alkotmánybíróság döntését követő helyzet orvoslása, ugyanakkor a Kp. „szükséges intézkedések megtétele érdekében” fordulat hagyhat némi mozgásteret a bíróságnak.

3.3. Polgári ügyekben

Az Alkotmánybíróság határozata bizonyos esetekben önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje, más esetek-

ben a jogsérelem orvoslására bírósági eljárás útján kerül sor a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései alapján.⁷⁵

Ha az Alkotmánybíróság polgári jogi ügyben állapítja meg a bírói döntés alaptörvény-ellenességét és a bírósági határozatot megsemmisíti, **az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét** – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – **a Kúria állapítja meg.**⁷⁶ A Kúria az Alkotmánybíróság határozatából következően – a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntés megsemmisítésének kivételével [vö. Abtv. 43. § (4) bekezdés] – az első- vagy a másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el.⁷⁷

A Kúria új eljárásra és új határozat hozatalára utasította az elsőfokú bíróságot abban az ügyben,⁷⁸ amelyben az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg az első és másodfokú bíróság ítéletét, mert azok sértették a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot azáltal, hogy az indítványozó kártérítés iránti igénye tartalmi, a kárfelelősség egyéb feltételeire is kiterjedő elbírálását mellőzték {3081/2015. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [60]}. A Kúria az ügyben másodfokon eljáró bíróságot utasította új eljárásra és új határozat hozatalára abban az esetben,⁷⁹ amikor az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a jogerős döntést és a Kúria felülvizsgálati ítéletét, mert a Kúria a jogorvoslathoz való joggal ellentétesen értelmezte a Pp. 275. § (3) bekezdését, és nem helyezte hatályon kívül a jogorvoslathoz való alapjogot sértő jogerős bírói döntést, amely nem vizsgálta érdemben a szerződés érvényességének megállapítására irányuló kérelmet annak ellenére, hogy az indítványozó fellebbezési jogosultsággal rendelkezett {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [20]}. A Kúria egy másik ügyben szintén a másodfokú bíróságot utasította, hogy folytassa le a hatályában nem érintett elsőfokú döntés elleni fellebbezés folytán szükségessé vált másodfokú eljárást és az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogerős ítélet helyett hozzon új ítéletet,⁸⁰ mivel az a sajtószabadság védelmi körét figyelmen kívül hagyta {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [48]}.

4. A megismételt eljárásra vonatkozó követelmények

4.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben

Az Abtv. szóban forgó rendelkezése értelmében, amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisít egy bírósági döntést, a megismételt eljárás során a rendes bíróság(ok)nak **az alkotmányjogi kérdésben** az alkotmánybírósági határozat szerint kell eljárnia. A

⁷⁵ 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [46]; 15/2015. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [41].

⁷⁶ Pp. 427. § (1) bekezdés *b*) pont.

⁷⁷ Pp. 427. § (2) bekezdés *c*) pont.

⁷⁸ Kpfk.IV.37.610/2015/3. számú végzés. A 3081/2015. (V. 8.) AB határozat utóéletét részletesen ld. TÓTH J. – TÉREY i. m. 36–37.

⁷⁹ Kúria Kp kf.IV.37.548/2014/5. számú végzés. A 3064/2014. (III. 26.) AB határozat utóéletét részletesen ld. TÓTH J. – TÉREY i. m. 96–97.

⁸⁰ Kúria Kp kf.IV.38.031/2012/4. számú végzés. A Kúria azt is megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően meghozott felülvizsgálati ítélet a felek közötti jogvita tekintetében joghatás kiváltására nem alkalmas. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat utóéletét részletesen lásd TÓTH J.–TÉREY i. m. 153–155.

Be. ezzel párhuzamosan úgy rendelkezik, hogy a megismételt eljárásban a bíróság az ügyet az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata **okainak és indokainak figyelembevételével** bírálja el [Be. 632. § (2) bekezdés]. Hasonlóan a Szabs tv. 133. § (6) bekezdés *b)* pontja értelmében az alkotmánybírósági döntés eredményeként megindult új eljárásban a bíróságnak az Alkotmánybíróság határozata **okainak és indokainak figyelembevételével** kell eljárnia.

Az „**alkotmányjogi kérdésben**” fogalom értelmezésekor az Alkotmánybíróság bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban érvényesülő hatásköréből kell kiindulni [vö. Abtv. 27. §]. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság a konkrét büntetőbírói döntés és a döntést támadó alkotmányjogi panaszban előadott kifogások értékelése során figyelembe veszi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontjában biztosított vizsgálati jogkörének határait is {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}, azaz a bírósági döntést kizárólag abból a szempontból vizsgálja felül, hogy az összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Mindez azt jelenti, hogy bár az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok jogalkalmazását, jogértelmezését vizsgálja felül, nem törvényességi felülvizsgálatot végez. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik attól, hogy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]}, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; megerősítve: 14/2015. (V. 26.) AB határozat [51]}.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben jelzett keretek között – mindig jogkérdésben foglal állást, ténykérdések vizsgálata kívül esik a hatáskörén, ezért nem vizsgálja azt, hogy a jogalkalmazó az adott, konkrét ügyben helytállóan értékelte-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e, így tehát tartózkodik attól, hogy az alapügyhöz kapcsolódó bizonyíték- és tényértékelési kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33]}.

Az Alkotmánybíróság abban az esetben állapítja meg a bírósági döntés alaptörvényellenességét, ha arra a következtetésre jut, hogy az eljáró bíróság – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt kötelezettség ellenére – nem az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az általa alkalmazott jogszabály(i) rendelkezés(t). Az Alkotmánybíróság részletesen megindokolt határozata megjelöli az alaptörvény-ellenesség okát [vö. Abtv. 63. § (2) bekezdés]. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság döntése – az indokolásában kibontott elvi jelentőségű alkotmányos mércét is beleértve {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [54]} – mindenkire nézve kötelező [vö. Abtv. 39. §], a megismételt eljárás során eljáró bíróságnak – az alkotmánybírósági határozat indokolásában foglalt **alkotmányjogi okok és indokok alapján** – arra kell figyelemmel lennie, hogy eljárása során az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezést fejtsen ki az ügyben. Az Alkotmánybíróság az okok és indokok rögzítésén túl **iránymutatást** is ad arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó jogszabály(i) rendelkezés) mely értelmezése áll összhangban az Alaptörvénnyel {18/2019. (VI. 12.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az ügy tárgya, a jogvita természete alapján eltérő mélységű és jellegű indokolás szükséges az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezés kifejtéséhez, így sok esetben önmagában az alaptörvény-ellenesség okának a megjelöléséből egyértelművé válik az alkotmányos iránymutatás, míg más esetben a határozat indokolásában egyértelműen

elkülönül az alaptörvény-ellenesség okának kifejtése és a megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatás.

Egy ügyben például az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség **okaként** azt állapította meg, hogy „a bíróságok a rágalmozás bűncselekményének törvényi tényállásában szereplő »tényt állít« fogalmat olyan kiterjesztően értelmezték, ami nincs összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménysszabadságból fakadó követelményekkel” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [52]}. Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság szerint: „[a] bíróságok az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogértelmezésükkel tehát a pótmagánvádló számára biztosított jogorvoslat jogalkotó által szándékolt terjedelmét oly mértékben leszűkítették, hogy ennek következtében megsértették az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslati jog hatékony érvényesülésének alkotmányos követelményét” {3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [37]}. Egy harmadik ügyben pedig az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a bíróságok „nem folytatták le a Btk. 2. §-a értelmében annak a vizsgálatát, hogy a bűncselekményt az elkövetése vagy az elbírálása idején hatályban lévő büntetőtörvény szerint kell elbírálni, holott az indítványozó által elkövetett és az alapítételek alapjául szolgáló valamennyi bűncselekmény elkövetési ideje 2013. július 1. előtti. Ezzel szemben az eljáró bíróságok tartalmilag a Btkátm. megsemmisített 3. §-ának megfelelő vizsgálatot folytattak, és annak eredményeként jutottak arra a következtetésre, hogy az indítványozó esetében nincs helye a régi Btk. összbüntetési szabályai alkalmazásának.” {3136/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [50]}

Azokban az ügyekben, amelyekben kifejezett **iránymutatás** is szerepel a határozatban, az Alkotmánybíróság például a következőket emelte ki: a megismételt eljárásban az „érdemben el nem bírált fellebbezéseket” a bíróságnak el kell bírálnia {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [56]}. Egy másik ügyben: a megismételt eljárás során a bíróságoknak „a releváns tényekre vonatkozó indokolási kötelezettségüknek eleget kell tenniük” {3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [46]}. Egy harmadik ügyben pedig: „[a] megismételt eljárásban a bíróságoknak vizsgálniuk kell, hogy a vitatott közlések valamennyi releváns körülmény mérlegelésével a közügyek vitájának körébe sorolandók-e, és így korlátozzák-e az érintettek személyiségvédelmét. [...] Mindezek során figyelembe kell venni az érintettek múlt- vagy jelenbeli szerepének, feladatának és személyes közreműködésének a közügyek vitájával meglévő kapcsolatát, és azt, hogy a vitatott közlések észszerűen e kapcsolat keretein belül maradva fogalmazódtak-e meg. A közügyek vitája számára relevanciával bíró munkavégzésre vonatkozó negatív vélemény önmagában még akkor sem adhat alapot büntetőjogi elmarasztalásra, ha az érintett nem hivatásszerűen közéleti szereplést vállaló vagy közvetlenül közhatalmat gyakorló személy. [...]” {3236/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [37]}.

Az Alkotmánybíróság tehát az alaptörvény-ellenesség okainak megállapításával és iránymutatásainak megfogalmazásával a bírói jogértelmezés alkotmányos kereteit jelöli ki, nem a konkrét ügyet dönti el. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezése minden jogalkalmazó szervet köt, arra nem csupán a megismételt eljárást első- vagy másodfokon lefolytató bíróságot köti, hanem a megismételt eljárásban hozott döntést másod- vagy harmadfokon felülbíró bíróságot is, szemben az eljárás rendes bíróságok által történt elrendelése során érvényesülő szabállyal [Be. 632. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság megteheti, hogy a bírósági döntést megsemmisítő határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményt is meghatároz [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés], amely kétség kívül megkönnyíti a megismételt eljárást lefolytató bíróság helyzetét, hiszen az Alkotmánybíróság e jogkövetkezésménnyel *expressis verbis* megfogalmazott iránymutatást ad a határozatában kifejtett indokoláson túl.

4.2. Közigazgatási ügyekben

Amennyiben a Kúria az Alkotmánybíróság döntését követően azt állapítja meg, hogy meg kell ismételni az eljárást, az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja, vagy elrendeli a kúriai eljárás megismétlését.

Közigazgatási ügyekben jelenleg a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek járnak el elsőfokon és minden jogorvoslati eljárást, sőt, egyes esetekben az elsőfokú eljárásokat is a Kúria folytatja le. Az ezt megelőző időszakkal ellentétben ezézt most már nagyobb számban kerül sor a kúriai eljárások megismétlésére. A Kp. nem tartalmaz a Pp.-hez képest eltérő rendelkezéseket e körben és egyik említett eljárási törvény sem tartalmaz a Be.-hez hasonló iránymutatást arról, hogyan köti az Alkotmánybíróság döntése az eljáró bíróságot. Magának az eljárásnak a lefolytatása pedig az általános szabályok szerint zajlik.

A megismételt eljárásban a bíró kötve van ahhoz az alaptörvény-értelmezéshez, amit az Alkotmánybíróság kifejtett, de nincs kötve abban, hogy milyen jogszabályt kell alkalmaznia, milyen tényállást kell megállapítania, és hogy ezek alapján milyen döntést kell hoznia. Ahogyan arról fentebb már szó esett, az Alkotmánybíróság alapvetően nem az egyes szakjogi kérdéseket értelmezi és bírálja el, így e körben a megismételt eljárást lefolytató bíróságnak továbbra is adott a jogértelmezési mozgáster. Minden jogszabályi rendelkezésnek van egy értelmezési tartománya, a bíró ebben a térben mozog. Ugyanakkor az alkotmánybírósági döntés a korábbi értelmezési lehetőségek közül a döntés alaptörvény-ellenessé nyilvánításával kizár ebből az értelmezési tartományból részeket és iránymutatást ad abban, hogy a lehetséges további értelmezések közül mi az, ami alkotmánykonform. Ez az iránymutatás köti az ügyben eljáró bírót. Hangsúlyozandó, hogy a bíróságnak nem ugyanolyan tartalmú döntést kell hoznia, hanem az alaptörvényi rendelkezésnek kell ugyanolyan értelmet tulajdonítania, mint amit az Alkotmánybíróság tulajdonított. Elsőként tehát a döntés mögött meghúzódó elvi megfontolást, a *ratio decidendi*-t kell feltárni, és ennek segítségével, felhasználásával kell eldönteni az egyedi ügyet. Abban az esetben, ha a megismételt eljárásban a bíróság az Alkotmánybíróság döntését nem megfelelő módon veszi figyelembe, döntése alkotmányjogi panasszal támadható {3/2017. (II. 25.) AB határozat Indokolás [22]–[28]}.

4.3. Polgári ügyekben

Az Abtv. 43. § (3) bekezdés szerinti „**alkotmányjogi kérdés**” meghatározása, amely a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében – az Alkotmánybíróság döntéseinek *erga omnes* hatálya folytán [vö. Abtv. 39. §] – irányadó a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban, különösen nehéz a polgárjogi ügyekben, mivel az Alaptörvény érvényesülése eltérő a közjogban és a magánjogban. „Míg

a közjogban az Alaptörvény általában közvetlenül érvényesül, addig a magánjogban közvetetten, az Alaptörvényben szereplő alapvető jogok és alkotmányos értékek [...] átsugárzása folytán, a magánjogi normák értelmezése útján {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [55]}.”

Az alapjogok érvényesülésének kérdése a magánjogi viszonyokban az alkotmányjogi diskurzus egyik legjelentősebb kérdése mind a mai napig. Alapvetően két nézet állt szemben egymással: a közvetlen horizontális hatály tana és a közvetett horizontális hatály tana.⁸¹ Az Alkotmánybíróság a fenti határozatával – az Alaptörvény R. cikk (1) és (2) bekezdéséből kiindulva – a közvetett horizontális hatály mellett tette le a voksát. Az „átsugárzás” jelentőségét a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz adja, egyrészt azzal, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenessége esetén annak a megsemmisítését írja elő, másrészt azzal, hogy a megismételt eljárásban az „alkotmányjogi kérdésben” az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.

Az alkotmányjogi kérdés fogalma szoros összefüggésben van a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításával és a bírói döntés felülvizsgálata terjedelmének kérdésével. Fontos hangsúlyozni, hogy az Abtv. 43. § (3) bekezdése szerinti „**alkotmányjogi kérdés**” nem azonos az Abtv. 29. § szerinti „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssel.” Bár az egyedi ügyben konkretizált alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés képezi az érdemi alkotmánybírói felülvizsgálat alapját, az alkotmányjogi kérdés sokkal összetettebb, mivel a **vizsgálat eredményét rögzíti**.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője, ezért az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának értelmezése során a bíróságok számára az alkotmánybírói felülvizsgálat esszenciáját rögzítő alkotmányjogi kérdés a kiindulópont. Amennyiben a bíróság jogerős ítéletében nem tartja tiszteletben az Alaptörvény autentikus értelmezését, az Alkotmánybíróság azt – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, illetve az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján – felülvizsgálja, és szükség esetén megsemmisíti.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a 28/2014. (IX. 29.) AB határozat (Abh.) következtében megismételt eljárásban hozott jogerős ítéletet, mivel az nem áll összhangban az Alaptörvény IX. cikk Abh.-ban lefektetett értelmezési követelményeivel.⁸² Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt vizsgálta, hogy a határozat egyensúlyt

⁸¹ Az alapjogok magánjogi viszonyokban való érvényesülésének problémája szorosan kapcsolódik a német jogtudományhoz, ezért a „*Drittwirkung*” kifejezés meghonosodott a magyar jogi szaknyelvben is. GÁRDOS-OROSZ a terminológia egységesítésének céljával bevezette a horizontális hatály fogalmát. GÁRDOS-OROSZ (2011) i. m. 15–16. A közvetlen hatály tana értelmében a magánszemélyek az alapjogok kötelezettjeinek minősülnek és az alapjogok a bíróság előtt közvetlenül érvényesíthetők. A közvetett hatály tana szerint az alkotmányban biztosított alapvető jogok elsősorban a törvények generálklauzuláinak közvetítésével kerülnek alkalmazásra a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban. Ennek megfelelően a törvényhozó, valamint a bírói hatalom az alapjogok kötelezettje, a magánszemélyek nem. A magyar szakirodalomban a közvetlen hatály tanát képviseli Lábady Tamás, a közvetett hatály tanát Vékás Lajos. LÁBADY (1998) i. m. 161.; VÉKÁS i. m. 156.

⁸² 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]–[26]; Hasonlóan: 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2017. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [27]. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint az Alkotmánybíróság autentikus alaptörvény-értelmezésének figyelmen kívül hagyása önmagában okot adhat a rendes bírósági döntés alkotmánybírói megsemmisítésére {3/2017. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [53]}.

teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között. Az Alkotmánybíróság a képmáshoz való jog terjedelmét – a közhatalmat gyakorló személyek (és a közszereplő politikusok) személyiségvédelmének a korábbi gyakorlatban kidolgozott korlátozottságából kiindulva – szűkre szabta: azt az emberi méltóság sérelmére korlátozta. Ezzel szemben az Abh.-ban kifogásolt bírói döntés kizárta a sajtószabadság védelmi köréből a tüntetés biztosításában közreműködő rendőrök képmásának az illusztrációként való közzétételét annak ellenére, hogy a bíróság az emberi méltóság sérelmére utaló körülményt nem állapított meg. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően arra alapozta a jogerős döntés megsemmisítését, hogy az a sajtószabadság védelmi körét figyelmen kívül hagyta: nem tulajdonított jelentőséget a képfelvétel elkészítése körülményeinek és a nyilvánosságra hozataluk céljának, hanem annak az egyetlen szempontnak tulajdonított jelentőséget, hogy a rendőr a szolgálati feladatai ellátása során általában közszereplőnek minősül. A konkrét ügyben az alkotmányjogi kérdés tehát összetett volt, magában foglalta egyrészt a két alapjog védelmi körébe tartozó magatartások megítélését, másrészt az alapjogok közötti kollízió feloldásának a lehetőségét.

A Kúria az alkotmányjogi kérdés összetettségét felismerve előírta a másodfokú bíróság számára, hogy az ismételt fellebbviteli eljárás során vizsgálja meg a tudósítás alapjául szolgáló jelenkori esemény jellegét, a közhatalom gyakorlása megnyilvánulásának módját, a felvételek jellegét és felhasználásuk módját. A Kúria kimondta, hogy ha az ábrázolás nem volt öncélú, megalázó, sértő, akkor a rendőrök képmása nem tartható ki, sőt azt is, hogy az ezzel ellentétes jogi álláspont figyelmen kívül hagyáa a közhatalmat gyakorlók státuszát és az ebből fakadó fokozott türeési kötelezettségüket.⁸³ Ennek ellenére a Kúria a 3/2017. (II. 21.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az Abh. folytán elrendelt új eljárásban eleve elutasította a közszereplők korlátozott személyiségvédelmére vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot, ezért az Alkotmánybíróság az újabb ítéletet is megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az egyszerű törvények alkotmánykonform értelmezésének és alkalmazásának felülvizsgálata során kifejezetten kizárta annak megítélését, hogy a bíróság döntése az ügyben meghozható egyedüli helytálló döntés-e, vagy, hogy a bírói törvényértelmezés, a bizonyítékok mérlegelése, valamint az azokból levont következtetések helyesek-e.⁸⁴ Alkotmányjogi kérdésnek minősült azonban a gyermekelhelyezési perekben a gyermek érdekeinek a lehető legszélesebb körben való figyelembevétele érdekében a felek által felajánlott bizonyítási eszközök igénybevétele {3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [70]}, illetve ezeknek a bizonyítási eszközöknek a nem csak formális, hanem tartalmi figyelembe vétele {3068/2020. (III. 9.) AB határozat, Indokolás [49]}.

Az Alkotmánybíróság a bíróságok számára irányadó alkotmányjogi kérdés összetettségére tekintettel – a büntetőügyekhez hasonlóan – a polgári jogi ügyekben is **iránymutatást ad**. Több ügyben – a közszereplők közeli hozzátartozói személyiségvédelmére vonatkozó alkotmányjogi kérdések összefoglalását követően – kifejezetten

⁸³ Kúria Kpkf.IV.38.031/2012/4. számú végzés. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat útóéletét részletesen ld. TÓTH J.–TÉREY i. m. 153–155.

⁸⁴ 3013/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [18]; 3221/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [14]–[15].

rögzítette, hogy „[e]zeknek a feltételeknek a fennállását a bíróságoknak eljárásuk során minden esetben vizsgálniuk kell ahhoz, hogy döntéseik az alkotmányosság kritériumának megfeleljenek {3211/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [64]; 3212/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [64]; 3209/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [62]}.”

Az iránymutatás igazodik a felülvizsgálat terjedelméhez. Azokban az ügyekben, amelyben az Alkotmánybíróság csak az alapjogok védelmi körének figyelmen kívül hagyását kifogásolja, az iránymutatás is arra vonatkozik, hogy annak milyen személyi körre vagy milyen magatartásokra kell kiterjednie. Így nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a törvény által létrehozott jogalanyokat is megilleti a jó hírnévhez való alapjog védelme, bár a jellegüknél fogva azt eltérően is kell értelmezni {3165/2021. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [74]}. Azokban az ügyekben, amelyekben az alkotmánybírósági felülvizsgálat kiterjed a bíróságok mérlegelésének a felülvizsgálatára is, az iránymutatás – horizontális és vertikális viszonyok közötti eltérésre tekintettel –⁸⁵ a mérlegelés kereteire vonatkozik. Ennek megfelelően a testület a szülő-gyermek kapcsolattartást különleges jogrendben rendező bírói döntések felülvizsgálata során kimondta, hogy a bíróság nem tett eleget az alapjogi pozíciók arányosság elvén alapuló, kíméletes kiegyenlítésére és méltányos egyensúlyba kerülésére vonatkozó követelményeknek, és a bírói döntések ezzel kiüresítették a kapcsolattartáshoz való jogot {3067/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [41]}.

5. Hivatalból alkalmazható jogkövetkezmény

5.1. Büntető ügyekben és szabálysértési ügyekben

Az Abtv. 43. § (4) bekezdése lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára arra, hogy ne csak a kifogásolt bírósági döntést semmisítse meg, hanem – hivatalból – a szóban forgó döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is. Már most utalunk rá, hogy büntető ügyekben kizárólag a „**más bírósági döntés**” megsemmisítése jöhet szóba, hatósági döntés nem, a büntetőeljárás természetéből adódóan.

Az ismertetett szabály abban az esetben jut szerephez, ha az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alaptörvény-ellenesség nem orvosolható csupán a jogerős vagy rendkívüli jogorvoslati eljárás során született bírói döntés megsemmisítésével, hanem kizárólag az alsóbb fokú bírói döntés egyidejű megsemmisítésével és az adott fokon az eljárás megismétlésével.

Mindazonáltal büntetőügyekben adott esetben előfordulhat, hogy az alaptörvény-ellenesség többféle módon – de azonos hatásfokkal – orvosolható: akár az ügyben utolsóként meghozott bírói döntés egyedüli, akár az általa felülvizsgált döntés egyidejű megsemmisítésével is. Ez az eset áll fenn, ha a tulajdonképpeni alaptörvény-ellenesség egy alsóbb fokú bíróság döntését érinti, de az ügyben eljáró, azt felülvizsgáló felsőbb bíróságnak – felülbírálati jogkörére figyelemmel – lehetősége lett volna orvosolni az alaptörvény-ellenességet (is). Az utolsóként meghozott döntés alaptörvény-ellenessége tehát abban áll, hogy – bár észlelnie és orvosolnia kellett volna – nem szüntette meg a felülvizsgált, alsóbb fokú döntés alaptörvény-ellenességét. Ilyen esetben az Al-

⁸⁵ Ld. ZAKARIÁS (2019b) i. m. 28–29.

kormánybíróságnak gondosan mérlegelnie kell, hogy a fentiekben jelzett lehetőségek valóban azonos eredményre (azaz az alaptörvény-ellenesség hatékony felszámolására) vezetnek-e. Amennyiben a válasz igenlő (azaz a felsőbb bíróság felülbírálati jogkörére figyelemmel, az alsóbb fokú bíróság döntésében testet öltő alaptörvény-ellenesség hatékony módon orvosolható csupán a felsőbb bíróság döntésének a megsemmisítésével), az Alkotmánybíróság figyelemmel lehet további szempontokra is, jellemzően a büntetőeljárás észszerű határidőn belül történő befejezésének a követelményére is. Így például reformatórius felülbírálati jogkör esetén elegendő lehet a felülbírálati bíróság döntését megsemmisíteni, amennyiben az alaptörvény-ellenesség orvoslására lehetőség van az alsóbb fokú bíróság döntésének – a megismételt eljárás során történő – megváltoztatásával is, így nincs szükség az alsóbb fokú bíróság eljárásának a megismétlésére is.

A fentiek irányadók a szabálysértési ügyekben is azzal a lényeges eltéréssel, hogy szabálysértési ügyekben lehetősége van az Alkotmánybíróságnak arra, hogy ne csak a bírósági döntést, hanem az azzal **felülvizsgált szabálysértési hatósági határozatot** is megsemmisítse. Utóbbi esetben – ahogy korábban jeleztük – az eljárás az Alkotmánybíróság döntésével be is fejeződik, hiszen nincs lehetőség a szabálysértési eljárás megismétlésére [Szabs. tv. 133. § (7) bekezdése].

5.2. Közigazgatási ügyekben

Az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés közigazgatási ügyekben két területet fog át: egyrészt magában foglalja az elsőfokú bíróság döntésének megsemmisítését, másrészt lehetőséget biztosít a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó döntések megsemmisítésére is. Előbbi esetében – ahogyan arról már volt szó – alapvetően a törvényszékek hatáskörébe tartozó döntésekre terjed ki a megsemmisítés, amennyiben az alaptörvény-ellenesség kiterjed az elsőfokú döntésre is, különösen, ha az indítvány maga is erre irányul. E jogkövetkezmény alkalmazása hivatalból történik, vagyis az Alkotmánybíróság nincs kötve az indítványhoz és szabadon dönti el, hogy alkalmazza-e a jogkövetkezményt, vagy pedig az alapügyben eljáró bíróság által gyakorolt jogorvoslatra bízva a helyzet orvoslását.

A döntéssel felülvizsgált hatósági döntés szűk értelemben véve csak a hatósági eljárásban hozott döntéseket jelenti, vagyis amikor a közigazgatási szerv hatósági jogkör birtokában jár el, ez azonban túl szűkítő értelmezés lenne. A közigazgatás számos más tevékenységet is magában foglal, melyet a Kp. közigazgatási tevékenység fogalma már átfog. Álláspontunk szerint helytállóbb, az alkotmányos jogvédelem funkciójával összhangban álló megoldás lenne, ha az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltak értelmezését ezekre a tevékenységekre is kiterjesztené az Alkotmánybíróság.

Nyitott kérdés végezetül az is, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerinti jogkövetkezmény alkalmazható-e azokra a közjogi jogvitákra és az ott meghozott döntésekre, amelyek nem tartoznak a közigazgatási tevékenység fogalma alá, de a Kp. megnyitotta bennük a közigazgatási bírói utat [Kp. 5. § (2) bekezdés].

5.3. Polgári ügyekben

Az Abtv. 43. § (4) bekezdésében az Alkotmánybíróság számára biztosított lehetőség, miszerint a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is, **kivételt képez az indítványhoz kötöttség főszabálya alól** [vö. Abtv. 51. § (1) bekezdés]. A kivétel révén az Abtv. polgári ügyekben – büntető ügyekhez hasonlóan – az alsóbb fokú bíróságok döntésének a megsemmisítésére biztosít lehetőséget azokban az esetekben, amikor az indítványozók azok megsemmisítését kifejezetten nem kérték.

Míg az indítványban kifogásolt bírói döntés megsemmisítése annak alaptörvényellenessége esetén nem mérlegelhető jogkövetkezmény, az indítványban nem sérelmezett más bírói döntés alaptörvényellenessége esetén az Alkotmánybíróság **mérlegelési jogkörében dönt** a megsemmisítésről. A felsőbb fokú bíróságoknak ugyanis lehetőségük van arra, hogy az alsóbb fokú bírói döntések alaptörvényellenességet a megismélt rendes vagy rendkívüli jogorvoslati eljárásban maguk orvosolják.

44. § [Határozatok közzététele]

- (1) Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény, az Alaptörvény módosítása és a jogszabály megsemmisítéséről, a jogszabály hatálybalépésének ideiglenes felfüggesztéséről, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatáról, a köztársasági elnök tisztségtől való megfosztásáról, valamint az Alaptörvény értelmezéséről szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Az Alkotmánybíróság elrendelheti más határozatának vagy végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét is.
- (2) Az Alkotmánybíróság határozatait az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek. A határozatok közzétételére a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Ügyrend

58. § (3) A határozat rendelkező része tartalmazza az Alkotmánybíróság érdemi döntését, a határozat Magyar Közlönyben való közzétételére vonatkozó rendelkezést, a bírói döntés azonosító adatait, jogszabály vagy egyedi bírói döntés megsemmisítése esetén a megsemmisítésre, jogszabály megsemmisítése esetén a megsemmisítés terjedelmére és a hatályvesztés időpontjára vonatkozó rendelkezést. Jogszabályi

rendelet részbeni megsemmisítése esetén a határozat rendelkező része megállapítja a hatályban maradó jogszabályi rendelkezés szövegét.

60. § (3) A határozatot az alkotmánybírók betűrendben írják alá; „előadó alkotmánybíró”-ként kell megjelölni a határozat tervezetét előkészítő alkotmánybíró. Teljes ülésen hozott határozat esetén meg kell jelölni az elnök, illetőleg az elnökhelyettes személyét, a tanácsülésen meghozott határozat esetén a tanácsvezető alkotmánybíró személyét. A döntés tartalmát nem érintő szövegellenőrzést követő helyesírási, illetve elírási hiba javítására a határozat közzététele előtt az aláírást követően sor kerülhet.
61. § (4) A különvéleményt és a párhuzamos indokolást a határozattal együtt kell kihirdetni, illetve közzétenni.
- (5) Az Alkotmánybíróság határozatait az Abtv.-ben meghatározottak szerint, továbbá az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban közzéteszi.
- (6) Az Alkotmánybíróság határozatai az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján az Abtv. szabályai szerint hozzáférhetők.
- (7) A közzététel további kérdéseiről az Alkotmánybíróság közzétételi szabályzata rendelkezik.

Tartalom

1. Szövegtörténet	497
2. A közzététel fogalma és szabályozási szintjei	498
3. Közzététel a Magyar Közlönyben	500
3.1. A Magyar Közlönyben történő közzététel kötelező esetei	500
3.2. A Magyar Közlönyben történő közzététel fakultatív esetei	501
3.3. A Magyar Közlönyben való közzététel formája	502
4. Közzététel az Alkotmánybíróság Hivatalos Lapjában	503
5. Hozzáférhetővé tétel az Alkotmánybíróság honlapján	503

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. rendelkezett arról, hogy az utólagos normakontroll hatáskörben, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata hatáskörben [régii Abtv. 45. § (2)], valamint az alkotmányjogi panasz eljárásban hozott megsemmisítő határozatot az Alkotmánybíróság közzéteszi a Magyar Közlönyben, illetőleg amennyiben állami irányítás egyéb jogi eszközét (jogszabálynál alacsonyabb szintű jogforrást)⁸⁶ semmisített meg az Al-

⁸⁶ Az állami irányítás egyéb jogi eszközeit (pl. határozat, utasítás, szabvány, jegybanki rendelkezés, stb.) a régi Jat. III. fejezete tartalmazta (46. §–56. §). „[Az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó] szabályok megalkotásának indoka az volt, hogy a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek

kormánybíróság, akkor abban a hivatalos lapban kellett közzétenni, amelyben az állami irányítás egyéb jogi eszközét közzétették [régi Abtv. 41. §].⁸⁷ A régi Abtv. azt is előírta, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezéséről szóló határozatot is közzé kell tenni [régi Abtv. 51. § (2) bekezdés].

A közzététel abból a szempontból is jelentős, hogy a régi Abtv. jogkövetkezményként írta elő, hogy a határozat közzétételének napján veszti hatályát a jogszabály vagy annak rendelkezése, és minősül visszavontnak az állami irányítás egyéb jogi eszköze vagy annak rendelkezése [régi Abtv. 42. § (1) bekezdés].

A régi Abtv.-hez képest az Abtv. megtartotta azt a szabályt, hogy a megsemmisítő határozatot közzé kell tenni a Magyar Közlönyben. Azonban a közjogi szervezetszabályozó eszközök (tehát a jogszabályoknál alacsonyabb jogforrási szint)⁸⁸ megsemmisítése esetére nem differenciál: ezek esetében is a Magyar Közlönyben történő közzétételt írja elő. Az új Abtv. a Magyar Közlönyben közzéteendő határozatok között a régi Abtv.-hez képest újabb hatásköröket is megjelöl: az Alaptörvény, az Alaptörvény módosítása megsemmisítéséről,⁸⁹ a jogszabály hatálybalépésének ideiglenes felfüggesztéséről, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatáról, és a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról szóló határozatainak Magyar Közlönyben történő kötelező közzétételét írja elő.

A régi Abtv. elfogadásakor a Magyar Közlöny, a Magyar Köztársaság hivatalos lapjaként még papír alapon jelent meg. Az Abtv. meghozatalakor a Magyar Közlöny, Magyarország hivatalos lapja már elektronikus kiadvány.⁹⁰ Hasonlóan, az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, az Alkotmánybíróság Határozatai a kezdetekkor papír alapú kiadványként jelent meg. Az Abtv. hatálya alatt azonban a hivatalos lap már digitális formában érhető el.

2. A közzététel fogalma és szabályozási szintjei

A közzététel – a jogszabályok kihirdetéséhez hasonlóan – a határozatok **hivatalos közreadását** jelenti, hivatalos, vagy egyéb lapban, amely által megismerhető lesz az adott határozat elfogadott és aláírt szövege és amely által benne foglalt, mindenkire kötelező erejű rendelkezések érvényesek lesznek.⁹¹ Közzétételről (a jogszabályok kihirdetésével szemben, amely a jogszabályok első hivatalos közreadást jelenti, amely megismerhetővé teszi a jogszabály elfogadott és aláírt szövegét) – általános értelemben –

kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt.” 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, idézi CSINK (2011) i. m. 2.

⁸⁷ Jakab András szerint (a régi Abtv.-re utalva) az alkotmánybírósági határozatok érvényessége (egyben létezési kritériuma) annak függvénye, hogy milyen típusú eljárásban keletkezett a vizsgált alkotmánybírósági határozat. Utólagos normakontroll esetén a létezési kritérium a közzététel. JAKAB (2007) i. m. 73.

⁸⁸ A Jat. 23–24. §-a szabályozza a közjogi szervezetszabályozó eszközöket, azaz a normatív utasítást és a normatív határozatot. Bővebben ld. JAKAB (2020) i. m. 909–910.

⁸⁹ Ez utóbbi két hatáskörre történő utalás az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő 2013. évi CXXXI. törvény 12. §/ f) pontja alapján került az Abtv. szövegébe.

⁹⁰ Jakab András szerint a Magyar Közlöny nyomtatott változata „ma már csak tradicionális kiegészítő”. JAKAB (2020) i. m. 870.

⁹¹ A definícióhoz ld. JAKAB (2020) i. m. 909–910.

akkor beszélhetünk, ha a szűkebb értelemben vett kihirdetés valamelyik fogalmi eleme hiányzik, vagyis nem jogszabályról, és nem első, vagy nem hivatalos publikálásról van szó.⁹² A közzététel által jut el, válik nyilvánossá hivatalos úton a határozat a **címzetekhez**.

Az Alkotmánybíróság döntéseinek **közzétételére vonatkozó szabályok alapját** az Abtv. 44. § (1) és (2) bekezdése **fekteti le**. Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történő közzététel egyes szabályairól a Jat. egyes rendelkezései is szólnak.⁹³ Az Ügyrend 61. §-a is megállapít egyes szabályokat. Az Alkotmánybíróság a döntései megjelölésének és közzétételének egyes részletszabályait pedig a Közzétételi szabályzatban rendezi, amelyet az Abtv. 44. §-a alapján teljes ülési határozatban állapított meg.⁹⁴

A **Közzétételi szabályzat** rendezi az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása során hozott határozatok és végzések megjelölését és közzétételét. Külön szabályok vonatkoznak a Magyar Közlönyben közzétett határozatokra és az eljárást lezáró végzésekre. A szabályzat rendezi a határozatoknak és végzéseknek az Alkotmánybíróság honlapján történő hozzáférhetővé tételét is. Rendelkezéseket tartalmaz az eljárás során hozott végzésekről, a folyamatban lévő ügyekről történő tájékoztatásról és az indítványok hozzáférhetővé tételéről az Alkotmánybíróság honlapján. Végül az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásainak, a normatív határozatainak, valamint az egyéb szervezeti, működési és személyi ügyekben hozott határozatainak megjelölését és közzétételét is szabályozza. A Közzétételi szabályzat lefekteti az Alkotmánybíróság Határozatait hivatalos lapjának szabályait is.

Az Alkotmánybíróság döntéseinek közzététele három szinten történik. A legfontosabb döntéseket Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben teszik közzé. Azon határozatokat és végzéseket, amelyek a Magyar Közlönyben nem jelennek meg, az Alkotmánybíróság a digitálisan megjelenő Hivatalos Lapjában teszi közzé. A határozatok és végzések a hivatalos lapokon túl az Alkotmánybíróság honlapján, az ügyek adatlapján is elérhetőek, illetve a hivatalos közzétételt megelőzően a honlapon ideiglenes közzététel formájában is letölthetőek.

A Közzétételi Szabályzat 12. §-a alapján az Alkotmánybíróság döntéseinek közzétételével és hozzáférhetővé tételével kapcsolatos feladatokat az Alkotmánybíróság **főtitkára** látja el.

⁹² Ennek megfelelően közzétételnek minősül a közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyéb dokumentumok nyilvánosságra hozatala, továbbá a közzététel fogalma alá tartozik a jogszabályok és egyéb normák minden további tájékoztató (pl. oktatási) célú közreadása is.

⁹³ A Jat. 28/A. § szerint: „A Magyar Közlöny a 26. § (1) bekezdésében foglaltak mellett tartalmazza a) az Alkotmánybíróság azon határozatait és végzéseit, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte, valamint az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait, [...]”

⁹⁴ Az Alkotmánybíróság teljes ülésének 1002/2012. (III. 7.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság döntéseinek megjelöléséről és közzétételéről.

3. Közzététel a Magyar Közlönyben

A Magyar Közlöny – a Jat. 25. § (1) bekezdése alapján – **Magyarország hivatalos lapja**. A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni. Az Abtv. 44. § (1) bekezdése, a Jat., az Ügyrend 61. §-a, valamint a Közzétételi szabályzat alapján egyes alkotmánybírósági döntéseket kötelezően közzé kell tenni (kötelező esetek), míg más döntések Magyar Közlönyben közzétételét az Alkotmánybíróság elrendelheti (fakultatív esetek).

3.1. A Magyar Közlönyben történő közzététel kötelező esetei

A Magyar Közlönyben történő közzétételnek vannak az Abtv. alapján kötelező esetei, amelyeket az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata sorol fel. A közzététel kötelező volta a hatáskortól és a döntés tartalmától függ. A Magyar Közlönyben kötelezően teszi közzé az Alkotmánybíróság azon **határozatait**, amelyeket az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata elrendel: az Alaptörvény, az Alaptörvény módosítása és a jogszabály megsemmisítéséről [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés, 41. § (1a) bekezdés], a jogszabály hatálybalépésének ideiglenes felfüggesztéséről [vö. Abtv. 61. § (2) bekezdés], az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatáról (vö. Abtv. 33. §), a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról (vö. Abtv. 35. §), valamint az Alaptörvény értelmezéséről (vö. Abtv. 38. §) szóló határozatát.

Az Alkotmánybíróságnak a Magyar Közlönyben kötelezően közzéteendő esetei mind határozatok, azaz érdemi döntések (szemben az eljárás során hozott, vagy eljárást lezáró végzésekkel) [vö. Abtv. 63. § (1) bekezdés]. A határozatok a Jat. értelmében nem jogszabályok, azonban jogforrásnak tekinthetjük azokat.⁹⁵

Azon eseteknél, melyeknél az Abtv. a Magyar Közlönyben történő közzétételt kötelezően rendeli el, az alkotmánybírósági határozatnak a Magyar Közlönyben megjelenése az alkotmánybírósági határozat érvényességi feltétele.⁹⁶

Az Ügyrend 58. § (3) bekezdése alapján a határozat rendelkező része tartalmazza – az Alkotmánybíróság érdemi döntésén túl – a határozat Magyar Közlönyben való

⁹⁵ Jakab András az alkotmánybírósági határozatokat a jogforrási hierarchiába sorolja. „Az AB határozat az Alkotmánybíróság által kiadott extern normatív aktus. Az AB határozat azért normatív aktus, mert normatív rendelkezés megsemmisítése maga is normatív rendelkezés, normatív rendelkezést pedig csak normatív aktusban lehet tenni. A normatív aktust (például törvényt) megsemmisítő AB határozat negatív normatív aktusnak nevezhető, hiszen lényegében a megsemmisített aktus inverze (negatív jogalkotás).” JAKAB (2020) i. m. 895. „Extern az a normatív aktus, amely az államszervezetten kívültre irányul”, de „extern és intern rendelkezéseket is tartalmazhat”. JAKAB (2007) i. m. 116. „A közzététel szükségessége épp ebből a jellegéből, azaz a címzettekhez való eljuttatás szükségességéből fakad. A jogszabályokat megsemmisítő AB határozatok, azaz a normatív rendelkezés megsemmisítése maga is normatív rendelkezés. A normatív aktust megsemmisítő AB határozat „negatív normatív aktusnak nevezhető”. JAKAB (2007) i. m. 133–134.

⁹⁶ Jakab András szerint: „A magyar jogi terminológiában egy normatív aktus érvényességén annak »bizonyos súlyos hibáktól mentes létezését« értjük. Az érvényességnek nincs mértéke vagy kiterjedése: egy normatív aktus vagy érvényes (azaz létezik bizonyos súlyos hibák nélkül), vagy nem [...] Az érvényességhez két konjunktív feltételnek kell fennállnia: (a) a létezésnek és (b) a »bizonyos súlyos hibáktól« való mentességnek.” JAKAB (2020) i. m. 870–871.

közzétételére vonatkozó rendelkezést is. Az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata által meghatározott esetekben az Alkotmánybíróságnak közzé kell tennie a döntést, tehát ilyenkor nem elrendeli, hanem a rendelkező részben csak utal a közzétételi kötelezettségre, az alábbi fordulattal: „Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

3.2. A Magyar Közlönyben történő közzététel fakultatív esetei

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján **elrendelheti** a hatáskörei gyakorlása során hozott **határozatainak** vagy a hatáskörei gyakorlása során lefolytatott **eljárást lezáró végzéseinek** a Magyar Közlönyben való közzétételét akkor is, ha a közzététel az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján nem kötelező.

Az Alkotmánybíróságnak az előzőleg ismertetett, kötelezően közzéteendő határozatain túl dönthet úgy, hogy **elrendeli** más határozatának közzétételét. A nem kötelező esetek felölelik az Abtv. 44. § (1) bekezdés által felsorolt kötelező esetek között nem szereplő hatáskörben meghozott döntéseket: alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestület feloszlásával összefüggő vélemény (vö. Abtv. 34. §), a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény (vö. Abtv. 34/A. §), a hatásköri összeütközés feloldása (vö. Abtv. 36. §), a bírói döntéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz eljárásban hozott döntések (vö. Abtv. 27. §), [vö. Abtv. 43. § (1) bekezdés,] illetve a normakontrollra irányuló hatáskörökben {utólagos normakontroll (vö. Abtv. 24. §), jogszabály vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés], és [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés], bírói kezdeményezés (vö. Abtv. 25. §)} a megsemmisítésen kívüli jogkövetkezményeket megállapító döntéseket {elutasítás, alkotmányos követelmény megállapítása [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés], alaptörvény-ellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés], mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés]}.

Az Alkotmánybíróság a gyakorlatban általában akkor rendeli el a döntésének közzétételét a Magyar Közlönyben, ha arra **valamilyen ok** mutatkozik: például az érintettek nagy száma, az alkotmányjogi kérdés jelentősége,⁹⁷ a határozat nagy társadalmi jelentősége,⁹⁸ vagy az ügy elvi jelentősége.⁹⁹

Míg a jogszabályok megsemmisítésére az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata kötelezően írja elő a Magyar Közlönyben közzétételt, a **bírói döntések megsemmisí-**

⁹⁷ Pl. rongálási ügyben a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozó alkotmányjogi panasz elutasítása esetén. Ld. 17/2020. (VII. 17.) AB határozat.

⁹⁸ Pl. deviza alapú kölcsönszerződések semmisségével kapcsolatos ügyben [Ld. 6/2019. (III. 20.) AB határozat], és a médiatartalom-szolgáltatók összefonódását elrendelő Korm. rendelet elleni utólagos normakontroll indítvány elutasítása esetén. Ld. 16/2020. (VII. 8.) AB határozat.

⁹⁹ Pl. parkolási pótdíj tárgyában indult ügyben az Alkotmánybíróság az előzetes döntéshozatali eljárás kérelmezésének polgári perrendtartásban lévő szabályaival kapcsolatosan állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet [26/2015. (VII. 21.) AB határozat] és a rémhírterjesztés tényállásának alkotmányossági vizsgálata, melynek során alkotmányos követelményt állapított meg az Alkotmánybíróság Ld. 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

tése esetén – nem jogszabályokról lévén szó – nem teszi ezt kötelezővé, akkor sem, ha a testület a Kúria döntését semmisíti meg. A gyakorlatban azonban előfordul, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendeli a közzétételt a bírói döntések megsemmisítésekor is, többek közt, amennyiben jelentős alkotmányjogi kérdésről szól az adott ügy,¹⁰⁰ vagy a határozatban foglalt elvi megállapításokra tekintettel.¹⁰¹

Kivételesen az Alkotmánybíróság nem csak a határozatát, hanem az eljárást lezáró, teljes ülés által, vagy öttagú tanácsban hozott **végzés** közzétételét is elrendelheti a Magyar Közlönyben.¹⁰² Megjegyzendő, hogy az egyesbírói végzés [vö. Abtv. 55. § (5) bekezdés] közzétételére nincs törvényi lehetőség, sem a Magyar Közlönyben, sem az Alkotmánybíróság Határozataiban.

A közzétételi szabályzat előírja, hogy amennyiben az Abtv. alapján nem kötelező a közzététel, a Magyar Közlönyben történő közzététel elrendeléséről a határozat, illetve a végzés **rendelkező részében** kell rendelkezni. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság az alábbi fordulatot használja: „Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.”

3.3. A Magyar Közlönyben való közzététel formája

A Magyar Közlönyben közzétett határozat tartalmazza a határozat rendelkező részét (külön sorban a Magyar Közlönyben való közzétételre utalást is), az indokolást, az Ügyrend alapján a különvéleményeket és a párhuzamos indokolásokat, a határozat aláírásának dátumát, valamint az alkotmánybírósági (belső) ügyszámot is.

A közzététel során az Alkotmánybíróság döntései a belső ügyszámtól¹⁰³ különböző **számot** kapnak. A Közzétételi szabályzat úgy rendelkezik, hogy a Magyar Közlönyben megjelenő alkotmánybírósági döntések évente 1-gyel kezdődő arab sorszámmal, perjellel és a közzététel évének számával, zárójelben a közzététel napjával, valamint AB határozat vagy AB végzés megjelöléssel és a határozat címével történik. A Magyar Közlönyben megjelent döntéseket a közzétételi szabályzat alapján az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban is közzé kell tenni, és ennek során a Magyar Közlönyben való közzététel szerinti megjelöléssel kell megjelölni.

¹⁰⁰ Pl. közösségi oldalon történő rágalmazás esetén [29/2019. (XI. 4.) AB határozat], képmáshoz való jog megsértése esetén. Ld. 23/2019. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁰¹ Pl. sajtócikk személyiség jogot sértő címével kapcsolatos ügyben. Ld. 8/2018. (VII. 5.) AB határozat.

¹⁰² Pl. 11/2016. (VI. 15.) AB végzés, amelyben az alkotmányjogi panasz alapján megindult ügyben az Alkotmánybíróság és a Kúria párhuzamos eljárása rendezésének kérdése merült fel.

¹⁰³ A belső ügyszám (iktatószám) képzéséről az Iratkezelési szabályzat [az Alkotmánybíróság elnökének 8/2016. (XII. 10.) elnöki utasítása] 1. számú melléklete rendelkezik. Az ügyszám képzése egységes módszerrel történik, a hatáskört jelző római főtételszámból (pl. I. előzetes normakontroll, II. utólagos normakontroll, III. bírói kezdeményezés, IV. alkotmányjogi panasz, stb.), arab altételszámból és az évszámból áll. Az altételszám egy ötjegyű sorszám, mely minden év január 1-jén kezdődik 00001-es sorszámmal, és december 31-én ér véget. Ez utóbbit év közben folyamatos, emelkedő sorrendben kell kiadni. A belső ügyszám végén található négyjegyű évszám az ügyirat keletkezésének (iktatásának) naptári évét jelöli. Az iktatószám végére pontot kell tenni. A belső ügyszámtól megkülönböztetendő a döntés sorszáma, amelyet az ügy befejezését követően a közzététel során kap a határozat. Az Alkotmánybíróság honlapja lehetővé teszi mind a belső ügyszám, mind a döntés sorszáma szerinti keresést.

4. Közzététel az Alkotmánybíróság Hivatalos Lapjában

Az **Alkotmánybíróság Határozatai** az Alkotmánybíróság **hivatalos lapja**, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai az Alkotmánybíróság honlapján **bárki** számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek.¹⁰⁴

A hivatalos lapban az Alkotmánybíróság közzéteszi mind a Magyar Közlönyben közzétett döntéseit [érdemi határozatokat, normatív határozatokat (pl. Ügyrend és annak módosításai), illetve az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait a Jat. 28/A. § alapján], mind pedig azon határozatokat, végzéseket, egyéb szervezeti, működési és személyi ügyekben hozott határozatait (például az Alkotmánybíróság állandó bizottságainak összetételéről és a bizottságok elnökeinek személyéről szóló tü. határozatok), valamint az elnöki utasításokat,¹⁰⁵ illetve egyéb dokumentumokat és közleményeket, amelyek a Magyar Közlönyben nem lettek közzétéve.

Az Alkotmánybíróság az egyesbíróként eljárva hozott végzéseit nem teszi közzé a hivatalos lapban sem, azokat a végzés címzettjeinek postai úton küldi meg.

A Magyar Közlönyben közzé nem tett határozatokra és az eljárást lezáró végzésekre a közzétételi szabályzat évenként háromezer-egyedtől kezdődő sorszámozást ír elő, egyekben a „/” jellel, a közzététel évének számával, zárójelben a közzététel hónapjával és napjával, valamint az AB határozat vagy AB végzés megjelölést kapják a döntések.

A döntéseket az aláírást követően, a közzététel előtt a Főtitkárságon anonimizálják és bekezdésszámmal látják el, illetve a döntés tartalmát nem érintő szövegellenőrzést követő helyesírási, illetve elírási hiba javítására is sor kerülhet [Ügyrend 60. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lap szerkesztéséért is a főtitkár felel.

5. Hozzáférhetővé tétel az Alkotmánybíróság honlapján

Az Alkotmánybíróság határozatait hozzáférhetővé teszi a hivatalos lapon túl a honlapján keresztül is. Az Abtv. 44. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozatai az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján¹⁰⁶ digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek. A határozatok közzétételére a Bszi. bírósági határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit¹⁰⁷ kell megfelelően alkalmazni.

A személyes adatok védelme a határozatok közzétételekor is alapelv. A Bszi. utalt, a határozatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezései alapján a határozatok közzétételénél a közzétett határozatban szereplő személyek azonosítsát lehetővé tevő adatokat

¹⁰⁴ A hivatalos lap egyes számai a következő linken érhetőek el: <https://www.alkotmanybirosag.hu/az-alkotmanybirosag-hatarozatai-ab-kozlony>.

¹⁰⁵ Pl. 8/2015. (XII. 10.) elnöki utasítás az Alkotmánybíróság iratkezelési szabályzatáról.

¹⁰⁶ Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapja: www.alkotmanybirosag.hu.

¹⁰⁷ A Bszi. XII. fejezete szól a bíróságok feladatairól a bírósági határozatok nyilvánosságának biztosítása érdekében. A 163. §–165. § a közzéteendő határozatok körét és a közzététel eljárási szabályait határozza meg, a 166. § pedig a bírósági határozatok közzététele során történő adatvédelméről rendelkezik.

törölni kell, de úgy, hogy ne járjon a tényállás sérelmével. Az Alkotmánybíróság a döntések közzététele során – amennyiben az érintett nem járult hozzá kifejezetten az adatai nyilvánosságra hozatalához – a személyes adatokat eltávolítja a döntés nyilvánosságra hozatalakor. Az anonimizálás során azonban egyes adatokat a főszabálytól eltérően nem kell törölni. Például az állami, vagy önkormányzati feladatot, vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv, vagy személy nevét és besztását, illetve a közérdekből nyilvános adatokat a döntések szövegéből nem törlik.

Az Alkotmánybíróság Határozatait hivatalos lapon túl a honlapon elérhetőek az ügyek adatlapjainál, html és pdf formátumban is.

45. § [A megsemmisítés hatálya, alkalmazási tilalom, felülvizsgálat elrendelése]¹⁰⁶

- (1) A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba.
- (1a) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés b) pontja szerinti esetben az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal semmisíti meg.
- (2) Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.
- (3) A jogszabály megsemmisítése – a (6) bekezdésben foglalt eset kivételével – nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.
- (4) Az Alkotmánybíróság az (1), (2) és (3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.
- (5) A jogszabály megsemmisítése nem érinti a megsemmisített jogszabályon alapuló, Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem

¹⁰⁶ A szerzők közötti munkamegosztás a következő volt: Berkes Lilla: 1.2.; 4.; 6.3.; Csink Lóránt: 1.1.; 2–3.; 5.; 6.1.; 6.2.; 6.4.; Wiedemann János: 1.3.; 7–8.

felülvizsgálható, vagy felül nem vizsgált bírói döntéseket, kivéve, ha az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatában ettől eltérően rendelkezik.

- (6) Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján a bíróság jogerős ügydöntő határozatával vagy véglegessé vált nem ügydöntő végzésével vagy az ügyészség vagy a nyomozó hatóság további jogorvoslattal nem támadható eljárást megszüntető határozatával befejezett büntetőeljárás és a jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.
- (7) A (6) bekezdésben meghatározott felülvizsgálat során a büntetőeljárásról, illetve a szabálysértésekről szóló törvény szabályait kell alkalmazni.

Az Abtv. 45. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

Tartalom

1. Szövegtörténet	506
1.1. A 45. § (1), (1a) és (3)–(4) bekezdés szövegtörténete.....	506
1.2. A 45. § (2) és (5) bekezdés szövegtörténete.....	506
1.3. A 45. § (6)–(7) bekezdés szövegtörténete	507
2. A megsemmisített jogszabály hatályvesztése és következménye.....	508
2.1. A hatályvesztés fogalma	508
2.2. A hatályvesztés ideje	509
2.3. Az alkalmazhatóság fogalma és ideje	509
2.4. A hatályba nem lépett jogszabály megsemmisítésének következménye.....	510
3. Alaptörvény és módosításának hatályvesztése.....	510
4. Az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítésének következménye	511
5. A megsemmisített jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága.....	511
6. A hatályvesztés és alkalmazhatóság különleges esetei.....	512
6.1. A hatályvesztés időpontjának eltérő meghatározása.....	512
6.2. Generális alkalmazási tilalom	513
6.3. Alkalmazási tilalom egyedi ügyben.....	513
6.4. A hatályvesztés és alkalmazhatóság főszabálytól eltérő megállapításának indokai.....	514
7. A felülvizsgálat elrendelése büntetőjogi és szabálysértési ügyekben	514
7.1. Néhány általános megállapítás.....	514
7.2. A jogkövetkezmény alkalmazásának feltételei	515
8. A felülvizsgálat lefolytatásának szabályai.....	517

8.1. Néhány általános megállapítás.....	517
8.2. Büntető ügyek.....	517
8.3. Szabálysértési ügyek.....	518

1. Szövegtörténet

1.1. A 45. § (1), (1a) és (3)–(4) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. 40. § rögzítette, hogy ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A 42. § (1) bekezdése hozzátette, hogy a jogszabály vagy annak rendelkezése a határozat közzétételének napján veszti hatályát, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze vagy annak rendelkezése akkortól minősül visszavontnak.

A főszabály tehát az *ex nunc* hatályon kívül helyezés volt; ezt a 43. § (2) bekezdése azzal erősítette meg, hogy külön is kimondta: a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. E szabály alóli kivételként a régi Abtv. 43. § (4) bekezdése lehetővé tette, hogy az alkotmánybíróság *ex tunc* vagy akár egy jövőbeli időponttól helyezze hatályon kívül a jogszabályt, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Az Alkotmánybíróság a 10/1992. (II. 25.) AB határozatban elutasította a régi Abtv. 43. §-a megsemmisítésére irányuló indítványt, amely szerint a megsemmisítés fogalmilag kizárólag visszamenőleges hatályú lehet. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[a] megsemmisítés, amely a jogi szaknyelvben mindig jogalakító (konstitutív) döntést jelent, lehet mind *ex nunc*, mind *ex tunc* hatályú, sőt szólhat a határozat közzététele utáni időpontra is. A semmisség viszont eleve fennálló minőség, amellyel kapcsolatban értelmetlen valamely joghatás beállításának idejére vonatkozó kérdést felvetni.” Azt is rögzítette, hogy „[a] lezárt jogviszonyokba való beavatkozást a törvény csak akkor írja elő, ha azt más, a jogbiztonsággal konkuráló jogállami elv megköveteli.”

A régi Abtv. nem ismerte az Abtv. 45. § (4) bekezdésében szabályozott általános alkalmazási tilalom intézményét, azt az alkotmánybírósági gyakorlat dolgozta ki. A 7/1994. (II. 18.) AB határozat a rendelkező részében mondta ki: „[h]a az Alkotmánybíróság nem egy konkrét ügyre szorítókozó érvennyel, hanem általános érvennyel tiltja meg egy formálisan hatályon kívül helyezett, de a korábbi jogviszonyokra továbbra is irányadó rendelkezés alkalmazását az ilyen tilalom mind a folyamatban lévő, mind a később induló ügyekben – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ának (2) bekezdéséből következően – a jogalkalmazó szervekre és az ügyfelekre egyaránt kiterjed.”

1.2. A 45. § (2) és (5) bekezdés szövegtörténete

A régi Abtv. kevésbé volt cizellált a jogszabály megsemmisítése esetén az egyedi ügyekben, bírósági eljárásokban való alkalmazhatóság kizárásával kapcsolatban mint

a jelenleg hatályos, ezért annak tartalmát részletesen az alkotmánybírói gyakorlat bontotta ki.

A régi Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint a főszabálytól eltérően is meghatározhatja az Alkotmánybíróság a megsemmisített jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, azonban az általános alkalmazási tilalmat a legtöbb esetben e rendelkezéstől függetlenül alkalmazta a testület. **Az alkotmánybírói gyakorlat** ebből a szempontból **két időszakra** volt osztható. 1995-ig több olyan határozat is született bírói kezdeményezések, illetve alkotmányjogi panaszok esetében, amely a vizsgált és alkotmányellenesnek minősített jogszabály alkalmazását általános jelleggel tilalmazta [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 70., 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, ABH 1992, 355.]. A 68/1995. (XII. 7.) AB végzés szerint a megsemmisítés a kihirdetésig teljesített kötelezettségeket, gyakorolt jogokat nem érintheti főszabály szerint, és kivételes az az eset, amikor a hatályvesztésre, illetve alkalmazási tilalom kimondására a régi Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint kerül sor. Az alkotmánybírói döntések *erga omnes* hatálya azt jelenti, hogy a hatályvesztés és a konkrét normakontroll eljárásokban az alkalmazási tilalom a konkrét normakontrollal nem érintett személyek esetében az általános szabályok szerint alakul (*ex nunc* jelleggel), a kivételes jogkövetkezmények pedig csak a konkrét ügy által érintett személy(ek)re vonatkozhatnak (ABH 1995, 431.). Végül a 2000-es években született egy döntés, ami irányadó szempontként határozta meg az alkotmányellenes jogszabállyal okozott jogsérelem jellegének, anyagi vonzatának és a kérelmező jogaira gyakorolt hatásának figyelembe vételét {33/2003. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2003, 394, 399–400.; összefoglalva: 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205, 209–211.}.

Az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítésének jogkövetkezményeit részletesen az Abtv. 45. § (2) és (5) bekezdése határozta meg, előbbi az Alkotmánybíróság előtt folyamatban volt ügygel, míg utóbbi az Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem felülvizsgálható, vagy felül nem vizsgált bírói döntésekkel összefüggésben.

1.3. A 45. § (6)–(7) bekezdés szövegtörténete

Az Abtv. 45. § (6) bekezdésében szabályozott jogkövetkezmény **nem előzmények nélküli**. Már a régi Abtv. 43. § (3) bekezdése kimondta, hogy az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy **köteles levonni a jogszabály alkotmányellenessége következményeit** a jogszabály alapján jogerősen lezárt büntetőeljárások vonatkozásában: **el kell rendelnie felülvizsgálatukat, ha** az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés csökkentése, vagy mellőzése, vagy a felelősség alóli mentesülés következne. Az Alkotmánybíróság szerint a lezárt jogviszonyokba való beavatkozást a törvény csak akkor írja elő, ha azt más, a jobbiztonsággal konkuráló

jogállami elv megköveteli. Így az alkotmányos büntetőjog alapelveivel összhangban teszi az Abtv. 43. § (3) bekezdése kötelezővé jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát az elítélt javára. Ez elvileg a jobbiztonság ellen hat. Az ellentmondást az Abtv. úgy oldja fel, hogy a 43. §-nak ez a rendelkezése csak arra az esetre vonatkozik, ha a büntetés hátrányos következményei még fennállnak [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 75].

Ugyanakkor a régi Abtv. kizárólag a büntetőeljárás vonatkozásában biztosította a felülvizsgálat elrendelését. Az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban megállapított alkotmányellenes mulasztás következtében a régi Szabs. tv. 103. § (3) bekezdése azonban kimondta, hogy perújításnak van helye, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panasznak.

A régi Abtv. nem utalt kifejezetten arra, hogy a felülvizsgálat során a büntetőeljárásról szóló törvény szabályait kell alkalmazni és értelemszerűen arra sem, hogy a szabálysértésekről szóló törvény szabályait kell alkalmazni.

2. A megsemmisített jogszabály hatályvesztése és következménye

2.1. A hatályvesztés fogalma

Az Abtv. 45. §-a a megsemmisítés jogkövetkezményét rögzíti, azaz azt, hogy az alkotmánybírósági döntést követően mi lesz a megsemmisített jogszabályi rendelkezés sorsa. Az indítványozó (és a jogkereső közönség) szempontjából ez az alkotmánybírósági eljárás kulcskérdése. Ezt a kérdést viszont nem egyedül az Abtv. határozza meg, hanem a Jat. és az eljárási törvények (Pp., Be., Kp.) is befolyásolják; e törvények együttes értelmezéséből lehet meghatározni, hogy „mi történik az alkotmánybírósági döntés után”.

Az Abtv. 41. §-a rögzíti, hogy utólagos normakontroll, bírói kezdeményezés, valamint jogszabályt támadó alkotmányjogi panasz esetén a pozitív tartalmú alkotmánybírósági döntés a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, amelynek egyenes következménye, hogy a jogszabály – előbb vagy utóbb – hatályát veszti.

A hatály a jogforrástan egyik meghatározó fogalma. Azt jelöli, hogy a jogszabály joghatás kiváltására alkalmas, azaz jogokat, kötelezettségeket keletkeztethet, alakítani tudja a társadalmi viszonyokat. Hatályon értjük azt is, hogy egy jogszabály milyen földrajzi területen fejt ki a hatályát (területi hatály), kikre vonatkozik (személyi hatály), milyen jogviszonyokra vonatkozik (tárgyi hatály) stb. A jogszabály megsemmisítése kapcsán az időbeli hatály játszik szerepet, azaz, hogy mi az az időintervallum, amely alatt a jogszabály kifejti hatását, azaz amely alatt magatartási szabályokat állapít meg.

A magyar jogban nincs tartalmi derogáció; egy jogszabály csak akkor veszti hatályát, ha ennek normatív alapja van, azaz a Jat-ban rögzített valamelyik hatályvesztési ok fennáll. A Jat. hatályvesztési okként rögzíti a jogszabály alkotmánybírósági megsemmisítését [10. § (1) bekezdés *d*) pont]. **Ha az Abtv. 45. §-a nem is rögzítené, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés hatályát veszti, az akkor is bekövetkezne, a Jat. rendelkezése folytán.** Az Abtv. e rendelkezésének nem az a jelentősége, hogy kimondja a hatályvesztést, hanem hogy a hatályvesztés időpontját állapítsa meg.

2.2. A hatályvesztés ideje

Az Abtv. 45. § (1) bekezdés a hatályvesztés főszabályát rögzíti: a megsemmisített rendelkezés az alkotmánybíróvási határozat **hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát**. A jogalkotási törvény egyértelműsíti, hogy a hatálybalépés és a hatályvesztés az adott naptári nap 0 óráját jelenti [Jat. 10. § (8) bekezdés]. Ebből a gyakorlatban az következik, hogy ha egy jogszabályi rendelkezés megsemmisítéséről szóló határozat a 2020. szeptember 15-ei hivatalos lapban jelenik meg, akkor erre a rendelkezésre szeptember 15-én még alapíthatóak jogok és kötelezettségek, szeptember 16-án viszont már nem.

Megjegyzendő, hogy a Jat. előtti alkotmánybíróvási gyakorlat – a részletes szabályozás hiánya miatt – nem volt ennyire egyértelmű; többször az Alkotmánybíróság december 31-ei hatállyal semmisített meg jogszabályokat, logikusan azzal a szándékkal, hogy az óévben még a régi szabály legyen hatályban, de az új évben már ne. Ironikus módon ilyen volt a régi jogalkotási törvényt megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozat is.

A megsemmisített rendelkezés hatályvesztésének itt említett főszabályát a jogirodalom *ex nunc megsemmisítésnek* nevezi.

2.3. Az alkalmazhatóság fogalma és ideje

A jogirodalom különbséget tesz a jogszabály hatálya és alkalmazhatósága között. A hatály a jogszabálynak az az állapota, amely alatt a társadalmi viszonyok rendezésére képes, azaz amely időtartamban általában joghatás kiváltására képes. Ezzel szemben az alkalmazhatóság azt jelenti, hogy egy konkrét jogviszonyt az adott jogszabályi rendelkezés alapján kell-e megítélni. A hatály és az alkalmazhatóság az esetek döntő többségében egybeesik (a hatályos jogszabály alkalmazható és az alkalmazható jogszabály hatályos), de nem feltétlenül.

A hatály és az alkalmazhatóság közti különbségre álljon itt egy egyszerű példa. Tegyük fel, hogy december 1-jén módosítják a KRESZ-t, amelynek értelmében az autópályán a megengedett maximális sebességet 150 km/h-ra emelik fel. Ez a módosítás a következő év január 1-jén lép hatályba. Tegyük fel továbbá, hogy egy autós Karácsonykor 145 km/h sebességgel halad az autópályán; ez a korábbi (hatályos) jogszabály alapján gyorsajtás, az új (még nem hatályos) jogszabály alapján nem az. A következő márciusban közigazgatási eljárás keretében foglalkoznak a gyorsajtásos ügygel. Szankcionálható-e az autós? Természetesen igen; annak ellenére, hogy az elbíráláskor hatályos jogszabály alapján magatartása nem jogellenes, mégis, a hatóságnak nem a hatályos jogszabályt, hanem a már nem hatályos jogszabályt kell alkalmaznia. Azt látjuk tehát, hogy a hatályos jogszabály nem alkalmazható, és a nem hatályos jogszabály alkalmazható.

Az Abtv. – a korábbi Abtv.-vel azonos módon – rögzíti, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés a hatályvesztéstől kezdve nem alkalmazható. Ez azonban nem pontos, legalábbis nem felel meg az alkalmazhatóság jogirodalomban kimunkált (és a Jat-ban is használt) fogalmának. Az Abtv. 45. § (1) bekezdésének főszabálya nem jelenti ugyanis azt, hogy a jogalkalmazó ne dönthetne el ügyet a későbbiekben a megsemmisített jogszabály alapján.

misített rendelkezés alapján; ezt jelenti ugyanis az alkalmazhatóság. A (3) bekezdésből egyértelműen kiderül, hogy a megsemmisítés nem jár generális alkalmazási tilalommal; általában nincs olyan hatása, hogy a jogalkalmazó nem használhatja a megsemmisített rendelkezést a döntéseiben.

Az Abtv. 45. §-a egészének figyelembe vételével, a logikai értelmezés segítségével az „**e naptól kezdve nem alkalmazható**” fordulatot úgy kell értelmezni, hogy a hatályvesztést kimondó határozat közzétételét követő nap 0 órától – főszabály alapján – **a megsemmisített rendelkezés alapján új jogviszony nem jöhet létre.**

2.4. A hatályba nem lépett jogszabály megsemmisítésének következménye

Az Abtv. lehetővé teszi azt is, hogy az Alkotmánybíróság a *vacatio legis* időtartama alatt vizsgálja meg egy jogszabály alkotmányosságát, azaz egy már létező, kihirdetett, de még nem hatályos rendelkezésről hozzon döntést. Erre kizárólag utólagos normakontroll eljárásban kerülhet sor [vö. Abtv. 24. § (1) bekezdés]. Előzetes normakontroll eljárásban azért nem, mert ott a jogszabály még nem került kihirdetésre [vö. Abtv. 23. § (1) bekezdés], bírói kezdeményezés [vö. Abtv. 25. § (1) bekezdés] és alkotmányjogi panasz hatáskörben (vö. 26. §) pedig azért nem, mert fogalmilag kizárt, hogy a nem hatályos jogszabályt alkalmazni kelljen.

Az Abtv.-nek ez a fordulata utólagos normakontroll eljárásban is csak akkor alkalmazható, ha a jogszabály még nem lépett hatályba; akár azért, mert a hatálybalépés időpontját a jogalkotó eleve későbbi napban határozta meg, akár azért, mert az Alkotmánybíróság a jogszabály hatálybalépését az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján felfüggesztette.

Ha az Alkotmánybíróság még nem hatályos jogszabály alaptörvény-ellenességét alapítja meg, akkor ez a rendelkezés nem veszíti hatályát, hiszen nem is volt soha hatályos (nincs mit elveszteni), azonban az Abtv. rendelkezése alapján az ilyen rendelkezés nem is lép hatályba.

A régi Abtv. hatálya alatt előfordult, hogy a hatálybalépés előtti alkotmánybírósági döntés további jogalkotói lépéseket vont maga után. Az 51/2010. (IV. 28.) AB határozat még annak hatályba lépése előtt megsemmisítette azt a törvényt (Ptk.), amely a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvényt hatályba léptette volna, aminek következtében a Ptké. nem lépett hatályba, és így nem léphetett hatályba a 2009-es Ptk. sem. Később a jogalkotó mégis úgy rendelkezett, hogy törvényben kimondta: a 2009-es Ptk. nem lép hatályba (2010. évi LXXIII. törvény). Jogforrástani szempontból ez a törvény hozott tartalmi változást: az alkotmánybírósági döntés indirekt következménye egyébként is az volt, hogy a 2009-es Ptk. nem lépett hatályba.

3. Alaptörvény és módosításának hatályvesztése

Az Abtv. 24/A. §-a külön eljárásrendet rögzít az Alaptörvény, illetve módosításainak alkotmányossági vizsgálatára. Ha az alaptörvény-módosítás közjogi érvénytelenségben szenved, akkor ennek joghatása csak **visszaható hatályú (*ex tunc*) megsemmisítés** lehet.

Ennek megfelelően az Abtv. 45. § (1a) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal semmisíti meg. Ha az alaptörvény-módosítást – az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdésében meghatározott vizsgálati keretek között – alaptörvény-ellenesnek találja, akkor a megsemmisítés következtében úgy kell tekinteni, mintha a módosítás nem is jött volna létre érvényesen. Ez összhangban van azzal az alkotmánybírósági gyakorlattal, amely közjogi érvénytelenség esetén általában visszaható hatályú megsemmisítést rögzít.

4. Az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítésének következménye

A bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján meghozott alkotmánybírói döntést több következménnyel bírhat a bíróságokra nézve. Bírói kezdeményezés esetében a helyzet egyértelmű, a bíró folytatja az eljárását, **alkotmányjogi panasz esetén viszont a döntés tartalmától függ az, hogy azt a bíróság hogyan hajtja végre.** A Pp. sikeres alkotmányjogi panasz esetén a perújítás szabályainak alkalmazását rendeli el (396. §). A végrehajtás mikéntjéről a Kúria dönt, annak tükrében, hogy az Alkotmánybíróság anyagi vagy eljárási jogszabályt semmisített-e meg. A Pp. mindezek tükrében lehetőséget biztosít perújításra (majd annak eredményeként az eljárás megismétlésére), az eljárás érintett szakaszának megismétlésére, illetve ha sor került a bírói döntés megsemmisítésére is – és az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége esetében általában az a bevett eljárás, mivel az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása jellemzően magát a döntést is alaptörvény-ellenessé teszi –, az eljárás megismétlésére, közigazgatási ügyekben pedig, ha az Alkotmánybíróság a hatóság döntését is megsemmisítette, a hatóság értesítésére is [Pp. 427. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság tehát az eljárására okot adó ügyben kizárja a megsemmisített jogszabály alkalmazását, a hatásköre azonban nem terjed ezen túl, azt már a bíróság dönti el, hogy mindez milyen kihatással van az egyedi ügyre. A Be. felülvizsgálati lehetőséget biztosít [648. § c) pont].

A megismétel eljárásban a bíró kötve van ahhoz az alaptörvény-értelmezéshez, amit az Alkotmánybíróság kifejtett, de nincs kötve abban, hogy milyen jogszabályt kell alkalmaznia, milyen tényállást kell megállapítania, és hogy ezek alapján milyen döntést kell hoznia. A bíróságnak nem ugyanolyan tartalmú döntést kell hoznia, hanem az alaptörvényi rendelkezésnek kell ugyanolyan értelmet tulajdonítania, mint amit az Alkotmánybíróság tulajdonított. Elsőként tehát a döntés mögött meghúzódó elvi megfontolást, a *ratio decidendi*-t kell feltárni, és ennek segítségével, felhasználásával kell eldönteni az egyedi ügyet. Abban az esetben, ha a megismétel eljárásban a bíróság az Alkotmánybíróság döntését nem megfelelő módon veszi figyelembe, döntése alkotmányjogi panasszal támadható {3/2017. (II. 25.) AB határozat Indokolás [22]–[28]}.

5. A megsemmisített jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága

Az Abtv. 45. § (1) bekezdése főszabályként azt rögzíti, hogy **a megsemmisített rendelkezés a közzétételt követő naptól nem alkalmazható**, azonban ez nem jelenti azt,

hogy a jogalkalmazó a megsemmisített rendelkezést ne vehetné figyelembe (ne alkalmazhatná) a döntéshozatalban. Ennek részleteiről szól a (3) bekezdés.

Az Abtv. 45. § (3) bekezdése értelmében a megsemmisítés nem érinti a hatályvesztésig létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ez összecseng a Jat. 15. § (2) bekezdésével, amely szerint a jogszabályi rendelkezést a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre akkor is alkalmazni kell, ha a jogszabály időközben hatályát veszítette.

Mindebből az következik, hogy a **jogszabály megsemmisítésének ugyanaz a joghatása, mint a jogszabály módosításának vagy hatályon kívül helyezésének**: a jövőre vonatkozóan változik a szabályozási környezet, de a már bekövetkezett jogi tények, létrejött jogviszonyok már nem változnak.

Ennek másik oldala, hogy alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alapján is érvényesen létrejöhet jogviszony (hiszen csak a megsemmisítést követően nem jöhet létre jogviszony, a már létrejött érvényes). E látszólag meghökkenítő tény magyarázata a jogbiztonság: a jogrendszer kiszámíthatósága, a jogi környezetben való bizakodás rendszerint elég erős érdek ahhoz, hogy a fennálló jogviszonyokat akkor se bolygassuk meg, ha azok alaptörvény-ellenes szabályon alapultak.

6. A hatályvesztés és alkalmazhatóság különleges esetei

6.1. A hatályvesztés időpontjának eltérő meghatározása

Az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak lehetősége van arra, hogy a **főszabálytól eltérően** állapítsa meg a megsemmisített jogszabály időbeli hatályának a megszűnését: a hatályvesztés a határozat közzétételét követő napnál korábbi vagy későbbi is lehet.

Visszaható hatályú (a jogirodalomban bevett kifejezéssel: *ex tunc*) a megsemmisítés, ha az Alkotmánybíróság a határozat közzétételénél korábbi napot határoz meg. A gyakorlatban ilyenkor az Alkotmánybíróság a jogszabály kihirdetésére (korábban egyes esetekben: a jogszabály hatályba lépésének időpontjára) visszaható hatállyal semmisíti meg a jogszabályt. Mindkét esetnek a gyakorlati következménye az, hogy úgy kell tekinteni, mintha a jogszabály nem is lépett volna soha hatályba, amiből pedig az következik, hogy a jogszabály alapján létrejött jogi tények, jogviszonyok is jogalap nélküliek (hiszen nem volt hatályos jogszabály, ami alapján létrejött volna), így semmisek.

Elképzelhető továbbá az is, hogy az Alkotmánybíróság a **határozat közzétételét követő későbbi időpontban határozza meg a hatályvesztés időpontját (pro futuro megsemmisítés)**. Ilyen esetben a megsemmisített jogszabály az alkotmánybírói döntésben meghatározott ideig „tovább él”, azaz a megsemmisítés ellenére nemcsak hogy alkalmazható a korábbi ügyekre, hanem még bizonyos ideig új jogviszonyok, jogi tények is létrejöhetnek a jogszabály alapján.

Az Abtv. az Alkotmánybíróság mérlegelés alapján meghozott döntésévé teszi, hogy alkalmazza-e a visszaható hatályú vagy a *pro futuro* hatályvesztés következményeit. Mindkettő ugyanakkor a főszabálytól való eltérés; az Alkotmánybíróságnak azt kell indokolnia a határozatában, hogy miért rendelkezett másképp, mint amit az (1) bekezdés előírt.

6.2. Generális alkalmazási tilalom

Az Abtv. 45. § (4) bekezdése a jogkövetkezmények kapcsán az alkalmazási tilalom előírását is lehetővé teszi. Generális alkalmazási tilalomról beszélünk, ha a megsemmisített jogszabályt egyetlen bírói vagy hatósági döntésben sem lehet alkalmazni, azaz **a megsemmisített rendelkezés alapján nem dönthető el jogvita.**

Az alkalmazási tilalom kapcsán lényeges különbség van a normakontroll és az alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott eljárások között. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott (egyedi ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét állító) panasz esetén az Alkotmánybíróság az egyedi ügyre (is) összpontosít, az indítványozó alapjogi sérelmét kívánja rendezni. Ehhez képest a normakontroll hatáskörben eljárva a vizsgálat tárgya a jogszabály, elviekben minden egyedi ügytől függetlenül. Ezzel magyarázható, hogy utólagos normakontroll hatáskörében eljárva az Alkotmánybíróság csak kivételes esetekben állapít meg általános alkalmazási tilalmat, alkotmányjogi panasz esetében viszont a konkrét alkalmazási tilalom kimondása a tipikus eset.

Az alkalmazási tilalom nem csupán jogszabály megsemmisítésével egyidejűleg mondható ki, így nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság olyan jogszabály alkalmazásának tilalmát mondja ki, amely már hatályát veszítette [vö. 41. § (3) bekezdés].

6.3. Alkalmazási tilalom egyedi ügyben

Az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint a támadott jogszabály megsemmisítése esetén az adott rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Más ügyekre azonban csak akkor terjed ki az alkalmazás kizárása, ha ezt az Alkotmánybíróság kifejezetten elrendeli, amely megoldással egyébként az Alkotmánybíróság meglehetősen gyakran él. Az alkalmazási tilalom elrendelését **a jogerős döntéssel még el nem bírált ügyekben** alkalmazza [jogerősen lezárt döntések felülvizsgálatára a (6) bekezdés alapján büntetőügyekben és szabálysértési ügyekben kerülhet csak sor] az Alkotmánybíróság, vagyis nem törli át vele a jogerőt, és a döntését rendszerint röviden indokolja (bár ebben nem következetes a gyakorlat). Az egyedi ügyekben való alkalmazási tilalom elrendelésének célja ezekben az ügyekben az, hogy a bíróság az előtte folyamatban lévő ügyet az Alaptörvénnyel összhangban álló jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén dönthesse el, ezért az indokolás általában valamely alapjog érvényesülésére hivatkozik {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [47]}. Mivel a főszabályhoz képest kivételt képeznek az (5) bekezdésben meghatározottak, ezért e lehetőség alkalmazásának elvetéséről nem kell külön döntést hozni és azt indokolni.

Az egyedi ügyekben való alkalmazási tilalom kimondásának elmaradása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy más, folyamatban lévő ügyekben a bíróságok ne vehetnék figyelembe az Alkotmánybíróság által elfogadott értelmezést. Abban az esetben viszont, ha *ex tunc*, vagyis visszamenőleges hatállyal kerül sor a jogszabály megsemmisítésére, a jogkövetkezményeket az eljáró bíró állapítja meg {1/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [70]}.

Ha nem rendelt el az Alkotmánybíróság általános alkalmazási tilalmat, és a bírónak az előtte folyamatban lévő ügyben emiatt olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amelynek az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság korábban

már megállapította, az Abtv. 25. § (1) bekezdés második fordulata szerinti indítványt kell előterjesztenie, melyben az alkalmazás kizárását kell indítványoznia. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján újabb alkalmazási tilalmat akkor lehet elrendelni, ha ez szolgálja a jogbiztonságot és a törvény előtti egyenlőséget, vagyis hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszony hasonló elbírálását a bíróság előtt {3067/2017. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [17]}.

6.4. A hatályvesztés és alkalmazhatóság főszabálytól eltérő megállapításának indokai

Az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a megsemmisítés hatályának megállapítása, valamint az alkalmazási tilalom elrendelése esetén **három szempontot** mérlegel: az Alaptörvény védelmét, a jogbiztonságot és az eljárást kezdeményező érdekét.

Leegyszerűsítve a kérdés úgy merül fel, hogy az alkotmányossághoz vagy a jogbiztonsághoz fűződik-e nagyobb érdek. Az „alkotmányosság” ebben az összefüggésben azt kívánja meg, hogy alkotmányellenes szabályt senkivel szemben ne alkalmazzanak, az alkotmányosságot (pontosabban: az alkotmányellenesség-mentességet) feltétlenül állítsák helyre. Ennek érvényesítése az alaptörvény-ellenes szabály visszaható megsemmisítését és generális alkalmazási tilalom elrendelését vonja maga után, hiszen így olyan eredményt érünk el, mintha nem is jött volna létre az alkotmányellenes szabály, azt senkivel szemben nem kell alkalmazni.

Ezzel szemben a jogbiztonság, a jogviszonyok kiszámíthatósága azt indokolja, hogy még az alkotmányellenes szabály is maradjon hatályban egy ideig, illetve legyen alkalmazható, hiszen a jogalanyok, akik bíztak a szabály alkotmányosságában, magatartásukat ahhoz igazították. Ez tehát a *pro futuro* megsemmisítés mellett szóló érv.

Az Alkotmánybíróságnak mérlegelnie kell, hogy az adott esetben melyik a fontosabb. Megfigyelhető, hogy magánjogi szabályok megsemmisítésénél az Alkotmánybíróság tartózkodik a visszaható hatályú megsemmisítéstől, hiszen ott ez szükségszerűen érint más, ellenérdekű felet is. Ha viszont közjogi jogviszonyról van szó, ahol az egyik szereplő az állam, ott az Alkotmánybíróság „hajlamosabb” élni a visszaható hatályú megsemmisítés eszközével.

7. A felülvizsgálat elrendelése büntetőjogi és szabálysértési ügyekben

7.1. Néhány általános megállapítás

Az Abtv. 45. § (6) bekezdésében szabályozott **felülvizsgálat elrendelése** egy olyan jogkövetkezmény, amelyet az Alkotmánybíróság a jogszabály alaptörvény-ellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása mellett, azt kiegészítve alkalmaz. Lényege abban áll, hogy nem csupán a vizsgált jogszabály(i rendelkezés) alaptörvény-ellenességének (nemzetközi szerződésbe ütközésének) a megállapítására és megsemmisítésére kerül sor, hanem – azzal egyidejűleg – a főszabálytól [vö. Abtv. 45. § (3) bekezdés] eltérően, az Alkotmánybíróság számára lehetőséget teremt a lezárt jogviszonyokba történő beavatkozásra is.

Az Abtv. kizárólag **büntető és szabálysértési ügyekben** engedi meg, hogy az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érvényesülését szolgáló, fentebb ismertetett felülvizsgálati korlátot áttörhesse. A lezárt jogviszonyokba történő beavatkozást ebben az esetben az indokolja, hogy a büntetőjog (és bár enyhébb fokban, de a szabálysértési jog is) *ultima ratio*-ként a jogrendszer legsúlyosabb szankcióit foglalja magában. Amennyiben a legsúlyosabb következményekkel járó jogágak szabályainak értelmezésére és alkalmazására alaptörvény-ellenesen került sor – a lentebb ismertetett feltételek fennállása esetén – indokolt lehet, hogy az alaptörvény-ellenesség a lezárt jogviszonyokban is reparálást nyerjen, akár a jogbiztonság követelményével szemben is.

A szóban forgó jogkövetkezmény további különlegessége, hogy **alkalmazása megoszlik az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között**. Mindez azt jelenti, hogy a felülvizsgálatot az Alkotmánybíróság rendeli el a határozatával, de azt érdemben a rendes bíróság (büntetőügyekben a Kúria, szabálysértési ügyekben a korábban eljáró bíróság) végzi el [vö. Abtv. 45. § (7) bekezdés]. Ennek megfelelően az alkotmánybírói határozat a szóban forgó eljárások befejezéséről rendelkező döntések hatályát önmagában nem érinti, arról kizárólag a rendes bíróság dönthet érdemi eljárásának lefolytatását követően.

7.2. A jogkövetkezmény alkalmazásának feltételei

Az Abtv. 45. § (6) bekezdése szerint abban az esetben rendel el felülvizsgálatot az Alkotmánybíróság, ha az általa vizsgált **jogszabály(i rendelkezés) semmiségéből** a büntetőügy terheltje vagy a szabálysértési ügy eljárás alá vont személye vonatkozásában valamely – lentebb részletezett – **kedvezőbb helyzet következne**.

Mindenekelőtt a semmiség fogalma igényel értelmezést. Az Abtv. rendelkezései értelmében, amennyiben az Alkotmánybíróság megállapította egy jogszabály(i rendelkezés) alaptörvény-ellenességét vagy nemzetközi szerződésbe ütközését és ennek okán azt megsemmisítette [vö. Abtv. 41. § (1) bekezdés, 42. § (1) bekezdés], magától értetődően a jogszabály(i rendelkezés) semmiségéről van szó. Itt szükséges leszögezni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi (régi Abtv-en alapuló) és a jelenlegi gyakorlata nem csupán az *ex tunc* hatályú, hanem az *ex nunc* hatályú megsemmisítés esetén is elrendelhetőnek tartja a felülvizsgálat jogkövetkezményét {ld. pl. 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, 20/2006. (V. 31.) AB határozat; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat [a 39/2012. XII. 6.) AB határozatban történt kiegészítéssel], 6/2020. (III. 3.) AB határozat}.¹⁰⁷ Az alkotmánybírói gyakorlat a felülvizsgálat jogkövetkezményét ezen kívül abban az esetben is alkalmazhatónak tartja, ha az Alkotmánybíróság egy, a határozata meghozatalának időpontjában már nem hatályos jogszabály(i rendelkezés) alaptörvény-ellenességét állapítja meg¹⁰⁸, annak ellenére, hogy utóbbi esetben értelemszerűen nem lehet rendelkezni a jogszabály megsemmisítéséről {ld. pl.

¹⁰⁷ Az alkotmánybíróság *pro futuro* hatályú megsemmisítés esetén értelemszerűen nem alkalmazza a felülvizsgálat elrendelését {ld. 4/2013. (II. 21.) AB határozat}, így az indítványozó ilyen esetben nem részesül az említett jogkövetkezmény „jutalmában”. SÁNDOR i. m. 104.

¹⁰⁸ Erre akkor kerülhet sor, ha a szóban forgó jogszabály(i rendelkezést) a konkrét ügyben alkalmazni kellene [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés].

23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Rendelkező Rész 1. és 3. pont}. Megállapítható tehát, hogy **semmisség fogalma** az Abtv. 45. § (6) bekezdése vonatkozásában – elszakadva a fogalom nyelvtani értelmezés alapján következő jelentésétől –¹⁰⁹ az Alkotmánybíróság értelmezése alapján tulajdonképpen alaptörvény-ellenességet illetve nemzetközi szerződésbe ütközést, azaz **alaptörvény-ellenességet jelent**.

Tekintettel arra, hogy az Abtv. a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó jogkövetkezményeket a jogegységi határozatokra is kiterjeszti [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés], a szóban forgó jogkövetkezmény nem csupán jogszabály(i rendelkezés) hanem **jogegységi határozat** alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén is alkalmazandó {ld. pl. 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont}.

A felülvizsgálatot a fentiekén túl értelemszerűen abban az esetben kell elrendelni, ha van olyan, **egyedi ügy, amelyben alkalmazták**¹¹⁰ az alaptörvény-ellenes jogszabály(i rendelkezés)t. E feltétel meglétét – a jogkövetkezmény tekintetében az Alkotmánybíróság és rendes bíróságok között fennálló, már említett munkamegosztásra figyelemmel – az Alkotmánybíróságnak elvi síkon szükséges vizsgálnia, nem kell egyedileg beazonosítania és megneveznie ezeket az ügyeket.

A felülvizsgálat hatálya – álláspontom szerint – a további feltételeknek egyébként megfelelő **minden ügyre kiterjed, amelyben alkalmazták az alaptörvény-ellenes jogszabály(i rendelkezés)t** annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság egyik határozatában a jogkövetkezmény alkalmazását kifejezetten és kizárólag az – egyébként alkotmányjogi panasz alapján indult – eljárása tárgyát képező ügyre szűkítette le {6/2020. (III. 3.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont}. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogkövetkezmény elrendelésére nem kizárólag az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban, hanem minden olyan eljárásban lehetőség van, amelyben az Alkotmánybíróság egy jogszabály(i rendelkezés), illetve jogegységi határozat [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés] Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, így tehát az utólagos normakontroll eljárásban [vö. Abtv. 24. §], bírói kezdeményezés esetén [vö. Abtv. 25. §], illetve nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén [vö. Abtv. 32. §].

Az Abtv. 45. § (6) bekezdése alapján büntető ügyekben az Alkotmánybíróságnak nem kizárólag **a bíróság jogerős ügydöntő határozatával befejezett büntetőeljárás** felülvizsgálatát van lehetősége elrendelni, hanem a bíróság véglegessé vált nem ügydöntő végzésével, illetve az ügyészség vagy nyomozó hatóság további jogorvoslattal nem támadható eljárást megszüntető határozatával befejezett büntetőeljárást is. Megjegyzést érdemel ugyanakkor, hogy a jogalkotó kizárólag a bíróság jogerős ügydöntő határozatával befejezett büntetőeljárás tekintetében alkotta meg a részletes eljárási szabályokat [vö. Abtv. 45. § (7) bekezdés], így az utóbb említett esetkörben hiányoznak azok a szabályok, amelyek alapján – az Alkotmánybíróság ilyen tartalmú döntése esetén – lehetőség lenne érdemben lefolytatni az eljárást.

¹⁰⁹ Ld. a 39/2012. (XII. 6.) AB határozathoz fűzött különvéleményt, amely éppen az „elfogadott jogi nyelv”-re történő hivatkozással vitatja az alkotmánybírósági gyakorlatot (Indokolás [6]).

¹¹⁰ Érdekes kérdésként merült fel, hogy egy (a későbbiek során alaptörvény-ellenesnek talált) jogszabályi rendelkezésnek a bíróság általi, az időbeli hatályt (Btk. 2. §-át) érintő körben elvégzett előzetes értékelése az alkalmazás fogalmi körébe tartozik-e. Az Alkotmánybíróság nemleges döntése a 3020/2018. (I. 26.) AB határozatban. A határozat kritikájával kapcsolatban ld. WIEDEMANN (2019) i. m. 311–315.

További feltétele a jogkövetkezmény elrendelésének, hogy az Alkotmánybíróság által vizsgált jogszabály(i) rendelkezés) alaptörvény-ellenessége okán **szükségtelenül** (vagy a **szükséges mértéket meghaladó körben**) állapították meg valakinek a büntetőjogi vagy szabálysértési felelősségét, illetve szükségtelenül (vagy aránytalan mértékű) szankciót szabtak ki vele szemben. Az alaptörvény-ellenesség reparálása tehát az egyedi esetekben a büntetőjogi vagy szabálysértési felelősség alóli teljes, illetve részleges mentesülést, illetve az alkalmazott szankció mellőzését vagy csökkentését jelentheti.

Az alkotmánybírói gyakorlat a közelmúltig következetes volt abban, hogy a felülvizsgálat elrendelése kizárólag **anyagi jogi jogszabály** alaptörvény-ellenessége esetén rendelhető el (ld. 898/D/1999. AB végzés, ABH 2007, 2640, 2645.; 476/B/2003. AB végzés, ABH 2010, 2604, 2606; 72/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1567, 1583.), azonban az Alkotmánybíróság egyik döntésében eljárásjogi jogszabály alaptörvény-ellenessége esetén is lehetőséget látott e jogkövetkezmény alkalmazására {6/2020. (III. 3.) AB határozat, Rendelkező rész 1. és 2. pont}.¹¹¹

8. A felülvizsgálat lefolytatásának szabályai

8.1. Néhány általános megállapítás

A felülvizsgálat jogkövetkezményének alkalmazása – a fent említettek szerint – megoszlik az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között. A munkamegosztás lényege, hogy az Alkotmánybíróság a felülvizsgálat alkalmazása feltételeinek vizsgálata alapján – a konkrét döntések hatályát nem érintve – **elrendeli** a felülvizsgálatot, míg a rendes bíróságok azok, amelyek **lefolytatják** a felülvizsgálattal kapcsolatos eljárást. Ezzel összhangban rendelkezik az Abtv. 45. § (7) bekezdése arról, hogy **a felülvizsgálat lefolytatásának szabályait** büntető ügyek tekintetében a Be., míg szabálysértési ügyek esetén a Szabs. tv. tartalmazza.

8.2. Büntető ügyek

A büntetőügyekben az Alkotmánybíróság döntése nyomán megnyíló felülvizsgálati lehetőség a rendkívüli jogorvoslatnak minősülő **felülvizsgálat** szabályai¹¹² között került elhelyezésre. A Be. 648. § c) pontja és 649. § (3) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság jogerős ügydöntő határozattal befejezett büntetőeljárás felülvizsgálatát elrendelő határozata alapján helye lehet felülvizsgálatnak a bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen. E szabályok tehát leszűkítik a jogkövetkezmény alkalmazását, hiszen a Be. rendelkezései nem említik a véglegessé vált nem ügydöntő bírósági végzést, illet-

¹¹¹ A felülvizsgálat kapcsán az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabály problémája az Alkotmánybíróság 20/2005. (V. 26.) AB határozatának az utóélete során merült fel először. A Legfelsőbb Bíróság az EBH 2005.1299. számú döntésében ugyanis elvi élel szögezte le, hogy – az Abtv. 45. § (6) bekezdésével lényegileg azonos – régi Abtv. 43. § (3) bekezdése alapján a felülvizsgálat Alkotmánybíróság általi elrendelésére „csak a büntetőjogi felelősséget, vagy a büntetést (intézkedést) érintő büntető anyagi jogszabály alkotmányellenessége esetén kerülhet sor.” Az alkotmánybírói gyakorlat – a fentiekben megjelölt döntés kivételével – következetesen osztotta az EBH-ban megjelölt értelmezést.

¹¹² Lásd Be. XC. fejezet.

ve az ügyészség vagy nyomozó hatóság további jogorvoslattal nem támadható eljárást megszüntető határozatát.

A felülvizsgálat szóban forgó esetében is kizárólag felülvizsgálati indítvánnyal lehet kezdeményezni a rendkívüli jogorvoslati eljárást, tehát önmagában az alkotmánybírósági döntés megléte nem elég, ugyanakkor a felülvizsgálati indítványt a legfőbb ügyésznek hivatalból kell előterjeszteni a Kúriánál,¹¹³ az indítványt pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály(i) rendelkezés) figyelmen kívül hagyásával, illetve az Alkotmánybíróság döntésének alapulvételével kell elbírálni [Be. 651. § (3) bekezdés, 653. § (4) bekezdés és 659. § (3) bekezdés]. Mindez tehát azt jelenti, hogy – az Abtv. 45. § (6) bekezdés és a Be. ismertetett rendelkezései együttes alkalmazásával – **a Kúria foglal** érdemben állást arról, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály figyelmen kívül hagyása valóban kizárja, illetve szűkíti a büntetőjogi felelősséget, avagy teljesen szükségtelenné, illetve aránytalanná teszi az alkalmazott szankciót a vizsgált ügyben. Amennyiben a válasz igenlő, a Kúria **megváltoztatja** a jogerős határozatot a terhelt javára [a Be. 662. § (3) bekezdés alapján alkalmazandó 662. § (2) bekezdés], nemleges megállapítás esetén pedig a Kúria **hatályában fenntartja** a jogerős határozatot [a Be. 662. § (3) bekezdés alapján alkalmazandó 662. § (1) bekezdés].¹¹⁴

Tekintettel arra, hogy – miként fentebb említésre került – az Alkotmánybíróság határozata nem érinti a felülvizsgálni rendelt döntések hatályát és a Kúria is csak az érdemi vizsgálatának lefolytatását követően hozhat a vizsgált ügyekben született határozat hatályát érintő döntést, ezért a felülvizsgálati eljárás megindulásakor a Kúriának lehetősége van arra, hogy a felülvizsgálati eljárás befejezéséig felfüggeszse vagy félbeszakítsa a jogerős határozatokkal kiszabott büntetés vagy alkalmazott intézkedés végrehajtását, illetve a jogerős határozatba foglaltak teljesítését [Be. 659. § (7) bekezdés].

8.3. Szabálysértési ügyek

Szabálysértési ügyekben az Alkotmánybíróság döntése folytán megnyíló felülvizsgálati lehetőség szintén rendkívüli jogorvoslatként érvényesül, de a Szabs. tv. a **perújítás** szabályait rendeli alkalmazni erre az esetre.¹¹⁵ Az alkotmánybírósági döntés megléte önmagában nem indítja meg a rendkívüli jogorvoslati eljárást, szükség van a perújítási kérelem benyújtására. Ebben az esetben a hivatalbóli eljárás-kezdeményezés szűkebb körben érvényesül, mint a büntető ügyekben, mert az ügyésznek csak akkor kell perújítási kérelmet hivatalból előterjeszteni, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel [Szabs. tv. 133. § (2) bekezdés d) pont].

A perújítási eljárást – az általános szabályokkal megegyezően – **az alapügyben korábban eljáró bíróság** folytatja le [Szabs. tv. 129. § (1) bekezdés], de az Alkotmány-

¹¹³ E kötelezettség persze nem zárja ki, hogy a Be. 651. § (2) bekezdésében foglalt más jogosult – jellemzően terhelt vagy védő – is előterjessze a felülvizsgálati indítványt.

¹¹⁴ A Be-ben – szemben a régi Be-vel – a Kúriának a felülvizsgált bírósági határozatot hatályon kívül helyező és új eljárás lefolytatását elrendelő döntés meghozatalára nincs lehetősége.

¹¹⁵ Ld. Szabs. tv. XVIII. fejezet.

bíróság döntése folytán elrendelt perújításra speciális szabályok vonatkoznak, így perújításnak a bírósági határozat jogerőre emelkedését követő egy év eltelte után is helye van, a perújítási kérelem csak az elkövető javára terjeszthető elő és az elkövető halála esetén arra jogosulttá válik az elkövető egyenesági rokona, testvére, házastársa vagy élettársa is [Szabs. tv. 133. § (2) bekezdés *a*)-*c*) pont]. A perújítás e különleges esetében a perújítási kérelem megalapozottságáról (a perújítás megengedhetőségéről) való döntés tekintetében a bíróság mérlegelési joga korlátozott, csak abban az esetben hozhat elutasító döntést (**a perújítási kérelem elutasítása**), ha a perújítási kérelemben hivatkozott alkotmánybírósági döntés nem függ össze az alapüggyel [Szabs. tv. 133. § (2) bekezdés *e*) pont]. Minden más esetben a bíróságnak **el kell rendelnie a perújítási eljárást**, amelynek során érdemben szükséges vizsgálnia, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály figyelmen kívül hagyása valóban kizárja, illetve szűkíti a szabálysértési felelősséget, avagy teljesen szükségtelenné, illetve aránytalanná teszi az alkalmazott szankciót a vizsgált ügyben. Az érdemi vizsgálat eredményeként – a perújítási kérelem érdemi alapossága esetén – a bíróság az alapügyben hozott végzést részben vagy egészben **hatályon kívül helyezi és új végzést hoz** az eljárás alá vont személy javára [Szabs. tv. 132. § (1) bekezdés I. fordulat]. Ekkor a perújítás során hozott határozatban az elkövető szabálysértésért való felelősségét valamely cselekmény miatt a kétéves abszolút elévülési határidőn túl is meg lehet állapítani, értelemszerűen akkor, ha az alaptörvény-ellenesség reparálása nem a szabálysértési felelősség alóli teljes mentesülést jelentené [Szabs. tv. 133. § (2) bekezdés *e*) és *f*) pont]. A perújítási kérelem érdemi alaptalansága esetén pedig a bíróság a **perújítást elutasítja** [Szabs. tv. 132. § (1) bekezdés II. fordulat].

46. § [Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség, alkotmányos követelmény]¹¹⁶

- (1) **Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.**
- (2) **A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha**
 - a*) **nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg,**
 - b*) **kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy**

¹¹⁶ A szerzők között a munkamegosztás a következő volt: Juhász Dorina: 1–4.; Zakariás Kinga: 5–7.

c) a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

- (3) Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

Ügyrend

2. § (2) Az Abtv.-ben meghatározott feladat- és hatáskörén túlmenően a teljes ülés különösen [...]
- e) döntést hoz az Abtv. 46. § (3) bekezdésében meghatározott hatáskörben,
- f) döntést hoz az Abtv. 46. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörben, ha törvény megalkotásának elmulasztását vagy törvény lényeges tartalmának hiányosságát állapítja meg, [...].

Tartalom

1. Szövegtörténet	520
2. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség vizsgálata	522
2.1. A mulasztás mint jogkövetkezmény	522
2.2. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása.....	525
2.3. A mulasztást elkövető szerv felhívása	527
2.4. A mulasztás kiküszöbölésére nyitva álló határidő	529
3. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség esetei.....	530
3.1. A nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat.....	532
3.2. A jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat.....	532
3.3. Az Alaptörvényből levezethető hiányosság	532
3.3.1. A kompenzációs jellegű szabályok hiánya	533
3.3.2. A garanciális jellegű szabályok hiánya	534
3.3.3. A speciális esetre nem vonatkozó szabályok hiánya.....	536
3.3.4. A részletszabályok hiánya	539
4. A jogkövetkezmény jelentősége.....	539
5. Az alkotmányos követelmény fogalma és funkciója	542
6. Az alkotmányos követelmények típusai	548
7. Az Alkotmányos követelmény jelentősége	551

1. Szövegtörténet

A régi Abtv. a **mulasztást** a IV. fejezetben az egyes eljárások között, azaz önálló hatáskörként és nem jogkövetkezményként szabályozta, így az Abtv. 2012. január 1-jétől

a mulasztás megállapíthatósága tekintetében több szempontból is paradigmaváltást eredményezett.

A régi Abtv. 47. §-a értelmében, amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotó szerv nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, határidő megjelölésével felhívta a mulasztást elkövető szervet jogalkotói feladatának teljesítésére, amelynek a felhívott szerv köteles volt határidőn belül eleget tenni. A régi Abtv. 49. §-a ugyanezt a szabályozási tartalmat a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladat elmulasztására konkretizálta, valamint hivatalból és bárki indítványára lehetővé tette mulasztás megállapítását.

A régi Abtv. 1. §-a szerinti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése hatáskör a rendszerváltáskor az Ellenzéki Kerekasztal nyomására került oly módon szabályozásra, hogy azt ne csak hivatalból alkalmazhassa az Alkotmánybíróság, hanem *actio popularis* jelleggel bárki jogosult legyen kezdeményezni.¹¹⁷

Az Alkotmánybíróság korai gyakorlatában, már a legelső mulasztás megállapítására irányuló ügyben¹¹⁸ kikristályosodott, hogy nem a tisztán mulasztásos ügyek képezik majd a gyakorlat gerincét olyan értelemben, hogy ritkán érhető tetten az alkotmányból levezethető szabályozás egyértelmű hiánya, hiszen gyakoribbak az olyan helyzetek, amikor valamilyen szabályozás létezik, azonban annak tartalma alkotmányjogi szempontból hiányos. A régi Abtv. 49. §-a nem tartalmazta a mulasztás definícióját, illetőleg a mulasztásos alkotmánysértés egyes eseteinek exempfikatív felsorolását sem tartalmazta, ily módon az alkotmánybírósági gyakorlatra várt a jogintézmény tartalommal való megtöltése. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a régi Abtv. alapján kidolgozta a mulasztás főbb eseteit,¹¹⁹ amelyek kiindulópontként szolgáltak az Abtv. számára.

Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének *b)* és *c)* pontjában lényegében a korábbi elvi tételek kerültek nevesítésre, az Abtv. 46. § (2) bekezdés *a)* pontjában szabályozott mulasztástípus pedig a régi Abtv. 47. §-a szerinti hatáskör továbbélése.

A régi Abtv. **nem ismerte az alkotmányos követelmény intézményét**, azt az Alkotmánybíróság dolgozta ki – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz hiányában – a bírói jogértelmezés alkotmányossági felülvizsgálata és a jogszabály kímélete érdekében.¹²⁰

Az Abtv. 46. §-ának szövege a hatálybalépése óta változatlan.

¹¹⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 333.

¹¹⁸ 19/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990, 180.

¹¹⁹ Az Alkotmánybíróságnak a régi Abtv. alapján hozott legfontosabb, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elvi tételeit tartalmazó határozatai: 19/1990. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1990., 37/1996. (IX. 4.) AB határozat. ABH 1996, 122, 124., 4/1996. (II. 23.) AB határozat. ABH 1996, 37, 42., valamint 29/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997, 122, 128., 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86., 82/D/1995. AB határozat, ABH 1995, 755, 757., 317/E/1990/7. AB határozat, ABH 1990, 223, 225., 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 227, 233., valamint 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 342, 369., 551/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 954, 956.

¹²⁰ A régi Abtv. hatálya alatt is felmerült a szakirodalomban az alkotmányos követelmény törvénybe illesztésének igénye. További hivatkozással: TILK (2008) i. m. 101.

2. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség vizsgálata

2.1. A mulasztás mint jogkövetkezmény

Az Alaptörvény a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetére tartalmaz rendelkezéseket a 25. cikk (2) bekezdésében, illetve a 32. cikk (5) bekezdésében, de a „klasszikus” értelemben vett jogalkotói mulasztást nem szabályozza, az a régi Abtv.-hez hasonlóan csak az Abtv.-ben nyert szabályozást.

Az Abtv. 2012. január 1-jétől a 46. § (1) bekezdésében már nem önálló hatáskörként, hanem hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza a jogalkotó alaptörvény-ellenes mulasztásának megállapítását. Ennek ellenére jelentős mértékben támaszkodott az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára.

A 2012. január 1-je előtti alkotmánybírósi gyakorlat szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha együttesen fennáll az alábbi két feltétel: a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó, illetve feladat- és hatáskörébe tartozó jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő,¹²¹ amely hiányosság egyidejűleg alapvető jog vagy az Alkotmányban deklarált alkotmányos elv érvényesülését gátolta.¹²² A mulasztásos alkotmányellenesség megállapításának feltételét képezi továbbá, hogy „a jogalkotó szervnek jogalkotási feladata volt, és ennek teljesítését elmulasztva alkotmányellenességet idézett elő.”¹²³ Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem formális jogalkotói felhatalmazást követelt meg, hanem anyagi alkotmányellenességre alapozott,¹²⁴ ezért az Alkotmánybíróság azt is előírta a jogalkotó számára, hogy jogszabályalkotó kötelezettségének kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül is eleget tegyen, amennyiben tudomására jut, hogy feladat- és hatáskörébe tartozó területen jogalkotást igénylő kérdés merült fel.¹²⁵ Az Alkotmánybíróság olyan esetekben is megállapíthatónak tartotta a jogalkotó mulasztását, amikor a jogszabály oly módon fosztotta meg az állampolgárokat alkotmányos joguk érvényesítésétől, hogy a jogalkotó nem alkotott új jogszabályt e tárgykörben, illetve ha valamely jogszabály felhatalmazásából szükségszerűen következik a további jogalkotás elvégzésének feladata.¹²⁶ Mulasztásos alkotmányellenességet eredményezett az is, ha a jogalkotó valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciákat nem szabályozta.¹²⁷ Az Alkotmánybíróság

¹²¹ 37/1996. (IX. 4.) AB határozat. ABH 1996, 122, 124., 4/1996. (II. 23.) AB határozat. ABH 1996, 37, 42., valamint 29/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997, 122, 128.

¹²² 1621/E/1992. AB határozat. ABH 1993, 765, 766.

¹²³ 82/D/1995. AB határozat. ABH 1995, 755, 757.

¹²⁴ SÓLYOM (2001) i. m. 337.

¹²⁵ 22/1990. (X. 16.) AB határozat. ABH 1990, 83, 86.

¹²⁶ 317/E/1990/7. AB határozat. ABH 1990, 223, 225.

¹²⁷ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992, 227, 233., valamint 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. ABH 1994, 342, 369.

még abban az esetben is mulasztásos alkotmányellenességet állapított meg, amikor a jogalkotó önmagának teremtett jogalkotási kötelezettséget, s annak nem tett eleget.¹²⁸

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése kifejezetten tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság **„hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában”** alkalmazhatja ezen jogkövetkezmenyt, ezzel is élesen elválasztva a mulasztást az Alkotmánybíróság hatásköreitől és szövegszerűen is megjelenítve a régi Abtv.-hez képest a paradigmaváltást. Ebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság **kizárólag** hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában alkalmazhatja a mulasztás megállapítását, azaz arra nincs felhatalmazása, hogy hivatalból indítson eljárást vagy a kérelemre megindult, de a kérelem formai vagy tartalmi hibája miatt visszautasítással befejezett eljárást folytassa a mulasztás megállapítása érdekében.

Érdekessége az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozásnak, hogy az Abtv. ugyan szövegszerűen sem tekinti hatáskörnek a mulasztás megállapítását, az Ügyrend 2. § (2) bekezdés *f*) pontja ezzel ellentétesen „az Abtv. 46. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörben” hozott teljes ülési döntést említ, amely gyakorlati problémát nem okoz, inkább csak a jogrendszerben jelenlévő fogalmi zavarokat példázza.

Az Abtv. értelmében a **mulasztás jogkövetkezmenyét kizárólag hivatalból alkalmazhatja az Alkotmánybíróság**, amely szükségszerűen maga után vonja, hogy ennek **indítványozására nem terjed ki az indítványozók jogköre**. Ennek ellenére gyakori, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozók kifejezetten hivatkoznak a jogalkotó mulasztására, azonban ezen kérelmüket az Alkotmánybíróság nem bírálja el, döntései indokolásában kifejezetten jelzi, hogy mulasztás megállapítására nem terjed ki az indítványozó jogosultsága [vö. Abtv. 64. § *b*) pont]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanakkor arra is van példa, hogy az indítványozó mulasztás megállapítására vonatkozó kérelmét az Alkotmánybíróság a rendelkező részben – a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítása mellett – formálisan visszautasította.¹²⁹ Ezek azonban egyedi esetek voltak, az Abtv. rendelkezéseiből nem következik a formális elbírálás követelménye.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság bármely hatáskörébe tartozó eljárása során alkalmazhatja a mulasztás jogkövetkezmenyét, **nem szükséges az Abtv. 28. §-a szerint áttérnie** a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásra [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az előtte fekvő alkotmányjogi probléma vizsgálata során függetlenül attól, hogy a bírói döntés ellen irányuló panasz eljárást (vö. Abtv. 27. §), vagy konkrét normakontroll eljárást folytat, hivatalból figyelemmel van arra, hogy az észlelt probléma adott esetben nem a szabályozás hiányosságára vezethető-e vissza. Ez következik az Alkotmánybíróság különböző hatásköreinek objektív jogvédelmi funkciójából. Ennek ellenére az Alkot-

¹²⁸ Pl. MT határozatban kormányrendelet kiadási kötelezettséget. Ld. 551/B/1995. AB határozat. ABH 1995, 954, 956. Megjegyzendő, hogy a régi Abtv. jogszabályból eredő jogalkotási kötelezettségről szólt, míg az adott ügyben a kötelezettség állami irányítás egyéb jogi eszközeiből fakadt. TILK (2008) i. m. 128.

¹²⁹ A 4/2018. (IV. 27.) AB határozatban az indítványozói jogosultság hiánya a tartalmilag egyébként helytálló mulasztás tekintetében az Abtv. 64. § *b*) pontja alapján visszautasítást vont maga után. Ugyanígy járt el az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban.

mánybíróság eljárásában arra is volt példa¹³⁰, hogy a hivatalbóli mulasztás megállapításához az Alkotmánybíróság mégis áttért az Abtv. 28. §-a alapján az Abtv. 26. §-a szerinti normakontrollra, azonban ez is egyedi eset volt.

Amint az alkotmányjogi panasz eljárásokban, úgy a **bírói kezdeményezésekben sincs lehetőség mulasztás megállapításának indítványozására**. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a mulasztás megállapítására irányuló bírói kezdeményezést „más alapon, de jelenleg is visszautasítja. Mindez azt jelenti, hogy kérelemre nem, de ha szükségesnek tartja az Alkotmánybíróság, akkor – az Abtv. 46. § (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén – hivatalból akár bírói kezdeményezésre indult ügyben is megállapíthat mulasztást.”¹³¹

Figyelemmel arra, hogy mulasztás megállapítása nem indítványozható, mindez szükségszerűen maga után vonja, hogy ezen jogkövetkezmény alkalmazása során **az Alkotmánybíróság vizsgálata és megállapításai nem kötődnek szorosan az indítványhoz**, ily módon a mulasztással összefüggésben az Abtv. azon szabálya sem alkalmazható, amely az Alkotmánybíróság vizsgálatát az indítványozó által megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozza [vö. Abtv. 52. § (2) bekezdés]. Ennek ellenére van arra a példa a gyakorlatban, hogy az Alkotmánybíróság arra hivatkozással nem végezte el az indítványozó érveinek érdemi vizsgálatát, hogy a mulasztás jogkövetkezményét alkalmazta, ezért az érintett határozatok szerint ez önmagában választ jelent az indítványozó kifogásaira is.¹³²

A tekintetben még nem kifarrott a gyakorlat, hogy a hivatalból megállapított mulasztás esetén milyen körben lehet elrugaszkodni az indítványtól, az eddigi gyakorlatból csak arra van példa, hogy az Alkotmánybíróság **nem az indítványozó által kifogásolt alaptörvényi cikk alapján állapított meg hivatalból mulasztást**.¹³³ Az eddigi ügyek-

¹³⁰ 6/2017. (III. 10.) AB határozat szerint „[a]z Alkotmánybíróság ezen vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával – az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért az elkülönített eljárást az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva folytatta.” (Indokolás [8]) A határozathoz Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt, amely szerint „[A] jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem »áttért« az Abtv. 27. §-ában foglalt »valódi« panasz elbírálásáról az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt normakontrollos panasz elbírálására, hanem időben elválasztva, de a »valódi« alkotmányjogi panasz »hatásköre gyakorlása során folytatott eljárásában« állapította meg az alkalmazandó alkotmányos jogkövetkezményt, a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. Álláspontom szerint ennek az alkotmányos jogkövetkezménynek a megállapításához nem volt szükség az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti »áttérésre«, hanem az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatásköre gyakorlása során megállapíthatta a vizsgált jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jognak megfelelő alkotmányos tartalmát és detektálhatta a szabályozás hiányosságait.” (Indokolás [60])

¹³¹ KOVÁTS–SULYOK i. m. 80.

¹³² 20/2019. (VI. 26.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, 13/2017. (VI. 19.) AB határozat

¹³³ A 3310/2018. (X. 16.) AB határozat szerint az indítvány az Alaptörvény VII. cikke és XV. cikke megsértésére hivatkozott, míg az Alkotmánybíróság a mulasztást az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján állapította meg. A 11/2018. (VII. 18.) AB határozat szerint az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének, a XIX. cikk (1) bekezdésének, a XX. cikk (1) bekezdésének a megsértésére hivatkozott, míg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján állapította meg a mulasztást. A 27/2017. (X. 25.) AB határozat szerint az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1)

ben az Alkotmánybíróság túlnyomórészt az indítványozó által kifogásolt alaptörvényi rendelkezés alapján állapítja meg a mulasztást, annak ellenére, hogy a vizsgálata során nem indítványhoz kötötten jár el. Arra is van példa a gyakorlatból, hogy az Alkotmánybíróság nem teljes mértékben az indítványozó által megjelölt alapjogsérelemben látja a jogalkotói mulasztást. Ennek oka, hogy „a mulasztás megállapítása nem más, mint az ügy kapcsán a testület által észlelt potenciális, jövőbeli szubjektív jellegű jogsérelem megelőzése. [...] A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása ezért nem feltétlenül az indítványozó javára szól – nem feltétlenül az ő szubjektív jogsérelemének az orvoslására szolgál –, mivel **a mulasztás megállapításának jogkövetkezménye az objektív alkotmányos jogrendvédelem eszköze** a testület kezében.”¹³⁴

A jövőbeni gyakorlat fogja kijelölni a mulasztás megállapításának a határait abban az értelemben, hogy az Alkotmánybíróság ezen jogkövetkezmény alkalmazása során milyen mértékben vonatkoztathat el az indítványtól. Ezen túlmenően az alkotmánybíróági gyakorlat áttekintése során látható, hogy az Alkotmánybíróság több esetben¹³⁵ deklarálta azért döntött a mulasztás jogkövetkezményének alkalmazása mellett, mert szem előtt tartotta „a hatályos jog kíméletét” az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése során.

2.2. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság e jogkövetkezmény alkalmazásakor **a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására szorítkozik**, azaz az Abtv. szövege nem ad felhatalmazást „aktivista” megközelítésre abban az értelemben, hogy az Alkotmánybíróság előírja a hiányzó normatartalmat, e tekintetben pusztán a probléma detektálására korlátozódik a jogköre.

A jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia, a jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem jelent alkotmányellenességet.¹³⁶ Az Alkotmánybíróság már a régi Abtv. alapján, az 22/1990. (X. 16.) AB határozatában „elvi élel mondta ki, hogy valamely szabályozást igénylő kérdés szabályozásának elmulasztása nem alapozza meg az alkotmányellenességet.”¹³⁷

A gyakorlatban nehezen eldönthető, elsődleges kérdés annak elhatárolása, hogy egy indítvány által felvetett, vagy annak folytán felmerült **alkotmányjogi probléma jogértelmezési, vagy jogalkotási hibára vezethető-e vissza**. A „kórkép” pontos meghatározása azért kulcskérdés, mert ez dönti el az Alkotmánybíróság által választandó „kezelési módszert”, azaz a jogkövetkezményt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[...] objektív alkotmányvédő funkciójából eredően, az Abtv. 27. § szerinti alkot-

bekezdésének, a 38. cikk (1) és (3) bekezdéseinek és a T) cikk (1) bekezdésének a megsértését jelölte meg, azonban az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítását a P) cikk (1) bekezdésére alapította. A 13/2016. (VII. 18.) AB határozat szerint az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a megsértésére hivatkozott, míg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alapján állapította meg a mulasztást.

¹³⁴ Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolása a 7/2019. (III. 22.) AB határozathoz, Indokolás [97]–[98].

¹³⁵ 3/2020. (I. 3.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, 13/2017. (VI. 19.) AB határozat.

¹³⁶ 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [34], 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [30].

¹³⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 46.

mányjogi panaszban felvetett alkotmányossági problémát értelmezési kérdés esetén a bírósági döntés megsemmisítésével vagy alkotmányos követelmény meghatározásával, míg jogszabály, és így értelmezési kérdés hiányában pedig alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával oldhatja meg.¹³⁸

Az Alaptörvénybe ütköző jogalkotói mulasztás nemcsak alapjog, hanem az Alaptörvényben nevesített alkotmányos érték¹³⁹, illetve államcél¹⁴⁰ esetében is megállapítható. A jövőbeni gyakorlatra tartozó érdekes kérdés, hogy a Nemzeti Hitvallásba, illetve a történeti alkotmány vívmányába ütköző jogalkotói mulasztás vezethet-e alaptörvény-ellenesség megállapításához, ugyanakkor az Alkotmánybíróság még nem alapozta mulasztás megállapítását az Alaptörvény ezen rendelkezéseire.

Az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása során rendszerint határozatai rendelkező részében megjelöli, hogy az Alaptörvény pontosan mely cikkének megsértését eredményezi a jogalkotói mulasztása. A 2021. november 1-jéig hozott alkotmánybírósági határozatokban a jogalkotói mulasztással sértett alaptörvényi rendelkezések a következők: XXVIII. cikk (4) bekezdés,¹⁴¹ B) cikk (1) bekezdése, M) cikke és a XVII. cikk (3) és (4) bekezdése,¹⁴² XV. cikk és XVI. cikk,¹⁴³ XVI. cikk (1) bekezdés,¹⁴⁴ XXVIII. cikk (1) bekezdés,¹⁴⁵ XXVIII. cikk (7) bekezdés,¹⁴⁶ VI. cikk (3) bekezdés és 39. cikk (2) bekezdés,¹⁴⁷ XII. cikk (1) bekezdés,¹⁴⁸ XXVIII. cikk (1) bekezdés,¹⁴⁹ IX. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁰ B) cikk (1) bekezdés,¹⁵¹ XVI. cikk (1) bekezdés,¹⁵² XXIV. cikk (1) bekezdése valamint a XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdései,¹⁵³ P) cikk (1) bekezdés és a XXI. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁴ Q) cikk (2) bekezdés,¹⁵⁵ B) cikk (1) bekezdés és a XIII. cikk (1) bekezdés valamint a XV. cikk (1)

¹³⁸ 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [35].

¹³⁹ Pl. 28/2017. (X. 25.) AB határozat és 27/2017. (X. 25.) AB határozat.

¹⁴⁰ Pl. 25/2016. (XII. 21.) AB határozat.

¹⁴¹ 24/2021. (VII. 21.) AB határozat.

¹⁴² 18/2021. (V. 27.) AB határozat.

¹⁴³ 17/2021. (V. 13.) AB határozat.

¹⁴⁴ 9/2021. (III. 17.) AB határozat.

¹⁴⁵ 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat.

¹⁴⁶ 18/2020. (VII. 21.) AB határozat.

¹⁴⁷ 7/2020. (V. 13.) AB határozat.

¹⁴⁸ 3/2020. (I. 3.) AB határozat.

¹⁴⁹ 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, mely utóbbiban a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a XXVIII. cikk (1) bekezdése.

¹⁵⁰ 27/2019. (X. 22.) AB határozat.

¹⁵¹ 20/2019. (VI. 26.) AB határozat; 10/2019. (III. 22.) AB határozat és a 3310/2018. (X. 16.) AB határozat, amelyekben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a B) cikk (1) bekezdése; 22/2018. (XI. 20.) AB határozat; 7/2018. (VII. 5.) AB határozat; 31/2015. (XI. 18.) AB határozat; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat; 11/2013. (V. 9.) AB határozat.

¹⁵² 9/2019. (III. 22.) AB határozat.

¹⁵³ 7/2019. (III. 22.) AB határozat.

¹⁵⁴ 4/2019. (III. 7.) AB határozat.

¹⁵⁵ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, amelyben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a Q) cikk (2) bekezdése.

bekezdés,¹⁵⁶ XV. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁷ II. cikk és XV. cikk (2) bekezdés,¹⁵⁸ XIII. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁹ 39. cikk (2) bekezdés,¹⁶⁰ XV. cikk (5) bekezdés,¹⁶¹ VII. cikk (1) bekezdés és XV. cikk (2) bekezdés,¹⁶² P) cikk (1) bekezdés,¹⁶³ XV. cikk (2) bekezdés,¹⁶⁴ XXIV. cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁵ XIX. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁶ I. cikk (1) és (3) bekezdései és VIII. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁷ VI. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁸ a XIII. cikk (1) bekezdés és a XXVIII. cikk (1) bekezdés,¹⁶⁹ 34. cikk (1) bekezdés,¹⁷⁰ XXIV. cikk (1) bekezdés,¹⁷¹ VI. cikk (2) bekezdés,¹⁷² XV. cikk (2) bekezdés és XVI. cikk (1) bekezdés.¹⁷³

A fenti példákból látható, hogy a jogalkotói mulasztással elkövetett alaptörvény-ellenesség gyakori esetei az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a XV. cikknek a megsértése, de többször előfordult még a XIII. cikk, illetve a XXVIII. cikk megsértésének a megállapítása is.

2.3. A mulasztást elkövető szerv felhívása

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításakor **felhívja a mulasztást elkövető jogalkotó szervet jogalkotási feladatának teljesítésére.**

A 2020. november 1-jéig hozott, mulasztást megállapító határozatokban egy kivétellel minden esetben az **Országgyűlés** minősült a jogalkotói mulasztást elkövető szervnek, ebből adódóan az Alkotmánybíróság az Országgyűlést hívta fel az adott határozatban megállapított mulasztással összefüggésben jogalkotói feladat teljesítésére. A jogalkotói mulasztást elkövető szerv elsősorban az Országgyűlés, mint a törvényhozói hatalom letéteményese, ugyanakkor valamennyi jogalkotási feladattal felruházott szerv vagy személy lehet a mulasztás megállapításának címzettje, például az Alkot-

¹⁵⁶ 12/2018. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁵⁷ 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, 13/2017. (VI. 19.) AB határozat.

¹⁵⁸ 6/2018. (VI. 27.) AB határozat.

¹⁵⁹ 4/2018. (IV. 27.) AB határozat és a 24/2017. (X. 10.) AB határozat, amelyekben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a XIII. cikk (1) bekezdése.

¹⁶⁰ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat és 7/2020. (V. 13.) AB határozat.

¹⁶¹ 1/2018. (IV. 6.) AB határozat.

¹⁶² 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, amelyben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a VII. cikk (1) bekezdés és a XV. cikk (2) bekezdés.

¹⁶³ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 27/2017. (X. 25.) AB határozat.

¹⁶⁴ 17/2017. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁶⁵ 6/2017. (III. 10.) AB határozat.

¹⁶⁶ 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, amelyben a rendelkező részben nem, csak az indokolásban szerepel a XIX. cikk (1) bekezdés.

¹⁶⁷ 14/2016. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁶⁸ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁶⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat.

¹⁷⁰ 22/2015. (VI. 18.) AB határozat.

¹⁷¹ 19/2015. (VI. 15.) AB határozat.

¹⁷² 4/2015. (II. 13.) AB határozat.

¹⁷³ 14/2014. (V. 13.) AB határozat.

mánybíróság a közlekedésért felelős minisztert is felhívta már jogalkotói feladatának teljesítésére.¹⁷⁴

A jogalkotói feladat teljesítése alapvetően a megállapított **mulasztás terjedelmének** függvénye. A gyakorlatban arra is van példa, hogy az Alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg a mulasztás jogkövetkezményét határozata rendelkező részében, hogy egészen konkrétan meghatározta, hogy melyik jogszabály pontosan mely rendelkezése szorul kiegészítésre.¹⁷⁵ Ugyanakkor arra is akad példa, hogy az Alkotmánybíróság két alapjog kollíziója feloldásának hiányára utalással, általánosan határozta meg a mulasztást.¹⁷⁶ A mulasztást elkövető szerv felhívásának alkotmánybírósági gyakorlata általában az imént említett két szélsőséges eset között alakul oly módon, hogy az Alkotmánybíróság megjelöli azon jogszabályt, amely kapcsán fennáll az alaptörvény-ellenes mulasztás, amelyből értelemszerűen az következik, hogy ezen jogszabályban célszerű a szabályozási hiányosságot pótolni.¹⁷⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt bizonyítja, hogy a testület a mulasztás jogkövetkezményét megállapító határozati rendelkező részének, illetve az azokhoz kapcsolódó indokolás során szem előtt tartja, hogy ne lépje át a hatáskörét és ne végezzen szabályozási tevékenységet.

Tekintettel arra, hogy a mulasztás megállapítását jogkövetkezményként határozza meg a törvény, az **Abtv. nem társít külön szankciót ahhoz, ha a jogalkotó nem tesz eleget az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztás kiküszöbölésére irányuló feladatának.** Ez a megoldás összhangban áll az európai alkotmányos szabályozással, hiszen nemzetközi összehasonlításban is az látható, hogy ilyen esetekben nem alkalmaznak külön nevesített szankciót.¹⁷⁸

A régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság kivételes esetekben oly módon alkalmazott szankciót, hogy **utóbb megsemmisítette** azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek vonatkozásában eredetileg „csak” szabályozási hiányosságot állapított meg.¹⁷⁹

A mulasztást elkövető szerv jogalkotási feladatának teljesítését elősegíti, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendelheti határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben. Ezzel a lehetőséggel az Alkotmánybíróság az ügyek jelentős részében élt is.

¹⁷⁴ A 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban a közlekedésért felelős minisztert hívta fel az Alkotmánybíróság jogalkotói feladatának teljesítésére.

¹⁷⁵ 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, 22/2015. (VI. 18.) AB határozat, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.

¹⁷⁶ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁷⁷ A 28/2019. (XI. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy állapított meg mulasztást, hogy a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításával és eljárásával kapcsolatos egyes részletszabályokat. A 12/2018. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy konkretizálta a mulasztást, hogy a Tny. nem ad lehetőséget az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő szabályozásra visszavezethető okból nyugalmazott bíróknak és ügyészeknek arra, hogy szolgálati jogviszonyuk helyreállítását követő nyugalmazásukra tekintettel öregségi nyugdíjukat kérelmükre ismételten megállapítsák úgy, mintha arra e későbbi időpontban első alkalommal került volna sor.

¹⁷⁸ TÓTH–LEGÉNY i. m. 256.

¹⁷⁹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat és 52/1997. (X. 14.) AB határozat; 29/1997. (IV. 29) és 50/1997. (X. 11) AB határozat.

2.4. A mulasztás kiküszöbölésére nyitva álló határidő

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság **„határidő megjelölésével”** hívja fel a jogalkotó szervet feladatának teljesítésére. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság határozataiban a mulasztás megszüntetésére irányuló jogalkotói feladata teljesítésére minden esetben határidőt szab, **rendszerint pár hónapot** – a gyakorlatban 2 és 9 hónap között, átlagosan 3-4 hónapot – határoz meg, és praktikusán valamely hónap utolsó napját jelöli meg.

A határidő hossza függ az ügy jellegétől, a mulasztással érintett jogterülettől, vagy egyéb speciális körülményektől.

Az Alkotmánybíróság az egyik ügyben „[...] a mulasztás megszüntetésének határidejét úgy állapította meg, hogy figyelemmel volt a Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet ajánlásaira, melyek ellenzik a választási szabályok megváltozását a választásokat megelőző időszakban [CDL-AD(2002)023-e, CDL-AD(2005)043 és OSCE-ODIHR *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*].”¹⁸⁰ Egy másik ügyben az Országgyűlés számára megállapított határidő meghatározása során arra volt figyelemmel, hogy „a 2019. évi költségvetés már ennek figyelembe vételével legyen elfogadható.”¹⁸¹

Az Alkotmánybíróság egy másik ügyben is az országgyűlési választásokkal indokolta a felhívás határidejét, amikor „[...] a mulasztás kiküszöbölésének határidejét arra tekintettel állapította meg, hogy az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése értelmében 2018-ban általános országgyűlési választásokat kell tartani, ezért 2018. első félévében az Országgyűlés várhatóan a szokásosnál rövidebb ideig ülésezik. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozata következtében az érintett végrendeleti örökösök a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 361. § a) pontja és 362. §-a alapján perújítást kezdeményezhetnek, az Országgyűlés mulasztást kiküszöbölő döntéséig azonban a perek nem fejezhetők be.”¹⁸²

A jogalkotó szerv számára meghatározott határidőt érintően nem elhanyagolható az a körülmény, hogy a jogalkotási feladat nem vagy elkésztet teljesítése az Abtv. alapján nem von maga után külön szankciót. Az Abtv. azt a koncepciót követi, hogy a jogalkotó számára nem szükséges külön szankciót kilátásba helyezni a mulasztás kiküszöbölésével kapcsolatos feladatának nem teljesítésére, hiszen egy jogállamban a jogalkotó szervek eleget tesznek az Alkotmánybíróság felhívásának.

Megjegyzendő, hogy „[a] német alkotmánybíróság, amikor megsemmisít valamely törvényi rendelkezést, felkérheti a törvényhozást az újraszabályozásra. Törvényhozái jogkörben elkövetett mulasztásként legfeljebb ennek elmulasztása jöhet szóba, ám erre a gyakorlatban még sohasem került sor – az ilyen, újraszabályozást kimondó határozatoknak a német parlament eddig kivétel nélkül eleget tett. A német alkotmánybírósági törvény ezen felül ismer egy alkotmányértelmezési jellegű „kötelezettségsgézi” eljárás-

¹⁸⁰ 27/2019. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [26].

¹⁸¹ 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [52].

¹⁸² 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [44].

rást, amelyben az alkotmánybíróság megállapíthatja valamely alkotmányos szerv (így akár a parlament) alkotmánysértő intézkedését vagy mulasztását.”¹⁸³

Tekintettel arra, hogy 2012. január 1-je óta az Alkotmánybíróság összesen 37 határozatában állapított meg mulasztást, önmagában az a tény, hogy 16 határozatban az Országgyűlés nem tett eleget határidőben jogalkotói feladatának, amelyek között olyan esetek is vannak, amelyekben már több éve várat magára a jogalkotói feladat teljesítése, mindenképpen azt jelzi, hogy a mulasztás jogintézménye bizonyos szempontból diszfunkcionálisan működik. E működési zavarnak több oka lehet, amelyek pontos feltárása és a hibák kiküszöbölése a jövőre váró feladat, amely adott esetben jogalkotási kérdéseket is felvethet, azonban az Alkotmánybíróság mulasztások megállapításával kapcsolatos joggyakorlata mindezekről függetlenül újragondolást igényelhet, adott esetben az átlagosan pár hónapos határidő helyett hosszabb határidők megállapítását a jogalkotó szervek számára jogalkotási feladatuk teljesítésére. Annál is inkább, mert amennyiben a mulasztás jogkövetkezményéhez nem társul az adott ügyben érintett bírói döntés, vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, az indítványozó nem kerül újból olyan helyzetbe, hogy alapjogait érvényesíteni tudja. Önmagában a mulasztás jogintézményének egyidejű alkalmazása az alkotmányjogi panasz elutasítása mellett azt eredményezi, hogy az indítványozó által támadott bírói ítélettel vagy jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben alaptörvény-ellenes jogalkalmazási hibát nem, csak olyan alaptörvény-ellenes jogalkotási hibát detektált az Alkotmánybíróság, amely nem jelent perújítási okot a Pp. 427. §-a alapján, illetve nem teremt meg az eljárás megismétlésének lehetőségét a Be. 632. §-a alapján. Ugyanakkor bizonyos esetekben, amennyiben az Országgyűlés eleget tesz az Alkotmánybíróság által megjelölt jogalkotási feladatának, utóbb az új szabályozás alapján adott esetben mégis kiküszöbölhetővé válik az indítványozót ért alapjogsérelem, ezért különös jelentőséggel bír, hogy az Országgyűlés, illetve egyéb jogalkotó szervek határidőben teljesítsék jogalkotási feladataikat.¹⁸⁴

3. A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség esetei

A jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség eseteit az Abtv. 46. § (2) bekezdése tartalmazza. A jogalkotói mulasztás három esetét különbözteti meg, amelyeket az *a)*, *b)* és *c)* pontok alatt szabályoz.

Ugyanakkor a joggyakorlat e három esetet, valójában két nagy halmazként fogja fel az alábbiak szerint, amelyek további alesetekre bonthatók: „Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a mulasztásnak két esete van. Az egyik a **jogrendi mulasztás**, amely akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az Alaptörvényben, jogszabályban vagy nemzetközi szerződésben kifejezetten előírt kötelezettségét elmulasztja, vagyis nem alkotja meg azt a jogszabályt, amelynek megalkotására magasabb szintű norma kötelezi [46. § (2)

¹⁸³ SZABÓ–MAGYAR i. m. 45–48.

¹⁸⁴ A 6/2018. (VI. 27.) AB határozat értelmében „[a]z Alkotmánybíróság a bírói ítélet elleni alkotmányjogi panasszal összefüggésben a következőket jegyzi meg. Az adott ügyben – ahogy ez ismertetésre került – az eljáró bíró a jogszabályi keretek között nem juthatott más döntésre. A jelen döntésben megfogalmazott alkotmányellenes mulasztás jogalkotói pótlását követően azonban az indítványozónak módja lesz igénye ismételt érvényesítésére, amelyre jelen jogszabályi környezetben nem volt lehetősége.” (Indokolás [66])

bekezdés *a)* és *b)* pont]. A másik eset a **jogalkalmazást akadályozó mulasztás** [46. § (2) bekezdés *c)* pont]. Az utóbbi mulasztás megint csak két alesetre bontható: egyik esetben a mulasztással előidézett valamely objektív hiányosság (például nyelvtani hiba, jogrendbe illeszkedés zavara, belső ellentmondás) miatt a vizsgált norma nem alkalmazható, nevezhető ez a **jogalkalmazást lehetetlenné tevő mulasztásnak**. A másik esetben ilyen objektív hiba nem ismerhető fel, de az eset körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróság úgy találja, hogy a vizsgált norma ugyan nem alaptörvény-ellenes, sőt alkalmazható is, viszont az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalmát mégis hiányosnak találja (akár azért, mert konkrét esetben alapjog-sértő eredményre vezet, akár azért, mert a jogalkalmazóra vonatkozó eljárési szabályok folytán nem vagy nehezen, esetleg csak az Alkotmánybíróság közbeavatkozása eredményeként érvényesíthető, akár azért, mert indokolatlanul sok-lépéses utaló szabályok alkalmazását igényli). Ez utóbbi eset nevezhető **relatív mulasztásnak**.¹⁸⁵

Össességében tehát mégis három eset különíthető el, a jogrendi, a jogalkalmazást lehetetlenné tevő és a relatív mulasztás. Ebből az első két esetnek világos, objektív oka kell, hogy legyen, ezért ha ezek az okok fennállnak, a mulasztás megállapítása nem kerülhető el. Ezzel szemben a harmadik eset, a relatív mulasztás az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapul.¹⁸⁶

Varga Zs. András álláspontja szerint a mulasztás megállapítása elkerülhetetlen, amennyiben a jogalkotó mulasztása alapjog lényeges tartalmát érinti. Ugyanakkor azt az esetet is felveti, amikor mulasztás megállapítására adhat okot az is, ha az Alaptörvénnyel még inkább összhangban álló, világosabb szabályozás szolgálná jobban a jogállami kereteket. A relatív mulasztás megállapíthatósága mindezek alapján az Alkotmánybíróság széleskörű mérlegelésén alapul, amelyet Varga Zs. András szerint azon okból kifolyólag nem indokolt megkérdőjelezni, mert a jogalkotó számára több megoldási alternatíva áll rendelkezésre a mulasztás orvoslására, példának okáért újrakereskedési szabályozást, vagy deregulálhatja azt.¹⁸⁷

Az Alkotmánybíróság alapvetően az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontját tekinti a mulasztás jogalapjának, és ezen kategóriát töltötte meg olyan tartalommal, amely a jogalkotási hiányosság természete szerint tovább tipizálható. Következésképpen az Abtv. 46. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjába ütköző, ún. jogrendi mulasztás csak elvétve fordul elő az Alkotmánybíróság gyakorlatában, míg a 2021. november 1-jéig meghozott határozatokban a mulasztás megállapítása túlnyomórészt az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontján alapul.

¹⁸⁵ A relatív mulasztás fogalmát Varga Zs. András alkotmánybíró használta a 11/2018. (VII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában (Indokolás [35]–[37]).

¹⁸⁶ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [35]–[36].

¹⁸⁷ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [37].

3.1. A nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat

Az Abtv. 46. § (2) bekezdés *a*) pontja a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói mulasztás esetkörét nevesíti. A 21/2018. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg azáltal, hogy az Mmtv. 12. § (1) bekezdés *a*) pontját a törvény 33/A. § (1) bekezdés *a*) pontja alá tartozó esetekben oly módon rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg nem alkotott olyan szabályokat, melyek lehetővé teszik az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megsértését jelölte meg a mulasztás jogkövetkezményének jogalapjaként.

3.2. A jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat

Az Abtv. 46. § (2) bekezdés *b*) pontja az olyan jogalkotói mulasztásokat szabályozza, amelyek szerint **kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére** nem került sor a jogszabály megalkotására. Ez a mulasztás olyan jogrendi mulasztásnak minősül, amelynek „világos, objektív oka kell, hogy legyen, ezért ha az okai fennállnak, a mulasztás megállapítása nem kerülhető el.”¹⁸⁸

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során még egyetlen esetben sem alapította ezen jogszabályhelyre a mulasztás jogkövetkezményének alkalmazását, ami vélhetően arra utal, hogy nem fordult elő ilyen eset a gyakorlatban, azaz a jogalkotó szervek eleget tettek a kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladataiknak.

3.3. Az Alaptörvényből levezethető hiányosság

Az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontja a jogalkotói mulasztás eseteként azon helyzeteket szabályozza, amikor **a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos**. E fogalomkörbe a hiányos szabályozás számos esete beletartozhat. A 2021. november 1-jéig megállapított 45 mulasztás közül két kivétellel¹⁸⁹ minden esetben az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontját jelölte meg az Alkotmánybíróság a mulasztás jogalapjaként, amely a szakirodalomban kritika tárgyát képezi. „Az Alkotmánybíróság esetjogának bemutatása jól tükrözi, hogy noha az Abtv. 46. § (2) bekezdése a korábbiaktól eltérően felsorolja azokat az eseteket, amikor a testület mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására jogosult, így látszólag nem eshetőleges a jogkör gyakorlása, a szabályozás az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontjával [...] mégis olyan nyílt marad, hogy az Alkotmánybíróság széles körben alakíthatja a jogintézmény alkalmazásának eseteit.”¹⁹⁰

¹⁸⁸ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [35].

¹⁸⁹ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, 18/2020. (VII. 21.) AB határozat.

¹⁹⁰ KOVÁCS–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY i. m. 306–307.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának áttekintése során megállapítható, hogy az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontja szerinti mulasztások döntően az ún. relatív mulasztások közé sorolhatók.¹⁹¹

A jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalmának hiányossága az alábbiak szerint csoportosítható: kompenzációs jellegű szabályok hiánya, garanciális jellegű szabályok hiánya, speciális esetre nem vonatkozó szabályok hiánya és részletszabályok hiánya.

3.3.1. *A kompenzációs jellegű szabályok hiánya*

Az Alkotmánybíróság a kompenzációs jellegű szabályozás hiányát találta alaptörvényellenesnek és ezért állapított meg mulasztást több ügyben.

Az Alkotmánybíróság egyik döntésében alaptörvény-ellenes mulasztásnak minősítette, hogy az Országgyűlés az elektronikus cigaretta és a kapcsolódó termékek kiskereskedelmének koncesszióköteles dohányboltokra történő korlátozásával egyidejűleg nem rendelkezett a vállalkozáshoz való jog korlátozásával érintettek megfelelő kompenzációjáról {3/2020. (I. 3.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont}. Az Alkotmánybíróság egy másik döntésében azt kifogásolta, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a szerződő felek között a szerződés jogszerű megszüntetésére tekintettel alkalmazandó elszámolási szabályokat {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont}. A 4/2018. (IV. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényalkotó nem szabályozta, hogy a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény 15. § (2) bekezdésében a termőföld tulajdon megszerzésére megállapított vételi jog gyakorolható legyen minden olyan esetben, amikor a módosítás hatálybalépésekor a földalap kijelölése folyamatban volt (Rendelkező rész 2. pont). A 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság abban látta a mulasztást, hogy a törvényalkotó a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-a alapján megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat (Rendelkező rész 1. pont). A 11/2013. (V. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság akként fogalmazta meg a mulasztást, hogy a törvényhozó az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény hatálybalépésekor nem alkotott átmeneti rendelkezéseket, és ennek következtében az állami tulajdonban álló erdőingatlanokra bejegyzett vagyoni értékű jogok jogosultjai az ingatlanok forgalomképtelenné nyilvánítása következtében megfelelő biztosíték nélkül maradtak (Rendelkező rész 1. pont). Az Alkotmánybíróság ezen ügytípusokban rendszerint abban látja az alaptörvény-ellenességet, hogy az alapjogok érvényesítését az a hiányosság akadályozza aránytalanul, hogy az érintettek jogkorlátozásával „közvetlenül és igazolhatóan összefüggő, másképp nem

¹⁹¹ Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [37].

érvényesíthető és egyéb úton nem ellentételezhető **vagyoni hátrányok kiegyenlítését biztosító kompenzációjáról**” nem rendelkezett a jogalkotó.¹⁹²

Az Alkotmánybíróság az ilyen tartalmú mulasztások esetében hangsúlyozni szokta, hogy az alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztás megállapítása nem jelenti azt, hogy az Országgyűlésnek olyan törvényt kellene alkotnia, amely az érintettek elmaradt hasznának megtérítéséről rendelkezik.¹⁹³

Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság szerint „[a] jogalkotó valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezésekor akkor jár el kellő gondossággal, ha ezzel nem hagy hátra le nem zárt jogviszonyokat, illetve nem lehetetleníti el azon törvényben biztosított jogosultságok érvényesítését, amelyek [...] alaptörvényi oltalom alatt állnak.”¹⁹⁴

3.3.2. *A garanciális jellegű szabályok hiánya*

Az Alkotmánybíróság az eddigi esetek számottevő hányadában **a garanciális szabályok hiányában** látta a jogalkotói mulasztás alaptörvény-ellenességét.

Az Alkotmánybíróság egyik ügyben azért állapított meg mulasztást, mert az Országgyűlés a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvényben nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításával és eljárásával kapcsolatos egyes részletszabályokat [28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A határozat indokolása szerint „[a] hatályos szabályok alapján ugyanis nem biztosított, hogy az adott fegyelmi ügyben egy előre megismerhető, objektív automatizmuson alapuló elosztási rend szerint megalakított fegyelmi tanács hozzon döntést; ugyanígy esetleges és előre nem látható, hogy az adott ügyben (a kettő közül) melyik vizsgálóbiztos fog eljárni. Az eljáró fegyelmi tanács kijelölésének előre megismerhető, elvi szabályait, az eljáró tanácsok összetételének nyilvánosságára vonatkozó szabályokat törvényben kell rendezni.”¹⁹⁵ Egy másik ügyben az vezetett a mulasztás megállapításához, hogy az Országgyűlés a Ve. 144. § (4) bekezdés *b*) pontja szerinti hozzájárulás kapcsán nem alkotta meg a politikai hirdetés indokolatlan és aránytalan korlátozásának kizárását garantáló szabályokat [27/2019. (X. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A Be. a bűnügyi költség perbeli megállapítására vonatkozó, egybevetett és értelmezett szabályrendszerével összefüggésben abban állt a mulasztás, hogy az nem tartalmazott olyan garanciális jogszabályi rendelkezést, amely a bűnügyi költség viselésére a megismételt első- és másodfokú eljárásban irányadó szabályozást a jogállamiságból fakadó követelményekkel összhangba hozná [20/2019. (VI. 26.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Egy további ügyben a testület azért állapított meg mulasztást, mert az Országgyűlés nem szabályozta a tanúk zártan kezelt adatainak a különböző eljárási törvények hatálya alá kerülése esetén fennálló védelmének eljárásrendjét [7/2019. (III. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 3. pont]. Az Alkotmánybíróság azt is alaptörvény-ellenes mulasztás-

¹⁹² 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [71].

¹⁹³ 10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [48].

¹⁹⁴ 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [64]

¹⁹⁵ 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [115]

nak minősítette, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a kezdeményező vallási szervezet jogállását az eljárás lezárásáig [3310/2018. (X. 16.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság egy ügyben azt állapította meg, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Btk. 266. § (2) bekezdésében, a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy kizárólagos feljelentési joga megállapításával nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását és az állami büntetőigény érvényesítését [7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Más ügyben az Alkotmánybíróság arra tekintettel állapított meg mulasztást, hogy a jogalkotó a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvénnyel nem biztosította a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által természetes személyek számára nyújtott támogatások átláthatóságát [3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében is, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg az Ehtv. 14/C. §-a szerinti eljárásban előírt döntési határidő elmulasztása esetére alkalmazandó eljárás szabályát [36/2017. (XII. 29.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság azért döntött a mulasztás megállapítása mellett a Nemzeti Földalapról szóló törvény módosításával összefüggésben, mert az Országgyűlés nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása a Nemzeti Földalap céljainak, a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének, fenntartásának, a jövő nemzedékek számára megőrzésének megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonvesztéshez vezessen [27/2017. (X. 25.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A jogalkotó azzal is alaptörvény-ellenes mulasztást követett el, hogy Ve.-ben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz [6/2017. (III. 10.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes mulasztásnak minősítette, hogy az Országgyűlés nem rendelkezett arról, hogy a régi Pp. 155/A. §-ában szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása tárgyában a bíróságnak döntenie kell és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban köteles megindokolni [26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság azért állapított meg mulasztást a Möt.v.-vel összefüggésben, mert a kormányhivatal vezetője által pótolt közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait [22/2015. (VI. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Alaptörvény-ellenes mulasztás okát képezte az is, hogy a tengelyterhelés ellenőrzése során az ellenőrzéssel érintett személy (ügyfél) számára a jogalkotó nem biztosította a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] érvényesülését [19/2015. (VI. 15.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont]. Mulasztásban

megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség állt fenn annak következtében is, hogy a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat minősítése esetén a jogalkotó nem biztosította, hogy e nyilvánosságkorlátozással szemben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés] közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen [4/2015. (II. 13.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság a Bjt.-vel összefüggésben arra tekintettel állapított meg mulasztást, hogy az Országgyűlés a 20. § (1) bekezdésében nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően, hogy az OBH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre több érvényes és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Rendelkező rész 3. pont].

Az Alkotmánybíróság a garanciális szabályok hiányát általában az adott ügyben vizsgált jogintézményre irányadó **teljes szabályozás rendszerszintű hiányosságaként** állapította meg a garanciák alapjogsértő hiányát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a garanciális szabályokkal kapcsolatos jogalkotói mulasztások során hangsúlyozni szokta, hogy „[...] az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy a tényállás kellő garanciális elemmel”¹⁹⁶ biztosítsa az érintett alapjog védelmét.

Elvi jelentőségű megállapítása az Alkotmánybíróságnak a garanciális jellegű szabályokkal összefüggésben megállapított mulasztás vonatkozásában, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, amelynek értelmében az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelezettségének minősül, akként kell értelmezni, hogy „[e] kötelezettség nem merül ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell az alapjogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az alapjogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről.”¹⁹⁷

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „[...] a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”¹⁹⁸ A garanciális szabályok hiányával kapcsolatos jogalkotói mulasztások közül kiemelésre érdemes továbbá, hogy a testület egy esetben a mulasztás megállapítása során tekintettel volt a Nemzeti Hitvallásra, és történeti alkotmányunk vívmányaira is.¹⁹⁹

3.3.3. A speciális esetre nem vonatkozó szabályok hiánya

Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alá tartoznak az olyan esetek is, amelyekben a jogalkotói mulasztás alaptörvény-ellenessége lényegében abban áll, hogy egy **speciális esetre alapjogsértő módon nem vonatkozik a szabályozás.**

¹⁹⁶ 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [58].

¹⁹⁷ 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [42].

¹⁹⁸ 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [39].

¹⁹⁹ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [51].

Az Alkotmánybíróság egyik ügyben azért állapított meg mulasztást, mert a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényben, vagy más jogszabályban nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulóokra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezményeszabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét [9/2019. (III. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A Tny.-el összefüggésben abban állt a mulasztás, hogy az nem adott lehetőséget az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő szabályozásra visszavezethető okból nyugalmazott bíróknak és ügyészeknek arra, hogy szolgálati jogviszonyuk helyreállítását követő nyugalmazásukra tekintettel öregségi nyugdíjukat kérelmükre ismételten megállapítsák úgy, mintha arra egy későbbi időpontban első alkalommal került volna sor [12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Egy másik ügyben az okozta az alaptörvény-ellenes mulasztást, hogy a jogalkotó a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50/A. § (2) bekezdésében nem rendelkezett az igényérvényesítéshez és annak elbírálásához szükséges orvosi igazolás kiállítására jogosult – a fogvatartott személy számára ténylegesen elérhető és igénybe vehető – orvos személyéről arra az esetre vonatkozóan, amikor a fogvatartott személy a büntetés-végrehajtási intézetben kérelmezi közgyógyellátásra való jogosultságának a megállapítását [11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A jogalkotó azzal is alaptörvény-ellenes mulasztást követett el, hogy nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását [6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont], illetve nem szabályozta a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatását [1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő továbbá azért, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3) bekezdése hatálybalépésével egyidejűleg nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely a végintézkedésen alapuló tulajdonszerzés jóváhagyásának megtagadása esetére, amennyiben a törvényes öröklés rendjén az állam öröklése áll be, a végrendeleti örökös javára megváltást állapít meg [24/2017. (X. 10.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az is alaptörvény-ellenes mulasztást idézett elő, hogy az Országgyűlés nem biztosította a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényben az adózók számára, hogy rendelkező nyilatkozatuk kedvezményezettjeként valamennyi vallási közösség közül választhassanak [17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Mulasztást eredményezett az is, hogy a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 292–293. §-aiban nem szabályozta az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének megfelelően a szabadságvesztésre átváltotatott pénzbüntetés végrehajthatóságának az elévülését [13/2017. (VI. 19.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság mulasztásnak minősítette azt is, hogy az Országgyűlés az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése alatt az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére a támogatásra jogosultságot nem szabályozta [25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Mulasztásnak minősült továbbá, hogy a

törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezéstről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését [14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 3. pont]. Az Alkotmánybíróság a családi pótlékkal összefüggésben azért állapította meg a mulasztást, mert az Országgyűlés a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben nem alakította ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének és XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással [14/2014. (V. 13.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont].

Ide tartozik az az eset is, amikor az Alkotmánybíróság **további kedvezménysszabályok kialakításának hiányát** kéri számon a jogalkotón, így például az egyik ügyben az vezetett a mulasztás megállapításához, hogy az Országgyűlés nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulóokra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezménysszabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét [9/2019. (III. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Az Alkotmánybíróság a speciális szabályok hiányában megtestesülő jogalkotói mulasztásokkal összefüggésben azt is vizsgálata tárgyává teszi, hogy létezik-e észszerű magyarázat arra, hogy elmaradt a speciális szabályok megalkotása.²⁰⁰

Ezen túlmenően a speciális esetekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság továbbá cízellálta az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségeit: „[...] az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban magában foglalja azt is, hogy az államnak gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, így az állam intézményvédelmi kötelessége az egyes alapjogok érvényesülését biztosító megfelelő eljárási keretek kialakítása.”²⁰¹

Az Alkotmánybíróság ezen ügytípusban is hangsúlyozni szokta: továbbra is a törvényhozásra és nem az Alkotmánybíróságra tartozó kérdés az érintett speciális helyzetű jogalanyok vonatkozásában, hogy „[...] az alaptörvény-ellenes mulasztás feloldását milyen módon biztosítja.”²⁰² Kiemelendő ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[A] mulasztás pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz [az adott jogszabály] felülvizsgálata során eleget kell tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.”²⁰³

²⁰⁰ 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [90].

²⁰¹ 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [48].

²⁰² 24/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [42].

²⁰³ 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [67].

3.3.4. A részletszabályok hiánya

Az Alkotmánybíróság számos esetben azon okból találta megállapíthatónak a jogalkotó mulasztását, hogy a vizsgált szabályozás **nem tartalmazott részletszabályokat**, amely végső soron **a jogalkalmazást ellehetetlenítette**. A részletszabályok hiánya kétségtelenül megtestesülhet egyidejűleg a kompenzációs, illetve garanciális vagy a speciális esetre irányadó szabályok hiányában, azonban arra tekintettel képez mégis külön kategóriát, mert ezen ügýtípusokban detektálható módon kifejezetten a norma általános jellege, illetve teljes hiánya okozta az alaptörvény-ellenességet, miközben az adott szabályozási tárgykör vonatkozásában a jogalkotónak figyelemmel kellett volna lenni a részletszabályok szükségességére.

Az Alkotmánybíróság a Ptk. hatálybalépésével összefüggésben azért állapított meg mulasztást, mert a jogalkotó nem határozta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait [22/2018. (XI. 20.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A gyülekezéshez való joggal összefüggésben az Országgyűlés azáltal idézett elő mulasztást, hogy nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit [13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. Ebből kifolyólag határozata rendelkező részében nem valamely jogszabállyal összefüggésben állapította meg a mulasztást, hiszen azt nem volt formálisan mihez kötnie, hanem általános jelleggel a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjainak és annak eljárási kereteinek szabályozására hívta fel a jogalkotót.

A Szabstv.-vel összefüggésben az vezetett alaptörvény-ellenes mulasztáshoz, hogy az Országgyűlés a 216. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a cselekmény elkövetési magatartását [31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont]. A jogalkotó ugyanis nem kellő körültekintéssel határozza meg a szankcionálandó magatartást. A konkrét esetben e „nem kellő körültekintés” azért okozott problémát, mert a túl általános norma teret engedett „olyan jogalkalmazói értelmezésnek, amely alapján a tényállás az általa védett jogi tárgy körén kívül eső érdekek védelmére is alkalmazható.”²⁰⁴

4. A jogkövetkezmény jelentősége

A régi Abtv. szerinti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárás kezdeményezésére bárki jogosult volt, ugyanakkor az Alkotmánybíróság *ex officio* is eljárhatott, miközben az Abtv. 46. §-a szerinti mulasztás jogkövetkezményét kizárólag hivatalból állapíthatja meg az Alkotmánybíróság. A megsemmisítés jogának Alkotmánybírósághoz telepítése a régi Abtv.-ben valódi jogállami mérőföldkő volt, amely mellett eltörpült a mulasztásos alkotmányellenesség. Ez a tendencia az Abtv. rendszere alapján is érvényesül.

²⁰⁴ 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [66].

Az Alkotmánybíróság a régi Abtv. égisze alatt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló hatáskörét aktivista módon gyakorolta, amely a gyakorlatban sokszor kompromisszumként szolgált az olyan esetekben, amikor a testület többsége az alkotmányellenesség megállapítását nem fogadta el, ezért a mulasztás „az egyetlen kooperatív hatáskörnek” is nevezhető.²⁰⁵ Az Alkotmánybíróság ezen aktivista attitűdjét azonban számos kritika érte, például volt, aki a hiányos szabályozás esetén mulasztásos alkotmányvétség megállapítását „alibi funkció”-nak minősítette,²⁰⁶ míg más esetben az képezte kritika tárgyát, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítása esetén az alkotmányos megoldás kifejtésének útjára tévedhet.²⁰⁷ Ugyanakkor erre nemcsak a mulasztás megállapításakor, hanem a jogszabály alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmények megfogalmazásával az Alkotmánybíróság fő tevékenységét jelentő utólagos normakontroll eljárásban is sor kerülhet, így a felidézett veszély nem mindenki számára tűnt komolynak.²⁰⁸

Az Alkotmánybíróság mulasztásos hatáskörének kitágítása is kritika tárgyát képezte.²⁰⁹ A mulasztásos hatáskör gyakorlásának gyakoriságát a szakirodalom is akként értékelte, hogy „valóban kérdéses, hogy indokolt volt-e a mulasztás olyan gyakori megállapítása az egyéb szankciók mellett, mint ahogy az az első Alkotmánybíróság utolsó éveiben történt.”²¹⁰

A mulasztás megállapításán abban az értelemben nem változtatott koncepcionálisan az Abtv. a régi Abtv.-hez képest, hogy az Alkotmánybíróságnak immáron önálló hatáskör helyett jogkövetkezményként továbbra is rendelkezésre áll a mulasztás megállapításának eszköze, hogy jelezze „bizonyos kormányzáshoz tartozó intézkedések elmaradását”, ezért ezen jogintézmény az Alkotmánybíróság kormányzati szerepeként is azonosítható.²¹¹

Az Alkotmánybíróság 2012. január 1-je és 2021. november 1-je között 45 ügyben²¹² alkalmazta a mulasztás jogkövetkezményét.

²⁰⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 241.

²⁰⁶ HOLLÓ (2012) i. m. 268.

²⁰⁷ SAJÓ i. m. 80.

²⁰⁸ TILK (2008) i. m. 130.

²⁰⁹ POKOL (2012) i. m. 167.

²¹⁰ SÓLYOM (2001) i. m. 341.

²¹¹ PETRÉTEI (1996) i. m. 244.

²¹² Időrendi sorrendben visszafele: 24/2021. (VII. 21.) AB határozat, 18/2021. (V. 27.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 17/2021. (V. 13.) AB határozat, 9/2021. (III. 17.) AB határozat, 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat, 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, 7/2020. (V. 13.) AB határozat, 3/2020. (I. 3.) AB határozat, 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, 27/2019. (X. 22.) AB határozat, 20/2019. (VI. 26.) AB határozat, 10/2019. (III. 22.) AB határozat, 9/2019. (III. 22.) AB határozat, 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 4/2019. (III. 7.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, 33/2018. (X. 16.) AB határozat, 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, 1/2018. (IV. 6.) AB határozat, 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 27/2017. (X. 25.) AB határozat, 24/2017. (X. 10.) AB határozat, 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, 13/2017. (VI. 19.) AB határozat, 6/2017. (III. 10.) AB határozat, 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, 22/2015. (VI. 18.) AB határozat,

Az Alkotmánybíróság számára bár a jogalkotói mulasztás nem teljesítése esetén továbbra sem biztosít a hatályos Abtv. szankcionálási lehetőséget, azonban mind a régi, mind az új Abtv. alapján elvileg járható út lehet, hogy a hiányosnak talált, ekként mulasztással érintett jogszabály *pro futuro* megsemmisítésre kerül.²¹³ Ezen megoldás választása esetén a jogalkotó lépéskényszerbe kerül, hiszen a megsemmisítésre kerülő jogszabály pótlására újat kell alkotnia. Ez a megoldás nem alkalmazható azonban azokban az esetekben, amikor az Alkotmánybíróság teljes szabályozási hiányosságot állapít meg, ily módon egyáltalán nincs jogszabály a vizsgált jogviszonyra nézve, amelyet az Alkotmánybíróság *pro futuro* megsemmisíthetne a mulasztás alkalmazása mellett.

Az Országgyűlés, mint a mulasztás megszüntetésével összefüggésben leggyakrabban felhívott jogalkotó szerv honlapján²¹⁴ nyilvánosságra hozza, hogy az Alkotmánybíróság határozataiból adódó jogalkotási feladatai közül melyeket teljesítette és melyek azok a határozatok, amelyekben a jogalkotási feladatát még nem abszolválta. 2021. november 1-jéig az Országgyűlés honlapján szereplő nyilvántartási adatok szerint 12 esetben²¹⁵ várat még magára a jogalkotói mulasztás megszüntetése, amelyek közül 10 esetben már lejárt az Alkotmánybíróság által a jogalkotó részére megállapító határidő. 2012. január 1-je óta az Alkotmánybíróság összesen 45 határozatában állapított meg mulasztást, az a tény, hogy 10 határozat esetében az Országgyűlés nem tett eleget határidőben jogalkotói feladatának – amelyek között olyan esetek is vannak, amelyekben már több éve várat magára a jogalkotói feladat –, elgondolkodtató.

Érdekeség az Abtv. 46. § (2) bekezdése alatt szabályozott esetkörök kapcsán, hogy az Alkotmánybíróság 2012. január 1-je és 2021. november 1-je között csak egyetlen esetben állapított meg mulasztást az Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pontja alapján. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság mindeztidáig csak egyetlen határozatot hozott az Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pontja alapján, e rendelkezés vonatkozásában kiforrott gyakorlatról nem beszélhetünk, így annak kialakítása a jövőbeni joggyakorlat feladata lesz.

Az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi szempontok megfelelő érvényesítésének hiánya miatt több esetben is megállapította a jogalkotó mulasztását, ezért az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapított mulasztások esetkörein belül a környezetvédelmi szempontok érvényesítése²¹⁶, amennyiben a mulasztást megállapító határozatok száma e tárgyban tovább bővül, a jövőben külön esetkört képezhet.

19/2015. (VI. 15.) AB határozat, 4/2015. (II. 13.) AB határozat, 14/2014. (V. 13.) AB határozat, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, 11/2013. (V. 9.) AB határozat

²¹³ SÓLYOM (2001) i. m. 383.

²¹⁴ <https://www.parlament.hu/az-orszaggyules-donteseire-vonatkozó-alkotmánybírósi-határozatok>

²¹⁵ Az Országgyűlés honlapján szereplő nyilvántartás az alábbi alkotmánybírósi határozatokat jelöli meg 2021. november 1-jén olyanokként, amelyekben jogalkotásra váró feladata van, ugyanakkor az Alkotmánybíróság által szabott határidő már letelt: 11/2013. (V. 9.) AB határozat szerint 2013. szeptember 30-án, a 25/2015.(VII. 21.) AB határozat szerint 2015. december 1-jén, a 27/2017.(X. 25.) AB határozat szerint 2018. május 31-én, a 28/2017. (X. 25.) AB határozat szerint 2018. június 30-án, 36/2017. (XII. 29.) AB határozat szerint 2018. március 31-én, a 6/2018. (VI.27.) AB határozat szerint 2018. december 31-én, a 22/2018. (XI. 20.) AB határozat szerint 2019. március 31-én, a 27/2019. (X. 22.) AB határozat szerint 2019. december 31-én járt le a határidő, 7/2020. (V. 13.) AB határozat szerint 2020. december 31-én járt le a határidő, 9/2021. (III. 17.) AB határozat szerint 2021. június 30-án járt le a határidő.

²¹⁶ Az Alkotmánybíróság a 4/2019. (III. 7.) AB határozatban (Indokolás [9I]) abban látta jogalkotó mulasztását, „hogy az eljárási szabályozás hiányosságai miatt nem biztosított, hogy a járási hivatal, illetve

5. Az alkotmányos követelmény fogalma és funkciója

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése az alkotmánybírósági gyakorlatban kialakult alkotmányos követelmény jogkövetkezményként való megállapításának lehetőségét tartalmazza. Ezért az alkotmányos követelmény fogalmának megértéséhez elengedhetetlen az intézmény kialakulása előzményeinek bemutatása.

Az alkotmányos követelmény bevezetésének **közvetlen előzménye** az, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának a magyar jogrendből hiányzó intézménye helyett kidolgozta az „élő jog” doktrínáját, amelyet az elvi alapokat lefektető 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban az egyébként alkotmányosan is értelmezhető, de a bírói gyakorlatban következetesen alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének igazolására használt. Megállapította, hogy a jogalkalmazás erre irányuló hatáskör hiányában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának, de „az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos értékekkel összevetnie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabály értelmezett és alkalmazott tartalmával együtt kell érteni.”²¹⁷ Ha tehát valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódott, akkor ez a normatartalom képezte az alkotmányossági felülvizsgálat alapját. Az alkotmányellenes joggyakorlatot azonban csak a jogszabály megsemmisítésével lehetett megszüntetni. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése és a panaszos ügyében való alkalmazhatatlanságának kimondása mellett – ekkor először és utoljára a régi hatáskörök mellett – mégis megsemmisítette a megtámadott bírósági ítéleteket is arra hivatkozva, hogy az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett a konk-

a kormányhivatal a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében köteles kifejezetten megállapítani, hogy a határozatban foglaltak teljesítése nem veszélyeztet vagy károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet.” Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint a környezetvédelmi szempontok megfelelő érvényesülését komplex vizsgálatra alapította, hiszen „[A]z egészséges környezethez való jog érvényesülésén túl a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz való joggal és a bírósághoz fordulás jogával is szoros kapcsolatban áll a mulasztás megállapítása. Ezek ugyanis együttesen, egymást erősítve követelik meg azt, hogy a jogalkotó töltsék ki tartalommal azokat a hézagokat, amelyek azáltal keletkeztek a közigazgatási eljárásjog szövetén, hogy a zöldhatóságokat a kormányhivatalokba integrálták. A mulasztás tehát abban áll, hogy az anyagi jog érvényesülését a jelenlegi szervezeti rendszerben nem szolgálja kielégítő módon az eljárási jog a környezet- és természetvédelmi hatósági eljárásokban, amikor a hatóság szakkérdést vizsgál.” Ehhez hasonlóan a szigorú jogszabályi garanciák hiányát kérte számon az Alkotmánybíróság a jogalkotón a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban (Indokolás [61]), amikor elismerte ugyan, hogy „az állami tulajdonban levő védett természeti területek esetében is lehetséges ugyan azok elidegenítése, ám az értékesítés folyamata szigorú jogszabályi garanciákhoz kötött, mely garanciák összességében alkalmasak az Alaptörvény P) cikkében is nevesített értékek mennyiségi és minőségi védelmére.” Következésképpen a jogalkotó azáltal, hogy „az állami tulajdonban álló, védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná az Alaptörvény P) cikkében is nevesített környezet- és természetvédelmi értékek és sajátosságok figyelembe vételét, és ezáltal azok mennyiségi és minőségi védelmét az értékesítésre kerülő földrészteltek kiválasztása, illetőleg az értékesítési eljárás során.”

²¹⁷ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276.

rét ügyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója. Az Alkotmánybíróság itt fejtette ki először az alkotmányjogi panasz funkciójáról vallott nézetét (vö. Abtv. 26. §, 27. §).²¹⁸

Már a határozathoz fűzött különvélemény rávilágított arra, hogy a jogalkalmazó szerveket kell megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a jogszabályok alkotmányos értelmezésére és nem a jogalkotót „megbüntetni” az alkotmányellenes jogértelmezés miatt,²¹⁹ ezért az Alkotmánybíróság más megoldást keresett a jogalkalmazás felülvizsgálatára és az individuális alapjogsértések orvoslására. A jogértelmezés felülvizsgálatát illetően a máig ható egyik megoldást a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban találta meg az Alkotmánybíróság a határozatának rendelkező részében foglalt **alkotmányos követelményben**.²²⁰ Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megalapozása során – az utólagos absztrakt normakontroll keretei között – abból indult ki, hogy „[a] norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli,” és „[a] jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindegyiknek az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e.” Tehát a testület első lépésként a jogrendszer egységének elvéből levezette az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét, és második lépésként levezette a saját hatáskörét az alkotmányos értelmezés tartományának a kifejezett megállapítására, azaz azoknak az alkotmányos követelményeknek a meghatározására, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük. Az Alkotmánybíróság ekkor még csak abban az esetben látott lehetőséget azoknak az értelmezéseknek a meghatározására, amely esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van, ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses.²²¹

Az alkotmányos követelmény címzettje általában a jogalkalmazó, ritkábban a jogalkotó volt. Az Alkotmánybíróság a **jogalkotónak szóló alkotmányos követelményben** a szabályozási kötelezettség alkotmányos kereteit rögzítette.²²²

A jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelményben az Alkotmánybíróság – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz és a jogszabályok bíróságokra kötelező alkotmánykonform értelmezése hiányában – **az Alkotmányból kiindulva a jogszabály alkotmányos értelmezésének tartományát jelölte ki erga omnes hatállyal**. Ezzel gyakorlatilag megfordította az eredetileg a német Szövetségi Alkotmánybíróság

²¹⁸ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.

²¹⁹ Kilenyi Géza alkotmánybíró különvéleménye, 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 286.

²²⁰ „Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük”

²²¹ Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye szerint a jogszabály többértelműsége sérti a jogbiztonságot, ezért ilyen esetekben meg kellene semmisíteni a jogszabályt. ABH 1993, 256, 284.

²²² Pl. 1/1995. (II. 8.) AB határozat, 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, 22/1997. (IV. 25.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, 8/2003. (III. 14.) AB határozat, 23/2003. (V. 13.) AB határozat, 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, 28/2005. (VII. 14.) AB határozat.

gyakorlatában kidolgozott,²²³ Magyarországon az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét.

Az alkotmányos követelmény **funkciója** eltérő annak függvényében, hogy annak címzettje a jogalkalmazó vagy a jogalkotó. Az előbbi esetben az alkotmányos követelmény funkciója ugyanúgy **a norma alkotmányos értelmezése** az „élő jog” koncepciójától való elhatárolódás jegyében, mint az alkotmánykonform értelmezés esetében. Az alkotmánykonform értelmezést utólag általában bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz alapján kérheti számon az Alkotmánybíróság (feltéve, hogy van erre vonatkozó hatásköre), így a jogalkalmazónak címzett alkotmányos követelmény **egy preventív eszköz**, amely egyrészt megakadályozhatja az alkotmányellenes ítélkezési gyakorlat megszilárdulását,²²⁴ másrészt megkíméli a vizsgált jogszabályt az alkotmányellenesség megállapításától és a megsemmisítéstől, ha annak van olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel. Ugyanakkor ez a prevenció csak addig érvényesülhetett, amíg a jogszabálynak az „élő jogban” megnyilvánuló normatartalma nem volt alkotmányellenes, azaz a jogszabály nem alkotmánysértő tartalommal hatályosult.²²⁵ Az alkotmányos követelmény és az élő jog doktrínája tehát a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmények esetében mégsem határolódott el teljesen egymástól. Ettől eltérően a jogalkotónak címzett alkotmányos követelmény funkciója **a jogszabály kímélete**. A jogszabály kímélete nem csupán a jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének elkerülését, hanem a törvényhozó arra vonatkozó felhívásának elkerülését is jelentette, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot.²²⁶ Erre az alkotmányos követelmény jogintézményét megalapozó alaphatározat abban az esetben látott lehetőséget, ha a

²²³ A német Szövetségi Alkotmánybíróság a híres Lüth ítéletben dolgozta ki az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének (*das Gebot der verfassungskonformen Auslegung*) alapjait. A határozat szerint az alapjogok egy objektív értékrendszert (*objektive Wertordnung*) alkotnak, amely minden jogágba kisugárzik. Ebben a kisugárzó hatásban (*Ausstrahlungswirkung*) határozta meg a testület a rendes bíróság alapjogokhoz kötöttségének a lényegét. A kisugárzó hatás figyelmen kívül hagyása ugyanis alapjogsértést valósít meg, amely a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz alapjául szolgálhat. BVerfGE 7, 198, 204–207. Lényeges, hogy a *Grundgesetz* maga kimondja, hogy a bíróság köve van az alapjogokhoz: „1. cikk (3) A következő alapjogok közvetlenül kötelező jogként kötelezik a törvényhozót, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást.”

²²⁴ Hasonlóképpen „egy speciális alkotmányos prevenciót” biztosított az Alkotmánybíróság azzal, hogy a normakontroll hatáskörét – a valamennyi normára kiterjedő alkotmányossági vizsgálat lehetőségére hivatkozva – kiterjesztette a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára, mivel ezzel megakadályozta, hogy alkotmányellenes jogegységi határozatok nyomán alkotmánysértő ítéletek születtehessenek. ZAKARIÁS–POTJE i. m. 492.

²²⁵ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 267. Az 1/1993. (IX. 13.) Tü. állásfoglalás szerint a bírói jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatánál követendő alkotmánybírósági gyakorlatról „[a] bírói jogalkalmazással kapcsolatos alkotmányossági kifogás (alkotmányjogi panasz) kétlépcsős alkotmánybírósági eljárást eredményezhet. Ha a bírói gyakorlat a vizsgált jogszabályt alkotmánysértő módon alkalmazza, az Alkotmánybíróság határozatban mondja ki a jogszabály alkotmányos tartalmát. (Lásd a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatot). Amennyiben a bírói gyakorlat figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság határozatát, s emiatt a jogszabály változatlanul alkotmánysértő jogalkalmazás eredményeként hatályosul, az Alkotmánybíróság az „élő jog” (már alkalmazott – lásd az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatot) elve alapján megsemmisíti a vizsgált jogszabályt.”

²²⁶ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 267.

jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot a fenti jogkövetkezmények alkalmazása nélkül is biztosítani lehet.²²⁷

Az alkotmányos követelmény intézményének a **másik előzménye** az alkotmánybíróági gyakorlatban kiemelt **elvi tétel**. Az Alkotmánybíróság a korai gyakorlatában kiemelte a határozatok indokolásából azokat az elvi tételeket, amelyek a döntései alapjául szolgáltak, és amelyeket a jövőben követni kívánt. A *ratio decidendi* először a határozat végén különült el három csillag alatt, később pedig a határozat rendelkező részébe került.²²⁸

Az alkotmánybíróági gyakorlat megszilárdulását követően a *ratio decidendi* – az állandó gyakorlatra hivatkozással – a gyakorlat továbbfejlesztése esetén is a határozatok indokolásában rekedt és a *ratio decidendi* feltüntetésének gyakorlata a határozat rendelkező részében összefonódott az alkotmányos követelmény intézményével,²²⁹ amely a **hivatalos elvi tételek funkcióját is betölti**.²³⁰

Az alkotmányos követelmény **funkciója** a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatban **jelentős változáson ment át**.²³¹ Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény **eredeti, jogértelmező funkciójának** megalapozása során – ahogy azt a fentiekben bemutatuk – abból indult ki, hogy a szabályozás hiányossága vagy homályossága jogosította fel a testületet a jogszabályi rendelkezés alkotmányos értelmezési tartományának megállapítására.²³² Mindazonáltal a későbbi fejlődési iránytól függetlenül, kezdetektől fellelhetők az Alkotmánybíróság gyakorlatában önálló értelmező funkció nélküli alkotmányos követelmények, amelyek célja a nyomatékosítás vagy figyelemfelhívás olyan követelmények rendelkező részben való kiemelésével, amelyek eleve benne vannak a vizsgált normában és amiről a jogalkalmazónak nyilvánvalóan tudnia kellett.²³³

Az eredeti, jogértelmező funkciót betöltő alkotmányos követelmények közé sorolhatók még azok is, amelyek a vizsgált jogszabály tartalmát szűkítették (megszorító értelmezéssel) vagy esetleg tágították azt (kiterjesztő értelmezéssel, új összefüggésbe helyezéssel), ugyanakkor ezek már a törvénymódosítás határán mozogtak.²³⁴

Az alkotmányos követelmény az új, a vizsgált jogszabályban nem egyértelműen benne lévő normatartalom megállapításával viszont már elszakadt az eredeti funkciójától és bizonyos értelemben áttért a **pozitív jogalkotás terebélyébe**, különösen ha

²²⁷ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266.

²²⁸ SÓLYOM (2002) i. m. 19.

²²⁹ SÓLYOM (2001) i. m. 352–364.

²³⁰ Az Alkotmánybíróság által kiemelt elvi tételek a testületnek a korábbi Alkotmány értelmezett rendelkezései tartalmáról vallott elképzelését tükrözik vissza, amelyen az ítélet alapul, így azok **hivatalos elvi tétel**nek minősülnek. Ezzel szemben a **nem hivatalos elvi tételek** nem a közhatalom birtokosától származnak, hanem a tájékozódást segítik elő azzal, hogy – a célközönséghez igazodva – közerthetően összefoglalják az AB határozat lényegét, hozzájárulva az alkotmánybíróági esetjog megértéséhez. ZAKARIÁS (2019c) i. m. 3.

²³¹ Ezt a változást Sólyom az alkotmányos követelmények metamorfózisának nevezi, amelynek során az alkotmányos követelmény egyre több célt szolgált és eltávolodott az eredeti feltételektől. SÓLYOM (2001) i. m. 364.

²³² 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266.

²³³ Példákkal ld. Sólyom (2001) i. m. 366.

²³⁴ Példákkal ld. Sólyom (2001) i. m. 367–368.

ezt a vizsgált jogszabály megsemmisítése mellett tette a jövőben elfogadandó jogszabály tartalmának pozitív előírása végett.²³⁵

Az Abtv. a fenti előzmények után – és a bírói döntése ellen irányuló alkotmányjogi panasz alaptörvényi bevezetése mellett – emelte be az alkotmányos követelmény alkalmazhatóságát a jogkövetkezmények közé.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése arra hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot, hogy **hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban** határozattal megállapítsa a jogszabály alkotmányos értelmezési tartományát. Ebből – az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításához hasonlóan [vö. Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdés] – az következik, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában alkalmazhatja az alkotmányos követelmény megállapítását, azaz arra általánosságban nincs felhatalmazása, hogy hivatalból indítson eljárást vagy a kérelemre megindult, de a kérelem formai vagy tartalmi hibája miatt visszautasítással befejezett eljárást folytassa az alkotmányos követelmény megállapítása érdekében.

Erre tekintettel több esetben szerepel **az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében** a „hivatalból eljárva megállapítja” kitétel. Ez a megfogalmazás félreértésre ad okot, mert az Alkotmánybíróság hivatalból állapítja ugyan meg a jogkövetkezményt (ezt az indítványozó nem kérheti), de nem hivatalból eljárva, hanem hatásköreinek gyakorlása során, kérelemre indult eljárásokban. Erre tekintettel a „**hivatalból megállapítja**” kitétel precízebb és egyúttal az indítványozó számára egyértelműen megfogalmazza, hogy ezt a hivatalból tett megállapítást ő nem kérheti. Annak azonban nincs akadálya, hogy az indítványozó felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy – álláspontja szerint – az általa kifogásolt jogszabálynak van a bírói gyakorlatban olyan értelmezése, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése azzal szűkíti a „hatáskörei gyakorlása során” kitélt, hogy alkotmányos követelmény megállapítására **a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabállyal összefüggésben** biztosít lehetőséget. Az Alkotmánybíróság a hatáskörei jelentős részében jogszabály alkotmányosságát vizsgálja, közvetlenül [vö. Abtv. 24. §, 25. §, 26. § (2) bekezdés, 32. §, 37. §] vagy közvetetten [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés], így mindezekben a hatáskörökben lehetőség van alkotmányos követelmény megállapítására.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban (vö. Abtv. 27. §) a bírói döntés vizsgálata során tulajdonképpen egy jogszabály értelmezését vizsgálja, több esetben úgy ítélte meg – az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításához hasonlóan [vö. Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdés] –, hogy nem szükséges az Abtv. 28. §-a szerint áttérnie a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásra [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] ahhoz, hogy a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban alkotmányos követelményt állapítson meg.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdés **„határozattal”** kitételéből önmagában nem következik, hogy az alkotmányos követelményt a határozat rendelkező részében kell megállapítani. Ugyanakkor az érdemi döntést értelemszerűen a határozat rendelkező része tartalmazza, ezért szükségképpen **a rendelkező részben** kell megjelennie, ha azt az

²³⁵ Példákkal ld. Sólyom (2001) i. m. 368–371.

Alkotmánybíróság jogkövetkezményként alkalmazza. Ezt az értelmezést támasztja alá az Ügyrend 2. § (2) bekezdésének *e*) pontja miszerint a teljes ülés „döntést hoz” az alkotmányos követelmény megállapításáról, és azt nem zárja ki, hogy az Ügyrend 58. § (3) bekezdése nem sorolja fel az alkotmányos követelményt a rendelkező rész tartalmi elemei között, mivel az érdemi döntés fogalma magában foglalja azt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában előfordul, hogy alkotmányos követelmények az **indokolásban rekednek**. Tekintettel arra, hogy a határozat indokolása nem az érdemi döntést, hanem csupán azokat az indokokat és érveket tartalmazza, amelyeken az Alkotmánybíróság döntése alapul [Ügyrend 58. § (4) bekezdés], ezek nem tekinthetők az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelményeknek. Az alkotmányos követelményeknek az indokolásban való megfogalmazása nem kifogásolható abban az esetben, ha a határozat rendelkező része olyan jogkövetkezményt tartalmaz (pl. megsemmisítés), amely alkalmas az indokolásban rögzített alkotmányos követelmény érvényesítésére.²³⁶ Amennyiben azonban a határozat rendelkező része elutasítást tartalmaz, semmilyen garancia nincs arra, hogy az indokolásban megfogalmazott alkotmányos követelmény érvényesülni fog.²³⁷

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése olyan alkotmányos követelmények megállapítására jogosítja fel az Alkotmánybíróságot, amelyeknek **a jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie**. Ennek értelmében az alkotmányos követelmény **címzettje elsősorban a jogalkalmazó** és csak **kivételesen** – a jogszabály alkalmazásával összefüggő szabályozás megalkotásával összefüggésben –²³⁸ **lehet a jogalkotó**.²³⁹ Ennek értelmében az

²³⁶ Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat indokolásában állapította meg: „(...) alkotmányos követelmény, hogy az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor” (Indokolás [84]). Az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe (“beépítési parancs”). Az indokolásban állapította meg azt is: „[a]lkotmányos követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási felhatalmazás egyértelmű legyen (egyértelműen határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit)” (Indokolás [127]).

²³⁷ A 22/2020. (VIII. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – a 164. § (3) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasítása mellett – megállapította, hogy „a Be. 164. § rendelkezései közötti, látszólagos belső ellentmondás az Alaptörvény 28. cikke szerinti követelményeknek megfelelő és a szükséges szakértelem birtokában elvégzett bírósági jogértelmezéssel kiküszöbölhető. Annak az eredményeként a Be. 164. § (1)–(2) bekezdései, valamint a Be. 164. § (3) bekezdése a főszabály és a kivétel szabály viszonyrendszerében értelmezhetők. Főszabály tehát, hogy a büntetőeljárásban a vádló bizonyítási kötelezettsége az elsődleges, és a bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítékot indítvány alapján szerez be. Kivételesen ugyanakkor, méghozzá a valósághű tényállás megállapítása érdekében és az eljárási alapelvek érvényesítése mellett, a bíróság indítvány hiányában is intézkedhet bizonyíték beszerzése iránt” (Indokolás [95]).

²³⁸ Az Alkotmánybíróság a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban – a vallási közösségek egyházként való elismerésére vonatkozó eljárási szabályok megsemmisítése, illetve a már korábban hatályok kívül helyezett jogszabályok esetében alkalmazási tilalom kimondása mellett – állapított meg alkotmányos követelményt, amellyel az új eljárási szabályok kialakításának alkotmányos kereteit jelölte ki. BITSKEY–TÖRÖK i. m. 250.

²³⁹ Az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban – a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet alaptörvényellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítása mellett – mondta ki alkotmányos követelményként, hogy az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illet-

alkotmányos követelmény **elsődleges funkciója a jogszabályok alkotmányos értelmezése, másodlagos funkciója a jogszabályok kímélete.**

6. Az alkotmányos követelmények típusai

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése a jogszabály alkotmányos értelmezési tartományának meghatározására irányuló alkotmányos követelményt, azaz a „klasszikus” alkotmányos követelményt²⁴⁰ vagy annak „hagyományos típusát”²⁴¹ tartalmazza. Ez következik „**az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket**” kitételből, amelyet a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály fogalmával összefüggésben kell értelmezni. Ez az értelmezés összhangban van az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény 24. cikkében rögzített – jogállásával, miszerint hatásköreinek gyakorlása során az jogszabályok és a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangját biztosítja, illetve az Alaptörvény 28. cikkével, amely a bíróságok számára kötelezővé teszi a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegének az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezését.

A **klasszikus alkotmányos követelmény** esetében az Alkotmánybíróság a jogszabálynak a bírósági gyakorlatban létező, vagy legalábbis a jogszabályban benne rejlő értelmezését fogalmazza meg alkotmányos követelményként. Az előbbire példa a 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogértelmezés miatt megsemmisítette a Kúriának a jogerős bírói döntést hatályon kívül helyező döntését és alkotmányos követelményben mondta ki az azzal ellentétes értelmezést.²⁴² Az utóbbira példa a 21/2020. (VIII. 4.) AB határozat, amely – az eredeti

ve más vagyoni támogatást kell biztosítania, illetve az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében hívta fel a figyelmet arra, hogy a jelen ügyben az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményben lényegében azokat a garanciákat határozta meg, amelyek a támadott szabályozásból hiányoznak (Indokolás [191]). Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolásában azt hangsúlyozta, hogy kivételesen (nem precedens jelleggel) tartja csak elfogadhatónak a jogalkotónak szóló alkotmányos követelmény megállapítását – mint ebből a szempontból különleges megoldást – az önkormányzati jogok veszélyhelyzetben történő védelme lényeges tartalmának meghatározása érdekében (Indokolás [177]).

²⁴⁰ Sólyom „klasszikus” alkotmányos követelménynek nevezi az intézmény eredeti funkcióját, a jogszabály alkotmányos értelmezési tartományát megállapító alkotmányos követelményt, amelyet szembeállít a megsemmisített rendelkezést pótló új szabályozásban megvalósítandó „alkotmányos követelményekkel.” SÓLYOM (2001) i. m. 370.

²⁴¹ Stumpf értelmezésében a „hagyományos” alkotmányos követelmény az, amely az intézmény eredeti, szűk értelemben vett – a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat megfogalmazott – funkcióját tölti be. Álláspontja szerint ezt tükrözi az Abtv. 46. § (3) bekezdése is. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz, Indokolás [62]–[66]

²⁴² „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságból fakadó alkotmányos követelmény, hogy a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájában egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósító, a közlések forrását egyértelműen megjelölő és a jóhírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosító (vagy a válaszadás lehetőségét felkínáló) médiatartalom-szolgáltató tevékenységét nem lehet a személyiségi jogsértés polgári jogi szankcióit megalapozó híresztelésként értékelni.”

jogalkotói szándéokra és az utóbbi jogszabálymódosításra tekintettel – mondott ki az új jogszabály hatálybalépéséig terjedő időszakra alkotmányos követelményt.²⁴³

A törvény kiterjesztő értelmezésére példa a 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, amely – a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 64. § (4) bekezdésének tág értelmezésével²⁴⁴ alkotmányos követelményben komplex vizsgálatot írt elő a gyámhatóság számára.²⁴⁵ A törvény szűkítő értelmezése jelenik meg a 3/2016. (II. 22.) AB határozat rendelkező részében megállapított alkotmányos követelményben a rendelet személyi hatályának a szűkítése révén.²⁴⁶ 2012 után is találunk az Alkotmánybíróság gyakorlatában olyan alkotmányos követelményeket, amelyek csupán a nyomatékositás vagy figyelemfelhívás céljából kerülnek be a határozat rendelkező részébe, mivel eleve benne vannak a vizsgált jogszabályban, így például a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban.²⁴⁷

Az **alkotmányos követelmény új típusa** esetében az Alkotmánybíróság új, a vizsgált jogszabályban benne nem lévő szabályt állapít meg, és ezzel átveszi a jogalkotó

²⁴³ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 639. § (3) bekezdése alkalmazásakor az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a védő a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítványát attól a naptól számított egy hónapon belül terjesztheti elő, amely napon a terhelt az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szerzett. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye szerint pont a jogszabály későbbi korrekciója a bizonyítéka annak, hogy az alkotmányos követelmény jogalkotást valósít meg (Indokolás [111]).

²⁴⁴ A gyámhivatal a „származási per megindításához vizsgálja, hogy a származás kiderítése a gyermek érdekében áll-e” [Korm. r. 64. § (1) és (4) bekezdés]. Indokolás [28] Az egyik párhuzamos indokolás arra hívta fel a figyelmet, hogy a gyámhatóság elsődleges feladata a fenti jogszabály alapján a gyermek, és nem pedig (a vélt vagy vélelmezett, vagy magát vér szerinti apának nevező) apa érdekeinek képviselete. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [86]

²⁴⁵ „Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdéséből, II. cikkéből, VI. cikk (1) bekezdéséből, valamint XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyámhatóság a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 64. § (4) bekezdése alapján a vér szerinti apa, a vélelmezett apa, valamint a gyermek alapvető jogaira, ezen túlmenően a házasságon alapuló stabil családi kapcsolatra is kiterjedő, komplex vizsgálatot és érdekösszemerést folytasson a származás kiderítésére irányuló per megindítását megelőzően.”

²⁴⁶ „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdése vonatkozásában az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a rendelet a hatálya alá tartozó területen tartózkodó hajléktalan személyekre nem alkalmazható.” Szűkítő értelmezésre példa a 3/2019. (III. 7.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény is: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények segítségének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.”

²⁴⁷ „Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.” Czine Ágnes alkotmánybíró a különvéleményében felhívta a figyelmet arra, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti tényállásnak az alkotmányos követelmény által értelmezett elemei megjelennek a Btk. 337. § (1) bekezdésében foglalt tényállás elemei között is (Indokolás [74]).

szerepét. Erre a példa a 2/2021. (I. 7.) AB határozatban megállapított alkotmányos követelmény, amellyel az Alkotmánybíróság olyan módon terjesztette ki a vizsgált jogszabály tárgyi hatályát, hogy az sem a vizsgált jogszabályi rendelkezésből, sem a hivatkozott nemzetközi egyezményből nem olvasható ki.²⁴⁸ Az új szabály megállapítására példa a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, amelyben a testület tartalmilag egy időközben hatályon kívül helyezett jogszabályt írt vissza a törvénybe a rendelkező részben megállapított alkotmányos követelménnyel.²⁴⁹

Tehát az alkotmánybírói gyakorlatban két típusú alkotmányos követelmény különböztethető meg. A klasszikus alkotmányos követelmény esetében az Alkotmánybíróság a jogszabály lehetséges – a bírósági gyakorlatban rendszerint már létező – értelmezések közül választja ki az alkotmánykonform értelmezést.²⁵⁰ Az új típusú alkotmányos követelmény esetében az Alkotmánybíróság új értelmet ad a jogszabálynak, amelyet közvetlenül az Alaptörvényből vezet le.²⁵¹ Az utóbbi esetben a jogszabály szövege képezi az értelmezés végső határát, mivel az alkotmányos követelmény azzal nem lehet ellentétes.

²⁴⁸ A Pp. 113. § (3) bekezdése szerint az elismert nemzetiség „a regionális vagy kisebbségi nyelv használatára vonatkozó nemzetközi egyezményben foglaltaknak megfelelően” használhatja nemzetiségi nyelvét. A Nyelvi Karta a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén, roma nemzetiségek tekintetében biztosítja a nemzetiségi nyelv használatát, de a további nemzetiségek, így a bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin és ukrán nemzetiségek tekintetében ezt a lehetőséget nem biztosítja. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a 113. § (3) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény XXIX. cikkének (1) bekezdésében rögzített, a nyelvhasználathoz való alapjogból fakadó alkotmányos követelmény, hogy minden olyan felet, akinek személyesen kell megjelennie a bíróság előtt, és aki a Magyarországon élő, a nemzetiségek jogairól szóló törvényben elismert valamely nemzetiség tagja, azonos feltételekkel kell, hogy megillessen a nemzetiségi nyelve szóbeli használatának a joga. Czine Ágnes különvéleményében kifejtette, hogy ez az értelmezés nem olvasható ki a vizsgált jogszabályból (Indokolás [144]–[146]).

²⁴⁹ „Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-ának hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának.” Juhász Imre alkotmánybíró a különvéleményében mutatott rá arra, hogy a Szabs. tv. 2012. november 14. napjáig hatályos 186. §-a – a 38/2012. (XI. 14.) AB határozattal történt megsemmisítéséig – egy egészen más szabályozási környezetben valóban tartalmazott a jelen alkotmányos követelményhez hasonló kitéltel a következőképpen: „(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja” (Indokolás [161]).

²⁵⁰ 4/2019. (III. 7.) AB határozat, 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, 18/2014. (V. 30.) AB határozat, 2/2014. (I. 21.) AB határozat, 25/2013. (X. 4.) AB határozat, 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 35/2011. (V. 6.) AB határozat, 169/2010. (IX. 23.) AB határozat, 74/2009. (VII. 10.) AB határozat, 19/2004. (V. 26.) AB határozat, 27/2000. (VII. 6.) AB határozat, 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, 14/1998. (V. 8.) AB határozat, 10/1998. (IV. 8.) AB határozat.

²⁵¹ 3/2019. (III. 7.) AB határozat, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, 11/2017. (V. 26.) AB határozat, 2/2017. (II. 10.) AB határozat, 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, 14/2015. (V. 26.) AB határozat, 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, 15/2014. (V. 13.) AB határozat, 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 8/2013. (III. 1.) AB határozat, 3/2013. (II. 14.) AB határozat, 2/2013. (I. 23.) AB határozat, 32/2003. (VI. 4.) AB határozat, 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, 53/1993. (X. 13.) AB határozat.

Az alkotmányos követelményt tartalmazó határozatok **rendelkező része** rendszerint **három elemből** áll: abból a jogszabályi rendelkezésből, amelynek a normatartalmát a követelmény érinti; az Alaptörvény azon rendelkezéséből, amelyből a követelmény ered, és amelyet érvényre kíván juttatni; végül a szűk értelemben vett alkotmányos követelményből, amely a jogszabály normatartalmának a változását rögzíti.²⁵²

Az alkotmányos követelmények két típusa közötti különbségek a rendelkező rész második és harmadik elemében érhetők tetten. A szűk értelemben vett alkotmányos követelmény az új típusú alkotmányos követelmények esetében a jogszabályi rendelkezésnek a közvetlenül az Alaptörvényből levezetett új tartalmát rögzíti, míg a hagyományos alkotmányos követelmény esetében a már létező alkotmánykonform normatartalom megállapítására szorítkozik. Az Alkotmánybíróság az új típusú alkotmányos követelmények esetében az Alaptörvény érintett rendelkezésének a megnevezése mellett meghatározza annak a védelmi körét is.

7. Az Alkotmányos követelmény jelentősége

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján kilenc év alatt hatvanhét ügyben állapított meg alkotmányos követelményt, míg a régi Abtv. hatálya alatt 1993 és 2011 között (tizennyolc év alatt) hatvanhét esetben.²⁵³ Ez a különbség már önmagában azt bizonyítja, hogy az alkotmányos követelmény **szerepe megnőtt**.²⁵⁴

Ezen túlmenően az egyedi ügyhöz kötődő alkotmányos követelmények száma meghatározó,²⁵⁵ amiből levonható az a következtetés, hogy az alkotmányos követelmény gyakoribb alkalmazásának az **egyik oka** – álláspontunk szerint a fő oka – az Alkotmánybíróság hatáskörében bekövetkezett hangsúlyeltolódás, amely az alkotmányjogi panasz két újabb típusának, különösen a **bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi**

²⁵² Stumpf István a 27/2013. (X. 9.) AB határozathoz fűzött különvéleményében a rendelkező rész három szükséges elemét különbözteti meg. A jogszabályi rendelkezés normatartalmának az Alaptörvényből eredő változását tekinti az alkotmányos követelmény harmadik elemeként a tulajdonképpeni alkotmányos követelménynek (Indokolás [71]).

²⁵³ Az Alkotmánybíróság ügyforgalmi és statisztikai adatai szerint az alkotmányos követelmények száma éves lebontásban a következő: 0 (2012), 13 (2013), 7 (2014), 5 (2015), 2 (2016), 8 (2017), 4 (2018), 8 (2019), 10 (2020).

²⁵⁴ Szakály Zsuzsa szerint az összes elbírált ügy arányában elenyésző számúnak tekinthetők azok az esetek, amikor az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg. SZAKÁLY Zsuzsa: Alkotmányos követelmények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 2012 után. *Iustum Aequum Salutare* 2020/4. 178. Szakály következtetése félrevezető, mivel az a tanulmányban foglalt táblázat szerint az alkotmányos követelmények és az elbírált ügyek közötti viszonyon alapul. SZAKÁLY i. m. 169. Ezzel szemben az alkotmányos követelmény jelentőségének megállapítása során az érdemi határozattal befejezett ügyek száma releváns, az eljárást lezáró végzéssel befejezett ügyek száma nem. Ennek megfelelően az alkotmányos követelmények aránya a következőképpen alakul: 15% (2013), 8% (2014), 6% (2015), 3% (2016), 7% (2017), 4% (2018), 7% (2019), 10% (2020). Ha ezeket az arányokat összehasonlítjuk a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésének arányával, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az alkotmányos követelmény szerepe jelentős, mert általában meghaladja vagy legalábbis megközelíti a megsemmisítések arányát. A megsemmisítések aránya a következőképpen alakul: 0% (2013), 0% (2014), 7% (2015), 5% (2016), 10% (2017), 8% (2018), 6% (2019), 6% (2020).

²⁵⁵ Az Alkotmánybíróság leggyakrabban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiből vezetett le alkotmányos követelményt. SZAKÁLY i. m. 169.

panasz bevezetésével következett be.²⁵⁶ Míg a régi Abtv. hatálya alatt az Alkotmánybíróság arra irányuló hatáskör hiányában nem tudta számonkérni az alkotmányos követelmény jogalkalmazók által történő érvényesítését, így az csupán preventív eszközként működött annak függvényében, hogy a jogalkalmazó figyelembe vette-e azt vagy sem, az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján megállapított alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyása a későbbiekben a bírói döntés kifogásolása esetén annak megsemmisítéséhez vezethet. A szakirodalom az alkotmányos követelmény gyakoribb alkalmazásának okaként említi „politikailag kényes ügyekben” a jogszabály megsemmisítésének elkerülését²⁵⁷ a kormánytöbbséggel való konfrontáció céljából.²⁵⁸

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése az alkotmányos rend védelme körében az Alkotmánybíróságra bízta annak eldöntését, hogy szükségesnek itéli-e a jogszabály megsemmisítését vagy elegendőnek tartja az alkotmányos követelmény kimondását. A jogszabály kíméletének választása azonban az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály, vagyis a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén veszélyeztetheti a alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciót, mivel ilyen esetekben az Alkotmánybíróság a jogszabályt támadó panaszt elutasítja,²⁵⁹ és az alkotmányos követelmény alapján az eljárási törvények értelmében nincs lehetőség új eljárásra. Mindazonáltal az alkotmányos követelmények a jövőre nézve behatárolják a jogalkalmazók és adott esetben a jogalkotó mozgásterét, mivel az alkotmányos követelmények érvényesülése a bírói döntés ellen irányuló panasz, illetve a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz révén kikényszeríthető.

Tehát az alkotmányos követelmény – a jogszabály (jogalkotó) kímélete mellett – hatékony eszköz a jogalkalmazó,²⁶⁰ de adott esetben akár a jogalkotó mozgásterének behatárolására is, mivel az alkotmányos követelménynek nem megfelelő jogszabály megsemmisítésére is lehetőség van.

²⁵⁶ SZAKÁLY i. m. 177.

²⁵⁷ SZAKÁLY i. m. 167.

²⁵⁸ A Kazai–Karsai szerzőpáros **puha jogkövetkezménynek** tekinti az alkotmányos követelményt (hasonlóan a mulasztást is), amely kizárólag egy „megfelelően” működő alkotmányos demokráciában tudják betölteni a funkciójukat. KAZAI–KARSAI i. m. 71. Ezzel szemben a Pócza–Dobos–Gyulai szerzőtrío elveti a fenti dichotóm megközelítésmódot, amely kizárólag az alapján különbözteti meg az alkotmánybírói döntések rendelkező részét, hogy azok egy adott törvényhozási aktus alkotmányosságát vagy alkotmányellenességét állapítják meg, mivel az elmúlt harminc évben az alkotmánybírói döntések egyre differenciáltabbá váltak. Álláspontjuk szerint az alkotmányos követelmények **egyaránt alkalmazmasak lehetnek gyenge és erős döntés meghozatalára**, amelyek csak csekély vagy jelentős mértékben szűkítik a törvényhozás mozgásterét. PÓCZA–DOBOS–GYULAI i. m. 45, 50.

²⁵⁹ Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítása mellett több határozatában azzal az indokolással utasította el az alkotmányjogi panaszt, hogy az alaptörvény-ellenesség a konkrét esetben nem befolyásolta érdemben a bírói döntést. 8/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [56]; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [51]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [57].

²⁶⁰ Bírói döntés megsemmisítésére példa a korábban megállapított alkotmányos követelmény megsértése miatt a 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [37]. Bírói döntés megsemmisítésére példa a határozatban megállapított alkotmányos követelmény érvényesülésének hiánya miatt a 11/2017. (V. 26.) AB határozat rendelkező részének 1. és 2. pontja.