

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG-ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

Alkotmánybírósági hatáskörök jogösszehasonlító vizsgálata

című doktori értekezés
tézisei

MANHERTZ TAMÁS ISTVÁN

Témavezető:
Dr. Balogh-Békesi Nóra egyetemi docens

Budapest
2021

Tartalomjegyzék

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása	3
II. Az elvégzett vizsgálat rövid leírása, a kutatás és az anyaggyűjtés módszere	6
III. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása	8
1. <i>A jogfilozófia és az alkotmánybíráskodás kapcsolata</i>	8
2. <i>A(z előzetes és utólagos) normakontrollról</i>	9
3. <i>Az alkotmányjogi panasz fejlődéséről</i>	11
4. <i>Az absztrakt alkotmányértelmezés hatásköréről</i>	13
5. <i>Az alkotmánymódosításokkal összefüggő alkotmánybíróági gyakorlatokról</i>	14
6. <i>A hatásköri bíráskodást érintő problémákról</i>	16
IV. A szerző publikációi	18

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

A polgári államok alkotmányjogi rendszerében az elmúlt évtizedek egyik meghatározó jelensége az alkotmánybíráskodás szerepének bővülése volt, amelynek háttérében az állami beavatkozás fokozódása, valamint az átfogó politikai rendszer változásai állnak. Mindezen körülmények megkövetelik az állampolgárok jogainak magasabb szintű védelmét.¹

Az alkotmánybíráskodás a jog – és a politika – relatíve új intézménye. E jelenség az alkotmányjog, a jogelmélet és a politikatudomány határán helyezkedik el. Az alkotmánybíróság tevékenysége a politikához fűződő kapcsolata tekintetében szoros összefüggést mutat a függetlensége garanciális elemével, működése pártatlanságával.² Gyakran kerül ugyanis a testület vádak kereszttüzébe, hogy nem politikamentesen járt el egy adott ügyben. Az alkotmánybíróság működésének egyik legfőbb célja az alkotmányos rend védelme és a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyának biztosítása, így a jogállam kiépítésével együtt járó garanciák érvényre juttatása politikai tartalmúnak tekinthető.³

Mint minden jogintézmény, így az alkotmánybíróságok, és hatáskörei tekintetében is tapasztalhattunk változásokat, külföldön és hazai szinten egyaránt. A változások pedig kölcsönös hatást gyakoroltak az egyes országok szabályozásaira, az egyes alkotmánybíróságok gyakorlatára. A doktori értekezés ezen változásokkal összefüggő kérdésekkel, és a jövőben – főként a magyar alkotmánybíráskodás vonatkozásában – felmerülő lehetséges kihívásokkal foglalkozik. Emellett az értekezés választ keres arra is, hogy milyen okok, jogtörténeti és jogelméleti előzmények vezettek az alkotmánybíráskodás jelenlegi formájának létrejöttéhez. Milyen konkrét alkotmányos szabályok nyújtottak ehhez segítséget? Milyen háttér indokolta az alkotmánybíráskodás feladatát ellátó szervek legfőbb hatásköreinek kialakítását? Az alkotmánybíróságok (legfelsőbb bíróságok) e hatásköreit – közvetve magát az alkotmányértelmezést – milyen terjedelemben gyakorolják, gyakorolhatják? Mindezen körülmények hogyan hatottak a magyar alkotmánybíráskodásra, annak fejlődésére, valamint az Alkotmánybíróság hatásköreire?

¹ POKOL Béla: *Politikaelmélet*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006, 289.

² A pártatlanság valamennyi alkotmánybíróság olvasatában a párttagságnak, a politikai tevékenység folytatásának, valamint a politikai nyilatkozatok tételének a tilalmát jelenti.

³ BALSAI István: A magyar Alkotmánybíróság a kormányzat szemszögéből. *Jogtudományi Közlöny*, 1992/6. szám, 283.

Értekezésem tárgyát így egy rendkívül összetett feladat képezte, tekintettel arra, hogy az alkotmánybíróság fogalmából, az alkotmánybíráskodás jogtörténeti és jogfilozófiai előzményeiből, a fejlődés tapasztalataiból kiindulva kívántam vizsgálni a magyar Alkotmánybíróság egyes hatásköreit, nevezetesen a kelsen-i modell klasszikus hatáskörének tekinthető (előzetes és utólagos) normakontrollt – a nemzetközi jogra is kiterjedően –, az alkotmányjogi panaszt, továbbá az alkotmányértelmezés, valamint az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának funkcióját, valamint a hatásköri összeütközések megszüntetésére irányuló eljárást. Az Alkotmánybíróság ezen hatásköreinek elemzésére nemzetközi kontextusban kerül sor, a külföldi alkotmánybíróságok által kialakított gyakorlatok figyelembe vételével, azoknak a magyar Alkotmánybíróságra gyakorolt hatásainak bemutatásával.

Ennek megfelelően az értekezés első nagyobb fejezetében az alkotmánybíróság fogalmi kereteit, illetve az alkotmánybíráskodás fejlődésének történeti és elméleti aspektusait mutatom be, rávilágítva azon meghatározó elemekre, amelyek a későbbi fejezetekben kifejtett alkotmányjogi problémák vonatkozásában is jelentőséggel bírnak. A dolgozat középpontjában, érdemi részében az egyes fent rögzített alkotmánybírási hatáskörök és funkciók bemutatása áll. Az értekezés valamennyi vizsgált hatáskört külön-külön fejezetben taglalja, kiterjedve a külföldi alkotmánybíróságokra vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályokra, a testületek esetjogára, joggyakorlatára, mindezek magyar Alkotmánybíróságra gyakorolt hatására. A hatáskörök elemzésének sorrendje tekintetében egyrészt a hatáskörök alkotmánybíráskodás vonatkozásában betöltött jelentőségét, másrészt a magyar alkotmányos szabályozás fejlődését vettem figyelembe. Így a két legmeghatározóbb eljárással, a normakontrollal és az alkotmányjogi panasszal kezdtem meg a hatáskörök vizsgálatát. Ezt követően az absztrakt alkotmányértelmezés és az azzal – az eltúlzottan aktivista alkotmánybíráskodás veszélyének magában hordozása miatt – szorosan összefüggő alkotmánymódosítások felülvizsgálata következik. Végül a hatásköri bíráskodás bemutatására került sor. Álláspontom szerint ahhoz, hogy megértsük egy-egy alkotmánybírási hatáskör jellegzetességeit és helyesen, megfelelő kontextusban tudjuk értelmezni őket, egy konkrét fejezetben szükséges kiemelni és összegezni a különböző országokban megjelenő tradicionális vonásokat, azokat komparatív elemzéssel megfeleltetve vagy a különbségeket kidomborítva a Magyarországon tapasztalható jelenségekkel. Az értekezés egyes fejezeteinek végén elvégeztem a levont következtetéseim összegzését, amelyek a legalapvetőbb dogmatikai fogalmakra, és az alkotmánybíróságok által meghozott döntésekre, megállapításokra is támaszkodnak. A disszertáció zárásaként a konklúziók megállapítására és

az Alkotmánybíróság hatásköreinek jövőbeni alakulása lehetséges irányainak összegzésére került sor.

A rendszerváltás után az alkotmánybíráskodás a magyar közjogi rendszerben ugyanis jelentős szerepet vívott ki magának, az évtizedek során alkotmányos berendezkedésünk meghatározó elemévé vált. A szakirodalom figyelmének középpontjába leginkább az Alkotmánybíróság normatív szabályozása, valamint a testület által egyes hatáskörei lefolytatása alkalmával meghozott határozatai kerültek. Az Alaptörvény hatályba lépése számos változtatást eszközölt, amelyekből a hatáskörök tekintetében eltérő eredmények keletkeztek. Az alkotmánybíráskodás mint jelenség azonban nem kérdőjeleződött meg.

Összefoglalva, a doktori disszertációm elsődleges célja a vizsgálat tárgyát képező hatáskörök nemzetközi viszonylatban történő elemzésén keresztül annak alátámasztása, igazolása, hogy szükség van az Alkotmánybíróságra, indokolt az alkotmánybíráskodás léte Magyarországon, az Alkotmánybíróság el tudja látni legfőbb célját, az alkotmányos rend védelmét – a fogalmak dolog természetének megfelelő értelmezésével – és a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyának biztosítását, amely csak jogállami keretek között valósulhat meg. Ezen kívül a dolgozat további célja rámutatni arra, hogy az Alaptörvény szabályozása megfelel-e az alkotmánybíráskodás nemzetközi trendjeinek, illeszkedik-e ezen rendszerbe. A megfogalmazott következtetésekkel és javaslatokkal kiindulópontot szeretnék nyújtani a jogalkotó számára az alkotmánybíróság hatásköreit érintő egyes konkrét problémák megoldására, és hozzá szeretnék járulni a független, természetjogi szempontokat is figyelembe vevő alkotmánybíráskodás megvalósulásához.

II. Az elvégzett vizsgálat rövid leírása, a kutatás és az anyaggyűjtés módszere

Az értekezés elkészítése során kitűzött célok megvalósítása érdekében – levelezős doktori jogviszonyom adta lehetőségeim keretei között – felhasználtam a téma tudományos vizsgálatához elengedhetetlenül szükséges magyar, valamint nemzetközi szakirodalomban fellelhető szövegeket, írásokat. A külföldi szerzők munkáira elsősorban a kutatás megalapozását, az alkotmánybíráskodás történeti, jogfilozófiai előzményeinek feltárását, valamint a vizsgált hatáskörök külföldi alkotmánybíróságok gyakorlatában való érvényesülésének részletezését kívántam alapozni.

Meggyőződésem szerint ugyanis egy adott – bármilyen – jogintézmény kutatásához mindenekelőtt annak történeti, jogelméleti hátterének, az ennek során egymásnak feszülő nézetek feltárása szükséges. Csak ennek ismeretében lehet teljeskörűen kihangsúlyozni egy szerv, egy intézmény, jelen esetben az alkotmánybíróságok hatáskörei vonatkozásában kialakuló fejlődést. Ezért nagy figyelmet fordítottam az egyes vélemények bemutatására, azok szintetizálására (Kelsen és Schmitt vitája, az alkotmánymódosítások felülvizsgálata, *actio popularis* kontra valódi alkotmányjogi panasz), mindezek tükrében pedig igyekeztem a következtetéseimet levonni.

Az alkotmánybíróságok hatásköreinek vizsgálata tekintetében nagy szerepet játszott az egyes jogforrások ismertetése és elemzése is. Ennek keretében főként a hazai és külföldi országok alkotmányaira, az alkotmánybíróság hatásköreit szabályozó normákra, valamint az egyes alkotmánybíráskodás feladatát ellátó szervek döntéseire, határozataira támaszkodtam, beleértve ebbe a körbe – kisebb részben, különösen indokolt esetben – Európában kívüli államokat is. Vizsgálódásom horizontja tehát nem csupán a klasszikus európai alkotmánybíróságokra terjedt ki. A hatáskörök elemzését azonban elsősorban az alkotmánybíráskodás modelljeihez igazodva végeztem, a dolgozatban így kiemelten a kelseni modellhez tartozó, főként európai alkotmánybíróságokkal foglalkoztam. Ennek elsődleges oka, hogy a disszertációban vizsgált, alkotmánybírási hatáskörökkel, funkciókkal összefüggő kérdések elsősorban az európai országok (a kelseni modell) szabályozásában és gyakorlatában mutatnak olyan hasonlóságot, esetleg különbséget a magyar szabályozáshoz és gyakorlathoz képest, amely alapján a felvetések az összehasonlító módszer szabályainak figyelembe vételével összevethetők voltak. Könnyen megállapítható ugyanis, hogy a kelseni típusú alkotmánybíráskodás rendkívül sokszínű, amelyet az intézményi kompetenciák

eklektikus volta is bizonyít. Ebben a tekintetben tartottam érdekesnek a magyar Alkotmánybírósághoz hasonlóan szintén német minta alapján létrehozott dél-koreai alkotmánybíróság egyes vizsgált hatásköreit, nevezetesen a normakontrollt, az alkotmányjogi panaszt, valamint a hatásköri bíráskodást érintő problémákra rávilágítani. A dolgozatban azonban olyan egyéb különlegességek is említésre kerülnek, amelyek nem jellemzőek az európai alkotmánybíróságokra. E körben elsődlegesen az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatósága sajátosságait tárgyaló hatodik fejezetben az amerikai modell jellegzetességeire, közülük főként az indiai Legfelsőbb Bíróság *basic structure* fogalmának értelmezésével összefüggő gyakorlatára utalok. Ebben a fejezetben részleteztem továbbá az egyébként a kelsen-i modellhez tartozó török és dél-afrikai alkotmánybíróság által meghatározott legfontosabb elveket is. Az alkotmányjogi panasz kérdéseit vizsgáló negyedik fejezetben pedig a spanyol alkotmánybíráskodásban meghatározó jelentőségű *amparo* eljárás mexikói előképét tekintetem megemlítésre érdemesnek a két jogi kultúra közötti nagyfokú hasonlóság okán. A vizsgált kérdések alaposabb feltárása érdekében az értekezésben tehát az összehasonlító jogi nézőpontot is törekedtem figyelembe venni, az egyes hatáskörök elemzése során ugyanis ismertetésre, csoportosításra, és összevetésre kerültek a különböző alkotmánybíróságok által kialakított gyakorlatok. Az összehasonlítás alapján levont következtetéseket minden esetben a magyar szabályozás és gyakorlat szempontjából hasznosítottam.

Megközelítem elsődlegesen jogtudományi szempontú, de mivel az alkotmánybíróságok az államszervezet (független) részét képezik, marginálisan érintettem e jogintézmény politikai vetületeit, felhasználtam különböző társtudományok (pl. szociológia) egyes olyan munkáit is, amelyek az alkotmánybíráskodás jellegére, működésére irányuló kutatások következtetéseit tartalmazzák.

III. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása

1. A jogfilozófia és az alkotmánybíráskodás kapcsolata

Doktori értekezésem kiinduló hipotézisét az képezte, hogy az alkotmánybíráskodás kialakulásához elsődlegesen a klasszikus, természetjogi gondolkodásban megfogalmazott elméletek nyújtottak segítséget, amelynek alapján létrejöhetek annak intézményesített keretei. Ebben a tekintetben érdemesnek tartottam említést tenni az ókori görög és római, valamint a középkori, különösen Aquinói Szent Tamás örök, mindenkire nézve kötelező szabályaival, illetve a természetjog és az ember alkotta, pozitív jog konfliktusával összefüggő nézeteit. Ez tükröződött Edward Coke XVII. században megfogalmazott álláspontjában is, amikor kifejtette, hogy amennyiben egy parlament által alkotott norma a joggal vagy a józan ésszel ellentétes, továbbá ellentmondásos vagy végrehajthatatlan, a *common law* szabályait alkalmazó bírák felülbírálják és érvénytelenítik a törvényt.⁴ Ezt követően azonban a jogtudósok a pozitívizmus, azaz az alkotmány és a törvények elsőbbségének elve mellett foglaltak állást. A XVI–XVII. századi *common law* vallási-politikai, természetjogi hagyományai hatást gyakoroltak az amerikai alkotmányosság, alkotmánybíráskodás kialakulására, fejlődésére, tekintettel arra, hogy az alkotmányozók jól ismerték a klasszikus és újkori állambölcselet képviselőinek munkáit egyaránt. A természetjog dominanciája mellett azonban a Legfelsőbb Bíróság későbbi gyakorlatában a pozitívista szemlélet is érvényesült, így az alkotmányossági vizsgálat alatt a bírák az alkotmányhoz mint a nép legfőbb jogához kötve voltak, és az alkotmányosság értelmében (*in pursuance thereof*) alkotott törvényeket voltak kötelesek alkalmazni.⁵ Európában a XX. század elejétől élénken figyelték az amerikai alkotmánybíráskodás vívmányait. Az igazi áttörést azonban Hans Kelsen pozitívista alapokon nyugvó munkássága vívta ki, normapiramis elmélete ugyanis intézményes megoldást talált a különböző szintű normák közötti ellentmondás feloldására, azért, hogy valamennyi jogszabály összhangban legyen az alkotmánnyal. Az esetleges norma-összeütközések feloldására Kelsen egy független szervet, az alkotmánybíráskodást tekintette alkalmasnak. Az alkotmánybíráskodás Európában valójában a II. világháború kataklizmáit követően nyert igazán teret, amelynek gyakorlati okai abban voltak keresendők, hogy demokratikus államműködési garanciák szükségeltetnek a diktatúra kialakulásával szemben, figyelemmel arra, hogy az alkotmány

⁴ Mauro CAPPELLETTI – William COHEN: Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. In: PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Rejtjel Kiadó Kft., Budapest, 2003, 46.

⁵ CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás. *JURA*, 2001/2. szám, 100.

értékei fokozott védelemre szorulnak. Ennek érdekében egyes országok alkotmányozói (a II. világháború után közvetlenül Németország) az alkotmány szövegébe megváltoztathatatlan rendelkezéseket – ún. örökkévalósági klauzulákat (*Ewigkeitsklausel*) – építettek be, amelyeket olyan alkotmányos rendelkezéseknek vagy alapelveknek lehet tekinteni, amelyek megvédik az alkotmányt annak módosításától. Az örökkévalósági klauzulák, megváltoztathatatlan rendelkezések az utóbbi időben egyre több országban kapnak meghatározó szerepet, például Csehországban és Olaszországban, de az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya is tartalmaz ilyen rendelkezéseket. Indiában pedig ezen megváltoztathatatlan rendelkezéseket a *basic structure* fogalma fogja össze. Mindezek tükrében azt a következtetést vontam le, hogy az alkotmánybíráskodás előfeltétele az alkotmány primátusának elfogadása és elfogadtatása a törvények és más normák felett – figyelembe véve a természetjog mércéjét –, valamint annak rögzítése, hogy az alkotmány és a törvények normaszövegét, azok betartását (alkotmány)bírák vizsgálják felül. Az előfeltételek a fentiek alapján kevesebb erőfeszítéssel valósultak meg az Amerikai Egyesült Államokban, és nehezkesebben Európában.

A fentiekben kifejtett jogtörténeti és jogfilozófiai előzményekre, valamint az alkotmánybíráskodás hatalmi ágak megosztásában betöltött szerepére tekintettel vizsgáltam az értekezésben az alkotmánybíróságok egyes funkcióit, hatásköreit.

2. *A(z) előzetes és utólagos) normakontrollról*

A normakontroll a kelsen-i típusú alkotmánybíróságok egyik legjellegzetesebb funkciója, amely arra hivatott, hogy a jogszabályok és más jogi aktusok alkotmányosságának ellenőrzését szolgáló konkrét hatáskörök gyakorlása folytán az alkotmánybíróság az alkotmány elsőbbségét biztosítsa. Ennek keretében az alkotmánybíróságok elsődlegesen a jogalkotó szervek normaalkotó tevékenységét kontrollálják,⁶ de bizonyos esetekben a rendesbíróságok ítélkezési tevékenységének egységesítésére szolgáló jogegységi döntések felülvizsgálatára is kiterjedhet a hatásköre. Ezen általános jellegből vezethető le az a következtetés, hogy nagyfokú hasonlóság mutatkozik a vizsgált külföldi alkotmánybíróságokra és a magyar Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás és a testületek gyakorlata között. Előzetes és utólagos absztrakt normakontroll iránti indítványt a legfőbb közjogi méltóságok, szervek, intézmények kezdeményezhetik, míg a konkrét normakontroll

⁶ A törvényhozó munkásságához legszorosabban az előzetes normakontroll kapcsolódik, tekintettel arra, hogy e hatáskör gyakorlásával az alkotmánybíróság a jogszabály érvényes létrejöttére gyakorolhat hatást.

iránti előterjesztést az alapügyben eljáró bíróságok nyújthatnak be alkotmányossági vagy nemzetközi jogi aggályok felmerülése esetén. Megállapítottam továbbá, hogy a normakontroll hatáskör gyakorlása során az alkotmánybíróságok az alkotmányellenesnek minősített jogszabályt *erga omnes* hatályú határozatával megsemmisítik, ellenkező esetben az indítványt elutasítják. Az előzetes normakontrollal összefüggő vizsgálódásaim tükrében arra a következtetésre jutottam, hogy a francia Alkotmánytanács rendelkezik a legkiterjedtebb jogosítvánnyal, amelyet más ország alkotmánybíróságai nem nagyon vettek át. A kelseni modellt követő, nagy múltra visszatekintő alkotmánybíróságok – értem ezalatt az osztrák, a német, az olasz, illetve a spanyol alkotmánybíróságot – ugyan rendelkeznek az előzetes normakontroll hatáskörével, azonban meghatározó szerepet azokban az országokban nemigen tölt be. A magyar Alkotmánybíróság döntő többségében a német *Bundesverfassungsgericht* által kialakított hatáskör-elemzéseket vette át – amely egyébként a jogalkotó szándéka is volt –, azonban az előzetes normakontroll a francia mintát követve került be a szabályozásba,⁷ az e jogi kultúrából származó, a törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő rendelkezés azonban Németországhoz és Spanyolországhoz hasonlóan idővel megszüntetésre került. Ebből következően megállapítható, hogy előzetes normakontroll tárgyai kizárólag a törvényhozó által elfogadott, de még ki nem hirdetett normák lehetnek. A különböző jogrendszerek eltérően szabályozzák az előzetes normakontroll indítványozására jogosultak körét. Általános – Magyarországon is érvényesülő – tendenciaként állapítható meg, hogy a köztársasági elnök, a parlamenti képviselők meghatározott hányada, valamint a kormányzat nyújthat be ilyen indítványokat. Kivételesnek tekinthető ezzel szemben Lengyelország, valamint Németország helyzete. Előbbi országban kizárólag az államfő jogosult *a priori* vizsgálat kezdeményezésére, Németországban pedig a parlament két kamaráján kívül állampolgárok is jogosultak a nemzetközi szerződések előzetes felülvizsgálatának indítványozására, igaz ugyan, hogy a *Bundesverfassungsgericht* nem normakontroll, hanem alkotmányjogi panasz eljárást folytat le ilyen esetben. Ezen kívül az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé váló *actio popularis* sem volt ismeretes a klasszikus alkotmánybíróságok hatáskörei között. Ennek háttérében azonban tetten érhetők Magyarország adott történelmi, politikai viszonyai. Az Alkotmánybíróság ugyanis az 1990. év elején jött létre, még a szabad választásokat megelőzően. A törvényi szabályozás, a régi Abtv. pedig már a kezdetektől fogva lehetővé tette a testület számára a beérkező *actio popularis*ok vizsgálatát, amely a magyar jog fejlesztését szolgálta, elősegítve a jogállami átmenet

⁷ SZIGETI Tamás: Törvények előzetes normakontrollja, avagy egy felemás alkotmánybírósági hatáskör. In: SZABÓ Judit: *Parlamenti ösztöndíjasok 2006-2007*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2008, 65.

megvalósulását. A jogalkotó (alkotmányozó) az Alaptörvény hatályba lépésével a nemzetközi trendekbe is illeszkedő paradigmaváltást valósított meg, megszüntetve az *actio popularis*t, és helyette az Alkotmánybíróság hatáskörévé téve a bírói határozatokkal szemben benyújtható valódi alkotmányjogi panaszt. Átgondolandó viszont álláspontom szerint az indítványozásra jogosultak körének társadalmi szervezetekkel, esetlegesen az önkormányzatokkal történő bővítése annak érdekében, hogy a hatályos jogszabályok alkotmányossági vizsgálatával összefüggően lefolytatott absztrakt normakontroll eljárások során a testület új, más nézőpontból származó megállapításokkal erősítse tovább az alkotmányosságot Magyarországon. A konkrét normakontrollt, valamint a nemzetközi jogot érintő hatásköri szabályok összevetése során a nemzetközi gyakorlat és a magyar Alkotmánybíróság között érdemi eltéréseket nem tapasztaltam azzal a megjegyzéssel, hogy a bírói kezdeményezések tartalmának meghatározása tekintetében észleltem különbségeket az olasz, a német és a magyar alkotmánybíróság viszonylatában.

3. Az alkotmányjogi panasz fejlődéséről

Az alkotmányjogi panasz ugyan nem a modern kori alkotmányos demokráciák terméke, igazán jelentőssé azonban csupán a XIX-XX. századra vált. A mai értelemben vett alkotmányjogi panasz előképe a XIX. századi mexikói *amparo contra leyes* hatásköre tekinthető. Ebben az időben még nem merült fel az emberi jogok védelme, és a bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálata sem szerepelt hosszú ideig az alkotmánybíróságok hatáskörei között. Az alapvető jogok védelme, és ennek következtében az alkotmányjogi panasz a II. világháború szörnyűségei következtében váltak egyre fontosabbá, az egyéni alapjogvédelem igénye szükségszerűen eredményezte a politikai hatalmat féken tartó alkotmánybíráskodás intézményesítését, amely szoros kapcsolatba került a XX. század második felében megindult emberi jogi mozgalmakkal.⁸ Ezen alapjogvédelmi feladat ellátására jogosultak az alkotmánybíróságok, mivel a legtöbb ilyen testület egyik fontos hatásköre az alkotmányjogi panasz. E jogintézménnyel a panaszos alkotmánybírósághoz fordulhat, amennyiben közhatalmat gyakorló szerv aktusa vagy mulasztása, illetve – ahol a valódi alkotmányjogi panasz ismert – az igazságszolgáltatás döntése alapjogában sérelmet okozott, és jogorvoslatnak nincs helye vagy azok kimerültek. Az alkotmányjogi panasz tárgyát képező alapvető jogok azonban az egyes országok

⁸ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 252.

gyakorlatában eltérnek egymástól: Németországban és Spanyolországban a konkrétan meghatározott, többnyire polgári és politikai jogok; Dél-Koreában és Magyarországon az alkotmányos alapjogok teljes katalógusa egyikének sérelmére is lehet alapítani a panaszt. Indítványozásra általában természetes és jogi személyek jogosultak, de Spanyolországban az ombudsman és a főállamügyész, Magyarországon pedig a legfőbb ügyész is előterjeszthet alkotmányjogi panaszt, az ügyész viszont mindkét országban csak bizonyos, meghatározott esetben fordulhat az alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz valamennyi típusa megtalálható a Bundesverfassungsgericht gyakorlatában, szemben az osztrák Verfassungsgerichtshoffal, ahol nem ismert a valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye. Ez a körülmény visszavezethető Hans Kelsen azon elképzelésére, hogy a joglépcső-elmélet zárt rendszerében közvetlenül csak az alkotmány alatt álló törvények ütközhetnek az alkotmányba, így a jogrendszerben nem létezhet közvetlenül alkotmánysértő bírói ítélet, ennek következtében nem indokolt a bírósági határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata. A magyar alkotmányjogi panasz intézménye a német szabályozásból ered, amely mintául szolgált a többi rendszerváltó országnak is, de a német példa tényleges átvétele valójában 2012-től, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével vált teljessé. Korábban ugyanis az alkotmányjogi panasz egy speciális normakontrollnak volt tekinthető – mint amely a dél-koreai alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezések tükröznek –, mivel alkotmányjogi panasszal is csupán jogszabály alkotmányosságát lehetett vitatni, bíróság konkrét döntését, határozatát azonban nem. Az Alkotmánybíróság gyakorlata – a többi vizsgált alkotmánybírósághoz hasonlóan – azt tükrözte, hogy az alkotmányjogi panasz az egyik legmegterhelőbb hatáskörnek minősül. A panaszok túlnyomó többsége viszont a szigorú formai és tartalmi követelmények miatt sikertelennek bizonyultak valamennyi vizsgált alkotmánybíróság tekintetében, ezért azok az előzetes befogadási eljárás során elutasításra, visszautasításra kerültek. Álláspontom szerint a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által megfogalmazottak irányadónak tekinthetők az alkotmányjogi panasz vonatkozásában, amelynek értelmében kétarcúnak minősíthető az alkotmányjogi panasz gyakorlata, ugyanis nem igazolódtak be teljes egészében azok a vélekedések, amelyek szerint az ügyek döntő többségében az Alkotmánybíróságon dőlnek el, mivel rendkívül alacsony volt a befogadott és ezen belül eredményes alkotmányjogi panaszok száma, viszont bizonyos határozatokban érezhető a testület „szuperbíróság” volta, amikor egy mélyebb elemzés pontosabb képet tudott festeni a döntés alapjogi indokairól.⁹

⁹ A Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1. számú összefoglaló véleménye, 7.

4. Az absztrakt alkotmányértelmezés hatásköréről

Az alkotmányértelmezés vonatkozásában azt állapítottam meg, hogy az alkotmánybíráskodást ellátó szervek minden konkrét ügyben, valamennyi hatáskörük gyakorlása során alkotmányértelmező tevékenységet folytatnak, az alkotmányértelmezés mint kifejezetten nevesített alkotmánybíróági hatáskör azonban meglehetősen szűk körben fordul elő. Példaként említettem nemzetközi viszonylatban Szlovákiát, Bulgáriát, illetve Oroszországot; ellenpéldaként hoztam fel az amerikai Supreme Court *advisory opinion* kiadását tilalmazó gyakorlatát és a német *gutachtliche Äußerung* kibocsátása lehetőségének megszüntetését. Magyarországon az Alkotmánybíróság külön is rögzített hatáskörét képezte, képezi az absztrakt alkotmányértelmezés, amellyel összefüggésben alakult ki a legtöbb vita, és fogalmazódott meg a legtöbb kritika, az absztrakt alkotmányértelmezés ugyanis – az alkotmánymódosítások felülvizsgálata mellett – a másik olyan hatáskör, amelynél jelentkezhet az aktivizmus vádja (ahogyan a Sólyom László elnökölte Alkotmánybírósággal összefüggésben fel is merült a jogirodalomban). Tagadhatatlan tehát az absztrakt alkotmányértelmezés politikai vetülete, amelyet mind a jogszabályi háttér, mind pedig az Alkotmánybíróság gyakorlata, egyes határozatai is megfelelően alátámasztanak. A jogforrások tekintetében álláspontom szerint az Alaptörvény még inkább megerősítette ezt a feltételezést, különösen annak tükrében, hogy a hatályos normaszöveg értelmében a Kormány tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Kúria elnöke, valamint a legfőbb ügyész is kikerült az indítványozásra jogosultak köréből, csupán az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa jogosult alkotmányértelmezési indítvány előterjesztésére. Azt is látni kell azonban, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában érvényesülő aktivista szerepfelfogása – amelynek segítségével egyébként számos jogi fogalom, alapjog tartalmát tisztázta, határozta meg –, ebből következően az absztrakt alkotmányértelmezés jelentősége az utóbbi időben háttérbe szorult, visszaszorult, a testület gyakorlatának középpontjába az egyedi, konkrét ügyek elbírálása került, amelyet az alkotmányjogi panasz kibővítése is nyomatékosított. Álláspontom szerint a negyedik Alaptörvény-módosítás és az annak tárgyában meghozott határozat, valamint az Alkotmánybíróság által ennek tükrében kialakított új doktrína alapján az aktivizmussal szembeni kifogások már nem fognak jelentkezni az Alkotmánybíróság elkövetkezendő gyakorlatában, amely feltevést az Alaptörvény hatályba lépését követő, ismertetett határozatok megfelelően alátámasztottak.

5. Az alkotmánymódosításokkal összefüggő alkotmánybíróági gyakorlatokról

Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom felülvizsgálatának témaköre – az absztrakt alkotmányértelmezéshez hasonlóan – minden szempontból érzékeny területnek tekinthető. Nagyon sok eltérő nézőpont van, amely ennek megítélését befolyásolja, emiatt nagyon különböző álláspontok érvényesülnek a jogirodalomban, az alkotmánybíróóságok (legfelsőbb bíróságok) gyakorlatában, illetve az egyes alkotmánybírák állásfoglalásaiban is. Vannak olyan alkotmánybíróóságok, amelyek teljes mértékben elutasítják az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatát, úgy mint a francia Alkotmánytanács, de ismert az olyan alkotmánybíróági gyakorlat is, amely a legszélesebbre terjeszti ki az alkotmányozó hatalom felülvizsgálata lehetőségét, erre a kelsen-i modellt követő alkotmánybíróóságok közül a dél-afrikai alkotmánybíróóság említhető példaként, továbbá az amerikai modell legfelsőbb bíróságai, ezen belül is kiemelten az indiai Legfelsőbb Bíróság – a *basic structure* fogalmába tartozó elvek kiterjesztő értelmezésével – rendelkezik hasonlóan széles hatáskörrel. A német és az osztrák szövetségi, valamint a török alkotmánybíróóság pedig konkrét alkotmányi felhatalmazás hiányában vizsgálta tartalmilag is az alkotmánymódosításokat, a Bundesverfassungsgericht az örökkévalósági klauzulák, míg a Verfassungsgerichtshof a *leitender Grundsatz* és a *Gesamtänderung* egyes esetekben történő értelmezése következtében. Azt azonban hozzá kell tenni, hogy az utóbb említett alkotmánybíróóságok egy konkrét esetben sem mondták ki egy alkotmánymódosítás alkotmányellenességét, egyetlen kivételt képez e megállapítás alól a török alkotmánybíróóság ún. „fejkendő”-döntése. Általános tendenciaként az állapítható meg tehát, hogy két, egymással konkuráló gyakorlat különböztethető meg, egyrészt az adott állam alkotmánya állapítja meg az alkotmánybíróóság alkotmány(módosítás)-felülvizsgálati jogát, másrészt az alkotmányvédő szerv – konkrétan nevesített alkotmányi felhatalmazás nélkül – terjeszti ki hatáskörét az alkotmány felülvizsgálatára. A vizsgálat tárgyát képező, bemutatott alkotmánybíróóságok tekintetében inkább az utóbbi gyakorlat tekinthető elterjedtebbnek.

Ami a magyar Alkotmánybíróóság joggyakorlatát illeti, az a meggyőződésem alakult ki, hogy a kezdeti időkben a francia Conseil Constitutionnel által képviselt állásponthez hasonlóan következetes volt abban a vonatkozásban, hogy az Alkotmány és az azt módosító törvények felülvizsgálatára hatásköre hiányát állapította meg, bár a 1260/B/1997. AB határozat bizonyos szempontból nyitva hagyott egy kiskaput, hogy a jövőre szóló hatályba léptetés esetén mégis megállapíthatja hatáskörét a felülvizsgálatra, és egy alkotmányellenes alkotmánymódosító

törvény megsemmisítésére.¹⁰ Ezen kívül a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban a testület annak ellenére próbálta felkutatni azon lehetséges módszereket, amelyek alapján az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatók, hogy az azzal összefüggő indítványokat elutasította.¹¹ Egyetértek ebben a tekintetben Blutman Lászlóval, aki szerint a felülvizsgálat alapjául szolgáló mérce keresésével az Alkotmánybíróság önellentmondásba került, mivel ha nincsen hatásköre az alkotmánymódosítások vizsgálatára és megsemmisítésére, akkor milyen okból kell mégis mércét kutatni.¹² Érdekes kérdés volt a későbbiekben az Átmeneti rendelkezések (a továbbiakban: Ár.) alkotmányjogi helyzete: az Alkotmánybíróság szerint az indítványban vitatott rendelkezések nem kapcsolódtak az Alaptörvény hatályba lépéséhez, így az Országgyűlés túljárta az Alaptörvény által meghatározott jogalkotói felhatalmazáson, ezért megsemmisítette az Ár. érintett szakaszait.¹³ E határozattal az Alkotmánybíróság a korábbiakban szigorúan értelmezett tartalmi felülvizsgálat előtt is kinyitotta az ajtót,¹⁴ amelyet a testület az Alaptörvény negyedik módosításának felülvizsgálata tárgyában meghozott 12/2013. (V. 24.) AB határozatával gyorsan be is zárt, azzal, hogy az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságára csak és kizárólag közjogi érvénytelenség esetén kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság ennek következtében az alkotmányozóval meglévő konfliktusokat a továbbiakban már nem kívánta folytatni. Ezzel a testület aktivistának tekinthető korszaka érdemben lezárult. Álláspontom szerint az alkotmányosság egy olyan lényegi (természetjogi) maggal rendelkezik, amelynek megsértése – legyen szó akár alkotmánymódosítással is – alaptörvény-ellenességet eredményez, továbbá szükségesnek tartom a hatalmi ágak megosztásának tényleges megvalósulásához azt, hogy egy független (természetjogi gondolkodásmódot képviselő) jogtudósokból álló intézmény – nevezzük ezt akár alkotmánybíróságnak – kontrollt gyakoroljon az alkotmányozó hatalom felett.

¹⁰ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 819.

¹¹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 319-322.

¹² BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű *liaison* elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011/4. szám 3-4.

¹³ SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/2. szám, 14-16.

¹⁴ ERDŐS Csaba: Rubiconon innen ... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollíziók feloldásának területén. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 334.

6. A hatásköri bíraskodást érintő problémákról

A hatásköri bíraskodás, a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárás szabályozása tekintetében a vizsgálódás alapján azt állapítottam meg, hogy e feladatkör a föderális, szövetségi államberendezkedéssel rendelkező országokban került szabályozásra pontosabban, körültekintőbben, továbbá igazán kitüntetett, meghatározó jelentősége ezen államokban van. Ebben közrejátszottak a történelmi hagyományok, valamint az adott országra jellemző politikai kultúra is. Mind az osztrák, mind a német jogtörténetben évszázados múltra tekint vissza a hatásköri bíraskodás, amelyet Ausztria vonatkozásában megerősített Hans Kelsen alkotmánybírósággal összefüggő azon vélekedése, amelynek értelmében az alkotmánybíróság legfontosabb feladata – a jogrendszer logikai egységének biztosítása mellett – a különböző alkotmányos szervek közötti konfliktusok feloldása. Spanyolországban pedig a területi autonómiák, autonóm közösségek kiterjedt államszervezeti jogosultságai indokolták a Tribunal Constitucional ezen hatáskörének létrehozását. Valamennyi vizsgált ország tekintetében megállapítható volt az, hogy egyfajta speciális polgári peres eljárásként került szabályozásra a hatásköri összeütközés megszüntetése, ebből a szempontból tartottam indokoltnak Vincze Attila Pp. alkotmánybírósági eljárásban történő analóg alkalmazására vonatkozó elképzeléseit. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – a német minta átvétele ellenére – azonban az volt látható, hogy ezen önálló hatáskör helyett hatásköri jogviták megítélésére az absztrakt alkotmányértelmezés keretében került sor. A hatásköri konfliktusok feloldása az Alaptörvény hatályba lépését követően pedig majdhogynem teljesen eltűnt az alkotmánybíróság gyakorlatából.

Összességében a magyar Alaptörvény szabályozását, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát vizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy döntő többségében helytállóan rendelkezik a normaszöveg az Alkotmánybíróság hatásköreiről, csupán az utólagos absztrakt normakontroll indítványozására jogosultak körét érzem túlságosan korlátozottnak, ebben a tekintetben annak bővítését tartom indokoltnak. Másfelől megítélésem szerint az *actio popularis* és a valódi alkotmányjogi panasz egymás melletti érvényesülése az alapjogvédelem szintjét magasabbra emelné, a két hatáskör ebben a tekintetben nem zárja ki egymást. Így mindössze a vizsgált hatáskörök finomhangolása szükségeltetik. Nem lelhető fel olyan alkotmányos indok, amely az európai trendekkel szembemenő, drasztikus hatáskörcsökkentést támasztaná alá. Egyedül a hatásköri bíraskodás az a funkció, amely vonatkozásában beadványok, kérelmek egyáltalán nem érkeznek az Alkotmánybíróság részére, bár

szabályozás szintjén érdemes megtartani e hatáskört, mivel alkotmányos szervek között bármikor előfordulhatnak alkotmányjogi természetű jogviták.

Az egyes hatáskörök gyakorlása során meghozott határozatai az Alkotmánybíróság kiemelt felelősségét, szerepét tükrözik. A jogalkotó által elfogadott normákat ugyanis nem lehet kritikátlanul jognak tekinteni, hanem azt a természetjog mércéjéhez kell igazítani.

IV. A szerző publikációi

A kutatási témában megjelent tanulmányok

Cikkek idegen nyelven

1. The international aspects of constitutional complaint. *Pázmány Law Working Papers*, 2017/10. szám, 2-10.
2. Constitutional jurisdiction in North America. *Acta Humana*, 2017/3. szám,

Cikkek magyar nyelven

1. Az alkotmánybíróságok konkrét normakontroll hatáskörének alakulása nemzetközi szinten. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/2. szám, 29-36.
2. Az alkotmánybíráskodás jogfilozófiai alapjai. *Jogelméleti Szemle*, 2017/1. szám, 91-104.
3. Az alkotmánybíráskodás természetjogi előzményei, aspektusai. In: FRIVALDSZKY János – TUSSAY Ákos (szerk.): *A Természetjog napja – konferenciatanulmányok*. Pázmány Press, Budapest, 2017, 265-280.
4. A nemzetközi szerződések és az azt kihirdető normák alkotmánybíróságok által történő vizsgálata. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/4. szám, 17-23.
5. Az alkotmányjogi panasz magyarországi helyzete. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/1. szám, 263-288.
6. A Kúria és az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll jellegű hatásköre az önkormányzati rendeletek vizsgálata tükrében. *Közjogi Szemle*, 2018/1. szám, 48-53.
7. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságának kérdése az alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Eljárásjogi Szemle*, 2018/2. szám, 31-39.
8. A törvények előzetes normakontrollja. *Közjogi Szemle*, 2019/1. szám, 74-80.

Egyéb tanulmányok

Az alkotmányos büntetőjog fogalmának alakulása az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: BÁNDI Gyula (szerk.): *A sokoldalúság okán. Doktorandusz tanulmányok a Pázmány jogászképzésének 25. tanévében*. Pázmány Press, Budapest, 2020, 102-116.