

AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK XII. KONFERENCIÁJA

A Konferencia témája: „Az alkotmánybíróságok és egyéb nemzeti bíróságok kapcsolatai és az európai bíróságok működésének e területre gyakorolt hatásai”

A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának válaszai a kérdőívre

(A válaszok a kérdőív kérdéseinek sorrendjét követik)

I. Az Alkotmánybíróság, egyéb bíróságok és az alkotmányossági vizsgálat

A. Az állam igazságügyi berendezkedése

1. A bírósági szervezet felépítése

1. Kérjük röviden - ha szükséges, vázlatos ábrák segítségével - ismertetni az országukban működő bíróságokat és hatáskörüket. Kérjük, szíveskedjenek kitérni az általános bíróságok mellett a közigazgatási és más bíróságokra is, szövetségi állam esetében az államszövetség és tagállamai bíróságaira is.

A Magyar Köztársaságban a jogorvoslati rendszert, az állam területi beosztását, valamint a hatásköri szabályokat figyelembe véve az Alkotmányban négy szintű bírósági szervezet került kialakításra:

- helyi bíróságok (városi és fővárosi kerületi bíróságok) mint alsó szintű,
- megyei (fővárosi) bíróságok mint területi (megyei) szintű,
- az ítéltáblák (táblabíróság) mint regionális szintű, valamint
 - a Legfelsőbb Bíróság mint a legfelső szintű bíróság működik általános - vagy másképpen rendes - bíróságként.

A munkaügyi bíróságok elsőfokú hatáskörrel a megyékben és a fővárosban működnek.

1.1 A helyi és a munkaügyi bíróság

A helyi bíróság első fokon jár el mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény nem utal magasabb szintű bíróság hatáskörébe. A munkaügyi bíróság a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perekben, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben jár el első fokon.

1.2 A megyei (fővárosi) bíróság

A 19 megyei bíróság és az ezekkel azonos hatáskörű Fővárosi Bíróság első fokon jár el az eljárási törvények által hatáskörébe utalt ügyekben, másodfokon eljárva pedig elbírálja a helyi bíróság és a munkaügyi bíróság határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket. A megyei bíróságon ítélező tanácsok és büntető, polgári, gazdasági, valamint közigazgatási kollégiumok működnek. A kollégiumok összevontan is működhetnek. A megyei

bíróságon a kollégium tagjai az azonos ügyszakba beosztott hivatásos megyei bírák, továbbá általuk a megye területén működő helyi bíróságok közül hat évre választott bírák. Egyes megyei bíróságokon - kijelölt illetékességi területtel - katonai tanácsok is működnek.

1.3 Az ítélőtáblák

Az ítélőtáblák - amelyek a megyei bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság között helyezkednek el - elsőfokú hatáskört nem gyakorolnak, kizárólag az eljárási törvények szerinti - a helyi vagy a megyei bíróság határozata ellen előterjesztett - jogorvoslati eljárásokat folytatják le. Az ítélőtáblákon tanácsok, valamint büntető, polgári és közigazgatási kollégiumok működnek. Az ítélőtáblák kollégiumának tagjai az ítélőtábla azonos ügyszakba beosztott bírái, továbbá a megyei bíróságok azonos kollégiumainak vezetői. A kijelölt megyei bíróságokon működő katonai tanácsok által első fokon elbírált ügyekben az ítélőtábla katonai tanácsa jár el.

(Jelenleg ítélőtábla még nem működik, a törvény szerint az Országos Ítélőtábla 2003. január 1-jén kezdi meg működését.)

1.4 A Legfelsőbb Bíróság

A Legfelsőbb Bíróság a Magyar Köztársaság legfőbb bírósági szerve. A Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választja meg. A Legfelsőbb Bíróság:

- elbírálja - törvényben meghatározott ügyekben - a megyei bíróság vagy az ítélőtábla határozata ellen előterjesztett jogorvoslatokat;
- elbírálja a felülvizsgálati kérelmet mint rendkívüli jogorvoslatot;
- a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz a bírói jogalkalmazás egységessége érdekében;
- eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben.

A Legfelsőbb Bíróságon ítélkező és jogegységi tanácsok, valamint büntető, polgári és közigazgatási kollégiumok működnek. A kollégium tagjai a Legfelsőbb Bíróság azonos ügyszakba beosztott bírái és az ítélőtáblák azonos kollégiumának vezetői.

1.5 Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács

Az igazságszolgáltatás szervezeti függetlenségének megteremtése érdekében a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Igazságszolgáltatási Tanács végzi, és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a megyei bíróságok elnökeinek igazgatási tevékenysége felett. A bíróságok igazgatásában a bírósági vezetők és a bírói önkormányzati szervek - ún. bírói testületek - is közreműködnek. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) 15 főből áll. Az OIT elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, tagjai: 9 bíró, akiket a bírák küldöttértekezlete választ meg, az igazságügy-miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, valamint két országgyűlési képviselő, akik közül az egyiket az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, a másikat a Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága jelöli ki.

Az OIT hatásköre:

a) Személyügyi jogkörében előzetes véleményt nyilvánít a Legfelsőbb Bíróság elnökének tisztségére jelölt személyéről és az elnökhelyettes személyéről. Kinevezi és vezetői

tisztségéből felmenti az ítélőtábla és a megyei bíróság elnökét és elnökhelyettesét, a kollégiumvezetőt és az OIT Hivatal vezetőjét és helyetteseit, továbbá más munkáltatói és személyügyi jogkört gyakorol.

b) Irányítási és igazgatási jogkörében irányítja a Hivatal tevékenységét, irányítja és ellenőrzi a kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági elnökök igazgatási tevékenységét.

c) Normatív szabályozással kapcsolatos jogkörében kezdeményezheti a bíróságok feladatkörét érintő jogszabályalkotást, és véleményezi a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét.

d) A költségvetéssel kapcsolatos jogkörében elkészíti és a Kormányhoz benyújtja a bírósági fejezetre vonatkozó költségvetési javaslatot, valamint az előző évi költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót, és gyakorolja a bírósági fejezet gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat.

2. Az Alkotmánybíróság

2. Mi a helye az Alkotmánybíróságnak az állam igazságügyi szervezetében? Rész-e a bírósági szervezetnek? Mi a jogállása a bírói szervezetben?

A Magyar Köztársaság alkotmányos rendje szerint az Alkotmánybíróság nem része az igazságszolgáltatásnak; nem bírói szerv.

(A kérdés további részleteire az Alkotmánybíróság és az egyéb bíróságok kapcsolatait bemutató II. fejezetben térünk ki)

B Az Alkotmánybíróság és az egyéb bíróságok hatásköre az alkotmányossági vizsgálatok területén

1. Törvények és egyéb jogszabályok vizsgálata

§ 1 Vizsgálattípusok

3. Milyen (belföldi, illetve nemzetközi jogi) jogszabályok összhangját vizsgálja az Alkotmánybíróság az alkotmányossággal, az alkotmányos értékű elvekkel és a nemzetközi jog rendelkezéseivel ?

Az Alkotmánybíróság hatáskörét alapvetően az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv., az angol szövegben majd Act on the Constitutional Court, ACC) szabályozza. Az Alkotmány 34/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát és ellátja a törvénnyel a hatáskörébe utalt feladatokat.

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányból folyó alapvető feladata tehát a normakontroll, a jogszabályok alkotmányosságának megítélése.

Az Alkotmány e rendelkezése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik minden jogszabály alkotmányosságának vizsgálata. Az Alkotmánybíróság jogosult a törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és a helyi önkormányzatok rendeleteinek alkotmányossági vizsgálatára. Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság ugyancsak jogosult a nemzetközi szerződések alkotmányellenességének megállapítására is.

4. Kizárólagos hatásköre van ezekre a vizsgálatokra ? Ha nem milyen más bíróságok rendelkeznek még hatáskörrel ezen a területen? Hogyan történik az egyéb jogi eszközök és határozatok vizsgálata?

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok és a nemzetközi szerződések alkotmányellenességének megállapítása tekintetében kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, más bíróság az alkotmányellenesség megállapítására és a jogszabály megsemmisítésre nem jogosult.

Az Alkotmánybíróság nemcsak a jogszabályok és nemzetközi szerződések alkotmányosságának felülvizsgálatára jogosult, az Abtv. alapján hatáskörébe tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányossági vizsgálata is. A magyar jog szabályozása szerint, az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak: az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív rendelkezéseket tartalmazó határozatai, a miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetőinek normatív utasításai, a statisztikai közlemények, a Nemzeti Bank elnöke által kibocsátott jegybanki rendelkezések és a jogi iránymutatások (jogértelmező elvi állásfoglalások, irányelvek).

Az Alkotmánybíróság hatásköre általános szabályként az állami szervek normatív aktusainak felülvizsgálatára terjed ki. Azonban külön törvények kivételesen lehetőséget adnak egyedi aktusok felülvizsgálatára is. Így a felsőoktatásról szóló törvény alapján felülvizsgálhatja az állami szervezetek a felsőoktatási intézmények autonómiáját sértő egyedi aktusait. A választási eljárásról szóló törvény alapján jogorvoslati fórumként jár el egyes országos népszavazással kapcsolatos ügyekben. Az Alkotmánybíróság előtt lehet megtámadni az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazást kezdeményezésére irányuló aláírást gyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos határozatát, valamint az Országgyűlés országos népszavazást elrendelő, illetőleg a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését megtagadó határozatát.

Az Alkotmánybíróságnak vannak az aktusok alkotmányossági vizsgálatán túl más típusú hatáskörei is, így az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az absztrakt alkotmányértelmezés, a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, valamint a hatásköri összeütközés megszüntetése, ha a hatásköri összeütközés állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve önkormányzatok között merült fel. Nem terjed ki az Alkotmánybíróság hatásköre a bíróságok valamint a bíróságok és a közigazgatási szervek között keletkezett hatásköri viták eldöntésére. A helyi önkormányzatok képviselő-testületének alkotmányellenes működése esetén az Alkotmánybíróság előzetesen véleményt nyilvánít, a Kormány az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után terjeszti a képviselő-testület felosztatására irányuló javaslatot az Országgyűlés elé.

Az egyedi közigazgatási határozatok megtámadására a rendes bíróságok előtt van mód. A közigazgatási hatósági határozatok ellen általános a bírói út igénybevételenek a lehetősége, csak azokban az ügyekben nincs helye bírósági felülvizsgálatnak, amelyekben a törvény a határozat bíróság előtti megtámadását kizárja. A közigazgatás hatósági határozatnak nem minősülő határozatainak akkor támadhatók meg bíróság előtt, ha a törvény a határozat bírói megtámadását lehetővé teszi.

5. Előzetes vagy utólagos alkotmányossági vizsgálatot végez az Alkotmánybíróság?

A magyar alkotmánybírósági eljárásban az előzetes normakontroll kivételes intézmény. Előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróság már elfogadott, de ki nem hirdetett törvények, az Országgyűlés házszabálya (ügyrendje), valamint a nemzetközi szerződések tekintetében gyakorol.

A) Előzetes normakontroll

a) Az Alkotmány rendelkezései szerint az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök 15 napon - az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére 5 napon belül - aláírja és gondoskodik a kihirdetéséről. Ha a köztársasági elnök a törvény valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, e határidőn belül az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben soron kívüli eljárásban dönt. Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök által alkotmányellenesnek tartott rendelkezés alkotmányellenességét megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt visszaküldi az Országgyűlésnek és mindaddig nem hirdetheti ki, amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet meg nem szüntette.

b) Az Országgyűlés a Házszabályt - annak elfogadása előtt, az aggályosnak tartott rendelkezés megjelölésével - az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Ha az Alkotmánybíróság a vitatott rendelkezés alkotmányellenességét megállapítja, az Országgyűlés a Házszabály alkotmányellenességét köteles megszüntetni.

c) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérheti a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti.

B) Utólagos normakontroll

Az Alkotmánybíróság legjelentősebb és leggyakrabban gyakorolt hatásköre az utólagos normakontroll. Az utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság az elfogadott, kihirdetett - és általános szabályként - hatályos jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányosságát vizsgálja. Az alkotmányellenesség megállapításának jogkövetkezménye az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezések, vagy az egész jogszabály megsemmisítése, amelynek következtében a megsemmisített rendelkezések hatályukat veszítik.

Az Alkotmánybíróság jogszabályt, illetőleg jogszabályi rendelkezést megsemmisítő határozatát - a jogszabályok kihirdetésére szolgáló hivatalos lapban - a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. (Az állami irányítás egyéb jogi eszközét megsemmisítő határozatot abban a hivatalos lapban kell közzé tenni, amelyben a megsemmisített normát közzétették.) A megsemmisített jogszabály általános szabályként a közzététel napján veszti hatályát, ettől az időponttól kezdve jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszköze nem alkalmazható.

Ebben az esetben a jogszabály megsemmisítése nem érinti az annak alapján létrejött jogviszonyokat, és azokból származó jogokat és kötelezettségeket.

Az Abtv. azonban lehetővé teszi, hogy ha a jogbiztonság, illetőleg az indítványozó nyomós érdeke ezt megkívánja, az Alkotmánybíróság a jogszabály megsemmisítését ettől eltérő időpontját állapítsa meg.

a) A visszaható hatályú megsemmisítéssel lehetőségével az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmének elkerülése érdekében csak kivételesen él: eddigi gyakorlatában csak akkor nyúlt a megsemmisítésnek ehhez a módjához, ha a jogszabály alapján jogviszonyok még nem jöttek létre, illetőleg ha a súlyosan alkotmányosértő jogszabály a címzettek meghatározott, szűk körét érintette.

b) Gyakrabban él az Alkotmánybíróság azzal a lehetőséggel, hogy a egy jövőbeli későbbi időponttól semmisíti meg az alkotmányellenesnek ítélt normát. Ezt a megoldást akkor alkalmazza, ha az alkotmányellenesség megszüntetéséhez jogalkotásra is szükség van. Ilyenkor az Alkotmánybíróság e jogszabály előkészítéséhez szükséges idő figyelembe vételével határozza meg a megsemmisítés időpontját.

Az utólagos normakontroll keretében alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgyát képezik a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályok is. Ebben az esetben, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét kimondja, a megsemmisített rendelkezés nem lép hatályba.

A már hatályát veszített jogszabályok alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak kivételesen, az utólagos normakontroll azon eseteiben vizsgálja, amikor a jogszabály konkrét ügyekben még alkalmazandó - így alkotmányjogi panasz, illetőleg bírói kezdeményezés esetén - ezekben az esetekben az alkotmányellenesség megállapításának jogkövetkezménye (mivel a megsemmisítés fogalmilag kizárt) az, hogy az Alkotmánybíróság kimondja alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazásának tilalmát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában korábban vitatott kérdés volt, hogy lehet-e utólagos normakontroll tárgya a belső jogban jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződés. Egy 1997-ben hozott határozatában (4/1997. (I. 22.) AB) azonban megállapította, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. Az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének vizsgálatára is kiterjedhet. Ebben az esetben, ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak rendelkezését alkotmányellenesnek ítéli, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Határozatának azonban a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása. Az Alkotmánybíróság határozata alapján a jogalkotónak - szükség esetén az Alkotmány módosításával is - meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti. Később a gyakorlatban is sor került ilyen eljárásra. az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodás kihirdetéséről rendelkező 1994. évi I. törvény alkotmányellenességét, és 1998. június 26-án hozott határozatában megállapította, hogy a Megállapodás néhány

rendelkezése alkotmányellenes. Ugyanakkor azonban az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítéséről a határozathozatalt 1999. december 31-ig felfüggesztette.

6. Az Alkotmánybíróság vizsgálata absztrakt vagy konkrét vizsgálat ?

Az Alkotmánybíróságnak - azon kivételes eseteket nem tekintve, amikor hatásköre konkrét aktusok felülvizsgálatára irányul - csak normakontroll gyakorlására van hatásköre, a jogalkalmazás alkotmányosságát nem vizsgálhatja. Alkotmányossági vizsgálata általában absztrakt vizsgálatot jelent. Azaz az Alkotmánybíróság a konkrét üggyel elvonatkoztatottan, magát az indítványozó által támadott jogszabály, normatív aktus alkotmányosságát vizsgálja. A testület két esetben gyakorol konkrét normakontrollt: alkotmányjogi panasz alapján és abban az esetben, ha a bíró az előtte folyó eljárás felfüggesztése mellett kéri a perben alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben is normakontrollt gyakorol, azaz az ügyben alkalmazott, illetőleg alkalmazandó norma alkotmányellenességét ítéli meg, azonban ezekben az ügyekben figyelemmel van az egyedi ügyre is. A konkrét normakontrollnak ezekben az eseteiben az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek ítélt norma megsemmisítése mellett kimondja azt is, hogy az alkotmányellenes norma a bíró által felfüggesztett perben, illetőleg az alkotmányjogi panasz tárgyát képező ügyben nem alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság a konkrét normakontroll ezen eseteiben akkor is vizsgálja az alkalmazandó, illetőleg alkalmazott norma alkotmányellenességét, ha az már hatályát veszítette. A norma alkotmányellenességének megállapítása nem vezet automatikusan az alkalmazási tilalom kimondásához, bírói kezdeményezés esetén a bíró kifejezett indítványa alapján rendeli el az Alkotmánybíróság, alkotmányjogi panasz esetén pedig az Abtv. rendelkezésének megfelelően mérlegeli azt, hogy az indítványozó „különösen fontos érdeke” indokolja-e az alkalmazhatóság kizárását.

A norma alkotmányellenességének megállapítása nem csak a konkrét normakontroll ezen eseteiben van kihatással a konkrét egyedi ügyekre. Az Abtv. kimondja, hogy az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes norma alapján jogerős ítélettel lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés megsemmisítéséből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

2.§. Az alkotmánybírósági eljárás indítványozása

a. Indítványtípusok

7. Milyen kezdeményezéssel lehet alkotmánybírósági eljárást indítványozni (megsemmisítési kérelem, előzetes alkotmányossági kérdés, alkotmányjogi panasz, stb.)? Hány kérelmet terjesztettek elő eddig az egyes típusokból?

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályok az Alkotmánybíróság hatáskörét szabályozzák, nem tartalmaznak külön rendelkezéseket az egyes indítványtípusokra nézve. Az Abtv. az indítványok tartalmára nézve úgy rendelkezik, hogy az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság akkor fogadja be az indítványt, ha az pontosan megjelöli a vizsgálni kért jogszabályi rendelkezést, felhívja az Alkotmánynak azt a rendelkezését, amelyet

indítványozó álláspontja szerint a vitatott jogszabályi rendelkezés sért, továbbá megjelöli azt a hatáskört, amelyben az eljárás lefolytatását kéri. Az utólagos normakontroll gyakorlására irányuló indítvány esetében indítványozni kell a vitatott norma megsemmisítését.

Ennek megfelelően az Alkotmánybírósághoz indítványt lehet benyújtani

a) előzetes normakontroll gyakorlása, azaz a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata,

b) jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata,

c) jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálata,

d) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása,

e) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése,

f) hatásköri összeütközés megszüntetése

g) az Alkotmány rendelkezéseinek absztrakt értelmezése

h) a felsőoktatási intézmények önkormányzati jogait sértő jogszabályok és egyedi döntések megsemmisítése

i) önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata
iránt.

Országos népszavazással kapcsolatosan kifogást lehet benyújtani

- az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen,

- Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő, valamint a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen.

Az egyes indítványtípusokban 1990. január 1 - a Magyar Alkotmánybíróság ekkor kezdte meg működését - és 2000. december 31. között benyújtott indítványok száma :

a) előzetes normakontroll gyakorlása, azaz a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata - 18 indítvány,

b) jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata - 4954 indítvány,

c) jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálata, - 1 indítvány. (A jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítványokban az indítványozók gyakran hivatkoznak a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésére, azonban mivel általában ilyen eljárás kezdeményezésére nem jogosultak kéri a vizsgálatot, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az Alkotmánybíróság indítványozási jogosultság hiányában visszautasítja. De gyakran előfordul az is, hogy - mivel az Alkotmánybíróság a jogszabály nemzetközi szerződéssel való ellentétességét hivatalból is vizsgálhatja - az indítványozási jogosultság hiányában is hivatalból elvégzi az érdemi vizsgálatot.)

d) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása - 157 indítvány,

- e) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése - 354 indítvány,
- f) hatásköri összeütközés megszüntetése - 23 indítvány,
- g) az Alkotmány rendelkezéseinek absztrakt értelmezése - 24 indítvány,
- h) a felsőoktatási intézmények önkormányzati jogait sértő jogszabályok és egyedi döntések megsemmisítése - 4 indítvány,
- i) önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata - 434 indítvány,
- j) az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen benyújtott kifogás, - 8 indítvány,
- k) az Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő, valamint a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen - 1 indítvány.

b. Megsemmisítési kérelmek

8. Közvetlenül kezdeményezhető-e az Alkotmánybíróságnál törvények megsemmisítése ? Ugyanez vonatkozik-e más jogszabályokra is ?

Igen, az Alkotmánybíróság eljárását az eljárás kezdeményezésére jogosult közvetlenül, az Alkotmánybíróságnál benyújtott írásbeli indítvánnyal kezdeményezheti.

Ez alól kivételt az országos népszavazási ügyekben hozott határozatok ellen az Alkotmánybírósághoz benyújtható kifogások jelentenek, amelyeket az Országos Választási Bizottságnál kell benyújtani.

Sajátosan alakul az ügyész szerepe az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésében. Az ügyészség egyik funkciója az államigazgatás döntései feletti törvényességi felügyelet gyakorlása. Ha az ügyész azt észleli, hogy a miniszter által alkotott rendelet, vagy a minisztérium, más központi szerv által kibocsátott állami irányítás egyéb jogi eszköze törvényt sértő, a norma ellen óvást nyújthat be az azt kibocsátóhoz. Ha a normatív aktust kibocsátó szerv az ügyész óvásával nem ért egyet, az ügyész által megóvott normatív aktust köteles az Alkotmánybíróság elé terjeszteni.

9. Ki és milyen határidővel kezdeményezheti ilyen eljárás megindítását ?

A normatív aktusok alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló eljárást az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése alapján bárki jogosult. Az Alkotmánybírósághoz fordulás joga az érdekeltség bizonyítása nélkül megillet mindenkit, minden természetes személyt, jogi személyt és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet egyaránt.

A belső jog szabályainak nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére csak

- a) az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő,
- b) a köztársasági elnök,
- c) a Kormány vagy annak tagja,
- d) az Állami Számvevőszék elnöke,
- e) a Legfelsőbb Bíróság elnöke,
- f) a legfőbb ügyész jogosult.

Alkotmányjogi panasszal az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály

alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Önkormányzati rendelet törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését a megyei közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti.

A törvény az esetek többségében nem szab határidőt az indítvány benyújtására. Az alkotmányjogi panaszt azonban a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül kell benyújtani az Alkotmánybírósághoz. Ugyancsak határidőhöz kötött az országos népszavazási ügyekben benyújtható kifogás. Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételétől számított 15 napon belül, az Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő, valamint a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételétől számított 8 napon belül kell benyújtani.

10. Felfüggesztheti-e az Alkotmánybíróság a jogszabályokat vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeit ?

Nem, az Alkotmánybíróság ilyen hatáskörrel nem rendelkezik.

Ki terjeszthet fel ügyeket az alkotmánybírósághoz?

11. Mely bíróságok terjeszthetik fel ügyeiket az Alkotmánybírósághoz? Ha minden bíróság felvetheti az előzetes alkotmányossági kérdést, akkor e tekintetben a „bíróság” fogalmát tág vagy szűkített értelemben kell felfogni?

Lényegében minden bíróság (lásd bővebben a választ az 1. pontra) jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni, hogy utólagos konkrét normakontrollt indítványozzon.

A fentiekből következően a bíróság fogalmának szűkített, vagy kiterjesztő értelmezése a törvényi szabályozás alapján nem merül fel. Így sem a közigazgatási ügyben döntő hatóságok, sem a választott bíróság nem minősül bíróságnak abban az értelemben, hogy nem vetheti fel az előzetes alkotmányossági kérdést.

12. Köteles-e a bíróság felvetni az előzetes alkotmányossági kérdést?

Az Abtv. szerint a bíró az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli.

Ennek megfelelően az előzetes alkotmányossági kérdés felvetése az eljáró bíróra rótt kötelezettség, hiszen a jogszabály kijelentő módot használ: „kezdeményezi”. Tehát ha alkotmányellenesség kérdése merül fel az alkalmazandó szabályozással szemben, úgy fennáll az indítványozási kötelezettség.

Ha azonban a fél kéri az eljárás felfüggesztését és a bíróságnak az Alkotmánybírósághoz való fordulását, abban az esetben a bíró döntheti el ennek a kérelemnek a megalapozottságát és azt, hogy annak mennyiben ad helyt.

13. Lehet-e (kifogás, felszólalás vagy viszontkereset benyújtásával) tiltakozni adott ügy egészének vagy egy részének áttételi határozat alapján történő alkotmánybíróági felterjesztése ellen? Ha igen, ki és milyen eljárás keretében jelenthet be ilyen tiltakozást? Mik ennek a következményei?

A polgári perjogi szabályokból következően a bíróság végzést hoz az eljárás felfüggesztéséről, amikor az Alkotmánybírósághoz fordul. Mivel a perjog szabályai szerint a perköltségben vagy pénzbírságban marasztaló végzések, valamint azon végzések kivételével, amelyekkel szemben a törvény a fellebbezést külön megengedi, fellebbezésnek nincs helye az eljárás folyamán hozott végzések ellen, az alkotmánybíróági normakontrollt kezdeményező, s egyben az eljárást felfüggesztő végzés a törvény (és a bírói gyakorlat) szerint nem minősül olyan végzésnek, amely ellen jogorvoslatnak helye lenne.

A büntetőeljárás vonatkozásában a végeredményt illetően ezzel megegyező a szabályozás. A büntetőeljárásról szóló törvény felsorolja azokat az indokokat, melyek megalapozzák a tárgyalás felfüggesztését. A felfüggesztés itt is végzésben történik. Bár a törvény a tárgyalás során hozott végzések ellen lehetővé teszi a fellebbezést, minthogy a felfüggesztés indokai között nem szerepel az előzetes alkotmányossági kérdés miatti felfüggesztés lehetősége (ezt ugyanis az Abtv. tartalmazza), az e célból történő felfüggesztés ellen nincs helye jogorvoslatnak.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a gyakorlat még nem tekinthető véglegesen kialakultnak azt illetően, van-e jogorvoslati lehetőség a bíróságnak azon döntése ellen, hogy az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi az alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát. A gyakorlatban előfordult, hogy sor került fellebbezésre. (Lásd a 34. pontra adott választ is.)

14. Mik az Alkotmánybírósághoz való áttétel eljárásjogi következményei? Mi a felek szerepe az előzetes alkotmányossági kérdés megfogalmazásában? Feltehető-e hivatalból is az előzetes alkotmányossági kérdés? Ebben az esetben előlről kezdődik-e a kérdés megtárgyalása?

Az Abtv. alapján a bíróság az Alkotmánybírósághoz való fordulással egyidejűleg az előtte folyó eljárást felfüggeszti, a felfüggesztés pedig az Alkotmánybíróság döntéséig tart.

Az Alkotmánybíróság eljárását a bíróság alapvetően hivatalból kezdeményezi, ez alól jelent kivételt az ügyfél indítványozási joga. Az Abtv. alapján a bíróság Alkotmánybírósághoz történő fordulását kezdeményezheti az is, aki szerint a bíróság előtt folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes. Ez azonban csak annyit jelent, hogy indítványozhatja az eljárást felfüggesztő végzés meghozatalát, indítványában javaslatot tehet annak tartalmára, de az eljáró bíró nincs kötve ehhez az indítványhoz.

15. Állást foglal-e az alkotmányossági kérdést felvető bíróság a kérdéses jogszabály alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről?

Az Abtv. azt az általános, mindenfajta indítványra alkalmazandó követelményt fogalmazza meg, hogy az eljárás alapjául szolgáló beadványnak meg kell jelölnie az

indítvány alapjául szolgáló okot, és határozott kérelmet is kell tartalmaznia. Ennek megfelelően a bíróság kezdeményezésének meg kell adnia a kérelem alapjául szolgáló okot, azaz meg kell jelölnie az általa alkotmányellenesnek ítélt jogszabályt. A támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelem mellett kérnie kell továbbá annak megsemmisítését is.

Mivel a bíróságnak ezek szerint szabatosan meg kell fogalmaznia az előzetes alkotmányossági kérdést, megkerülhetetlen, hogy a jogszabály alkotmányellenességről állást foglaljon, és ezzel kapcsolatos álláspontját kifejtse.

Ha az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárás kezdeményezésére a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben résztvevő ügyfél kéri a bíróságot, a bíróság, ahogy ez a 14. pontból kitűnik, elutasíthatja e kérést. Ezt a döntését nem kell indokolnia. Ha ugyanis indokolná, ezzel állást foglalna a jogszabály alkotmányellenességéről, más szóval normakontrollt végezne, amire nincs hatásköre.

Szűrés

16. Használnak-e valamilyen megoldást az ügyek számának korlátozására (mint pl. az indítvány elutasítása, válaszadás rövid úton, jogalap hiányában történő elutasítás, a nyilvánvaló alaptalanság megállapítása) illetve egyes vizsgálatok gyorsított lefolytatására (pl. ha az Alkotmánybíróság ugyanebben illetve hasonló ügyben korábban már határozatot hozott)? Mekkora az ilyen módon kiszűrt ügyek aránya?

A bírói felterjesztésre ugyanazon formai követelmények vonatkoznak, mint a többi, utólagos normakontroll elvégzését kérő indítványra. Az Abtv. szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ennek megfelelően a bírói kezdeményezés ugyanazon vizsgálaton esik át, mint a többi indítvány, s formai hibák – alkotmányi rendelkezés vagy jogszabályhely megjelölésének, illetve megsemmisítésre irányuló kérelemnek a hiánya – esetén hiánypótlásra hívják fel a bíróságot. Amennyiben pedig ítélt dologról van szó (az Alkotmánybíróság a felvetett kérdésben korábban már állást foglalt), úgy az indítvány visszautasításra kerül. Az ilyen esetek száma elenyésző.

Az Alkotmánybíróság mérlegelési köre a más bíróságtól származó ügyekben

17. Mi a jelentősége az Alkotmánybírósághoz előzetes alkotmányossági kérdéssel forduló bíróság (a kezdeményező bíróság) álláspontjának a kérdéses ügy alkotmányellenességével kapcsolatban? Figyelembe kell-e vennie ezt az álláspontot az Alkotmánybíróságnak, vagy figyelmen kívül hagyhatja azt? Felvethet-e az Alkotmánybíróság - hivatalból vagy valamely érdekelt fél indítványára - a kezdeményező bíróság megkeresésén túlmenő alkotmányossági megfontolásokat is, vagy köti az Alkotmánybíróságot a hozzá benyújtott kérdés terjedelme? Módjában áll-e az Alkotmánybíróságnak olyan jogi eszközök vizsgálata is, amelyek az előzetes alkotmányossági kérdésben nem szerepelnek, de ahhoz kapcsolódnak?

Az Alkotmánybíróság álláspontjának kialakításakor kizárólag az Alkotmánynak és a törvényeknek van alávetve. Ezért, bár figyelembe veheti az indítványban foglaltakat, ugyanakkor kötve nincs hozzájuk.

18. Kiterjed-e az Alkotmánybíróság vizsgálata a hozzá alkotmányossági kérdéssel forduló bíróságnál felfüggesztett ügy minden jogi és tényállásbeli vonatkozására?

A kezdeményező bíróság indítványában utólagos normakontroll iránti kérelmet terjeszt elő és egyben kéri az alkotmányellenesnek vélt jogszabály konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárását. Az Alkotmánybíróság hatásköre így arra terjed ki, hogy az alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályt megsemmisítse és a kezdeményező bíróság által felfüggesztett ügyben való alkalmazhatóságát kizárja. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül a felterjesztett ügy ténybeli vonatkozásait. Az Abtv. egyébként is csak korlátozott lehetőségeket biztosít bizonyítási eszközök igénybe vételének az alkotmánybírósági eljárásban. Nem a bizonyítás korlátozottsága azonban az, ami kizárja a felterjesztett ügy tényállásának vizsgálatát, hanem az, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kizárólag a jogszabály alkotmányossági felülvizsgálata.

A felterjesztett ügy indítványban nem érintett jogi vonatkozásai – főszabály szerint – szintén nem képezik a vizsgálat tárgyát, így az Alkotmánybíróság nem vizsgálja az eljárás szabályszerűségét, a jogalkalmazás megfelelését.

19. Elutasíthatja-e az Alkotmánybíróság a kérdést azon az alapon, hogy a kezdeményező bíróság előtt folyó ügy elbírálásához nincs szükség alkotmánybírósági állásfoglalásra?

Amennyiben a kezdeményező bíróság a törvénynek megfelelő indítványt terjeszt elő, az Alkotmánybíróság ahhoz kötve van. Az Alkotmánybíróság nem mérlegeli, hogy a bírósági ügy szempontjából hasznos vagy szükséges-e az alkotmányossági kérdés, hanem az indítvány tárgyában dönt. Ha azonban a kezdeményezés nem tartalmazza a törvényben előírt kellékeket, az Alkotmánybíróság formai hiányosságok miatt elutasítja az indítványt, ez azonban nem a kérdés relevanciája miatt történik.

20. Átfogalmazhatja-e az Alkotmánybíróság a hozzá intézett kérdést, hogy az világosabbá váljon és jobban szolgálja a vele kapcsolatos alkotmányossági vitát? Ha igen, mennyire él az Alkotmánybíróság ezzel a lehetőséggel?

A kezdeményező bíróság nem kérdést, hanem indítványt intéz az Alkotmánybírósághoz, a testület pedig az indítványhoz kötött. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt szűken értelmezi és csak az abban szereplő érvelés mentén bírálhatja el az alkotmányossági problémát. A testület az indítvány tartalmát úgy értelmezi, hogy az alkalmas legyen a valódi alkotmányossági kérdés megtalálásához. Ezen felül az Alkotmánybíróság számos alkalommal terjesztette ki a vizsgálatát olyan jogszabályokra is, amelyeket az eredeti indítvány nem érintett, de a jogszabályok vizsgálata szükségessé vált például a szoros tárgyi összefüggés miatt.

21. Ragaszkodnia kell-e az Alkotmánybíróságnak a kezdeményező bíróság jogértelmezéséhez a vizsgált jogszabállyal kapcsolatban?

Az Alkotmánybíróság nem kötött a kezdeményező bíró által indítványában előadott jogértelmezéshez. Sőt az Alkotmánybíróság maga jogosult valamely norma alkotmányos tartalmát megállapítani, azaz az Alkotmánybíróság végső soron a jogalkotóra és a rendes bíróságokra nézve kötelező jogértelmezést adhat határozatában. Az Alkotmánybíróság e

hatásköre nem szerepel kifejezetten az Abtv.-ben, azt a testület eddigi gyakorlata alakította ki.

22. Mi a hatása a vizsgált jogszabály olyan módosításának, amelyre az alkotmányossági kérdés felvetése után kerül sor?

Mivel a bírói kezdeményezésre indult ügyekben a megtámadott jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság a konkrét ügyre kihatással vizsgálja, és ebben az összefüggésben a jogszabály-módosítás gyakran nem hat ki az ügyben való döntésre, a módosítás, esetleges hatályon kívül helyezés ellenére a testület lefolytatja vizsgálatát. Más a helyzet utólagos normakontroll esetén, ahol a jogszabály hatályon kívül helyezése az ügy megszüntetését vonja maga után.

23. Bekapcsolódhatnak-e (kötelezően vagy önként) a kezdeményező bíróságon folyó eljárásban érintett felek vagy más harmadik fél (természetes személyek, intézmények vagy más bíróságok) az alkotmánybírósági eljárásba? Miként? hogyan értesülnek ezek a felek az alkotmánybírósági eljárásról? Beavatkozhat-e valaki az alkotmánybírósági eljárásába pusztán azon az alapon, hogy a perében érdemben eljáró bíróság hasonló ügyet tárgyal ahhoz, amellyel kapcsolatban a kezdeményező bíróság az Alkotmánybírósághoz fordult?

A kezdeményező bíró által indított alkotmánybírósági eljárásba a perbeli felek nem kapcsolódhatnak be. Az Alkotmánybíróságnak módja van arra, hogy az ügy tárgyalására meghívja az indítványozót, illetve indokolt esetben más személyt, azonban a testület ritkán él e törvényi lehetőséggel. A perbeli felek az eljáró bíróság végzéséből értesülnek az alkotmánybírósági eljárásról, ugyanis a kezdeményező bíróság az eljárást felfüggeszti, amennyiben az Alkotmánybírósághoz fordul. Az alkotmánybírósági eljárásba folyamatban lévő hasonló ügye alapján nem avatkozhat be harmadik (peres) fél, azonban önálló indítvánnyal élhet, amely ügyet tárgyi azonosság miatt a bíróság által kezdeményezett ügygel együtt bírál el a Testület.

24. Van-e jogi képviselőjük az ellenérdekelt feleknek? Ha igen, milyen formában ténykednek? Van-e az alkotmánybírósági eljárásban olyan, aki az alkotmányellenesség vélelmét képviseli (felperesi képviselet)?

Az alkotmánybírósági eljárásba a felek indítványaik útján vesznek részt, ha arra az előzőek szerint módjuk van. A törvény az alkotmánybírósági eljárásban is lehetőséget biztosít jogi képviseletre, azonban az nem kötelező. Az alkotmánybírósági eljárásban nincsen olyan személy, aki az alkotmányellenesség vélelmét képviseli.

25. Befolyásolja-e az Alkotmánybíróság eljárását, ha az előzetes alkotmányossági kérdés beterjesztését követően a kezdeményező bíróságra benyújtott keresetet visszavonják vagy valamelyik peres fél meghal?

Mindeddig nem volt precedens a kérdésese helyzetre, azonban a polgári eljárás szabályai szerint a kereset visszavonása esetén a pert meg kell szüntetni, a fél halála esetén pedig perbeli jogutódlásra kerül sor, ha az elhalt félnek van jogutódja. Ha a kezdeményező bíróság a pert megszünteti, az alkotmánybírósági eljárás okafogyottá válik, és a kezdeményező bíróság a kezdeményezését visszavonja. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti.

d. Alkotmányjogi panasz (pl. recours d'amparo, Verfassungsbeschwerde, stb.)

Az alkotmányjogi panasz tárgya

26. *Mi az alkotmányjogi panasz tárgya? Milyen aktusok ellen lehet alkotmányjogi panaszt emelni? Vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság a hozzá intézett panasz alapját képező ügy tényállását?*

Az alkotmányjogi panasz célja alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett és az érintett személy Alkotmányban biztosított jogainak megsértését eredményező sérelem orvoslása.

Bár az Abtv. szerint csak az alkotmányellenes *jogszabály* alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem miatt van helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz előterjesztésére akkor is lehetőség van, ha a sérelem az állami irányítás egyéb olyan jogi eszközének alkalmazása miatt következett be, mely alkotmányellenes. Alkotmányjogi panasz mind még hatályban levő, mind már hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérve benyújtható; lényeges feltétel azonban, hogy az adott ügyben a jogszabályt alkalmazni kellett és a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be.

Az Alkotmánybíróság az adott ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságát vizsgálja felül. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a hatóságok, bíróságok döntéseinek megváltoztatására, hatályon kívül helyezésére vagy megsemmisítésére, csak arra van módja, hogy az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét megállapítsa, a jogszabályt megsemmisítse, illetve az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságát visszamenőlegesen kizárja. Ez utóbbi döntésre azonban csak akkor kerül sor, ha azt a jogbiztonság, illetve az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Így bár elkerülhetetlen az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy tényállásának vizsgálata, itt nem a tényállás felülvizsgálatáról, (át)minősítéséről van szó, erre ugyanis az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

A panasz elfogadhatósága

27. *Ki élhet alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróságnál? Hogyan?*

Alkotmányjogi panaszt bárki – tehát mind természetes, mind jogi személy – előterjeszthet. Az Alkotmánybíróság kialakított gyakorlata alapján azonban csak az a személy (vagy a nevében képviselője) terjesztheti elő az indítványt, akinek a jogsérelme bekövetkezett. Így például az Alkotmánybíróság, mint jogosulatlanul előterjesztettet, visszautasította azt az indítványt, amelyet a felperes képviseletében a vitatott ügyben eljáró jogi képviselő terjesztett elő, ám az alkotmánybírósági eljárásra vonatkozó meghatalmazást nem tudott csatolni és ezért azt kérte, hogy az indítványt saját nevében előterjesztettnek tekintse az Alkotmánybíróság.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére az alkotmánybírósági eljárásban egyébként is irányadó szabályok vonatkoznak: azt írásban kell az Alkotmánybíróságnál előterjeszteni, meg kell jelölni azt a jogszabályt, amelynek alkotmányellenességét az indítványozó állítja, valamint az Alkotmánynak azon rendelkezéseit, amelyekkel azt ellentétesnek tartja. Ezen

felül a panasznak az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére irányuló kifejezett kérelmet kell tartalmaznia, s ha a kérelmező azt kéri, hogy az Alkotmánybíróság visszamenőlegesen zárja ki a jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ezt célszerű kifejezett formában kérni.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a sérelmezett jogerős döntés meghozatalától számított 60 napon belül van lehetőség. E határidő elmulasztása jogvesztéssel jár. A határidő betartását az indítványozónak kell bizonyítania: indítványához csatolnia kell azon, a kézbesítést igazoló bírósági tértivevény másolatát, amelyből a kézbesítés időpontja egyértelműen meghatározható.

28. Csak akkor emelhető alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságnál, ha már minden más jogorvoslati lehetőséget kimerítettek?

Alkotmányjogi panaszt az érintett személy akkor terjeszthet elő, ha előzőleg már minden más, rendes jogorvoslati lehetőséget kimerített, illetve más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Így nem kerül érdemi elbírálásra a panasz akkor, ha az indítványozó az ügyének elbírálása során nem élt fellebbezési jogával. De nem bírálja el az Alkotmánybíróság azt az indítványt sem, amelyet azért nyújtottak be a jogerős döntés kézbesítését követő 60 napon túl, mert valamely rendkívüli jogorvoslati eszközzel éltek, és ezt a döntést várták meg.

Rendkívüli jogorvoslati eljárás során hozott döntés ellen abban az esetben azonban mégis benyújtható alkotmányossági panasz, ha a jogsérelem e döntés következményeként következett be, vagyis a rendes perorvoslati eljárások lezárulása után a panasz benyújtására az indítványozónak még nem volt oka. Ez esetben a 60 napos határidő a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott döntés kézbesítésétől számítandó.

Szűrés

29. Használják-e valamilyen megoldást az ügyek számának korlátozására vagy a vizsgálatok gyorsított lefolytatására (mint pl. az esetek megválogatása, az indítvány elutasítása, válaszadás rövid úton, jogalap hiányában történő elutasítás, a nyilvánvaló alaptalanság megállapítása)?

Az ügyek szűrésére az általános eljárási szabályok vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége az ügyek megválogatására, minden ügyben döntést kell hoznia, egyetlen ügyet sem negligálhat, minősíthet úgy, hogy nem kíván vele foglalkozni.

Felek

30. Részt vesz-e a felperes/kérelmező az alkotmánybírósági eljárásban? Ha igen, milyen formában? Milyen szerephez jutnak az egyéb felek? Beavatkozhatnak-e illetőleg kötelesek-e beavatkozni egyes hatóságok az eljárásba? Szerepel-e az eljárásban az alkotmányellenesség védelmét képviselő személy?

A felperes, illetőleg az alkotmányjogi panaszt előterjesztő fél perbeli ellenfele semmilyen formában sem kapcsolódik bele az eljárásba, és az egyéb felek sem jutnak semmilyen

szeréhez. A hatóságok nem avatkoznak és nem is avatkozhatnak bele az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárásba.

31. Érvel-e jogi képviselő a vitatott jogszabály alkotmányossága mellett? Ha igen, milyen formában? Szerepel-e az eljárásban az alkotmányellenesség vélelmét képviselő személy?

Az Alkotmánybíróság általában nem nyilvános ülésen bírálja el a panaszt. Ezért, ha a kérelmezőnek van jogi képviselője, érveit írásban kell előterjesztenie.

2. Döntés bíróságok hatásköri vitájában

31. Feladata-e az Alkotmánybíróságnak, hogy állást foglaljon más bíróságok joghatóságával összefüggő kérdésekben? Ha igen, hogyan jár el?

Ilyen hatáskör nincs, NA (no answer)

II. Az Alkotmánybíróság és egyéb bíróságok kapcsolatai

A. Szerves kapcsolatok

33. Milyen szerves kapcsolat áll fenn az Alkotmánybíróság és egyéb nemzeti bíróság között? (belépési feltételek, a kinevezési eljárás stb.)

Az alkotmánybíróvá válásnak nem feltétele, hogy a jelölt (vagy a jelöltek egy része) olyan személy legyen, aki korábban más bíróság bírója volt. A törvény szerint az választható alkotmánybíróvá aki legalább húsz évi jogászai szakmai gyakorlattal rendelkezik, de arra vonatkozóan nincs előírás, hogy ezt a szakmai gyakorlatot milyen jogászai hivatásban kell eltölteni (alkotmánybíróvá választható az is, aki ugyan nem rendelkezik szakmai gyakorlattal, de kiemelkedő tudású elméleti jogász, egyetemi tanár).

Az Alkotmánybíróság eddigi működése során a 11 tagú testületben mindig volt olyan alkotmánybíró, aki korábban más bíróság bírója volt, a testület tagjainak nagy része korábban professzorként jogi egyetemen tanított.

B) Eljárásjogi kapcsolat

34. Van-e eljárásjogi kapcsolat az Alkotmánybíróság és azon bíróság között, mely az ügyet az Alkotmánybíróság elé terjesztette, vagy melynek határozatával kapcsolatban alkotmányjogi panasszal éltek (pl bírák közötti konzultáció a kérdés tisztázására, pontosítására)? Ha van, mennyire éltek e lehetőséggel?

A magyar Alkotmánybíróság és az egyéb bíróságok közötti kapcsolat a normakontroll és az egyedi ügyekben való ítélkezés „tisztá” elválasztásán nyugszik, az előbbit az Alkotmánybíróság, az utóbbit a bíróságok végzik. Még az alkotmányjogi panasz is csak az alkalmazott norma alkotmányellenességének a vizsgálatára irányulhat, az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre eljárni, ha a probléma lényege a jogszabály alkotmányellenes alkalmazása. Ez a konstrukció alapjaiban határozza meg az Alkotmánybíróság és más bíróságok kapcsolatát.

Ha a konkrét normakontroll bírói kezdeményezésre indul, köteles a saját eljárását az Alkotmánybíróság döntéséig felfüggeszteni. Az egyedi ügyben az eljárás az alkotmánybírósági döntést követően folytatódhat, a bíróság az alkotmánybírósági határozat (a jogszabály alkotmányosságáról mondott ítélet) figyelembevételével hozza meg döntését. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés (a felfüggesztő végzésben foglalt alkotmányossági kérelem) keretei között hozza meg döntését. Amennyiben a kezdeményezés nem pontos, az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívja fel a bírót. Az eljárás írásbeli, az Alkotmánybíróság az iratok alapján dönt. Az eljárást kezdeményező bíró és az Alkotmánybíróság (előadó alkotmánybíró) között személyes érintkezésre nem kerül sor.

A bírói kezdeményezéssel összefüggő probléma, hogy nem tisztázott: ha a bíró az Alkotmánybírósághoz kíván fordulni, ez a döntése a felek által megfellebbezhető-e. A gyakorlat sem egységes: az ilyen döntések egy része azt tartalmazza, hogy nem megfellebbezhető (mivel az ítélkező bíró szuverén alkotmányjogi döntéséről van szó), a másik része viszont a fellebbezés lehetőségére utal. Ez utóbbi esetben elképzelhető, hogy ha a másodfokú bíróság helyt ad annak a kérelemnek amely az alkotmányossági vizsgálat kérése ellen irányul, az ügy - legalábbis ezen a csatornán - nem kerül az Alkotmánybíróság elé. (Ha a bírói kezdeményezés a másodfokú bíróság döntése miatt nem jutott el az Alkotmánybírósághoz, a fél az alkalmazott norma alkotmányosságának vizsgálatát - a jogerős döntést követően - alkotmányjogi panasz keretében kérheti.) A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a másodfokú bíróságok nem akadályozzák meg az elsőfokú bíróságok alkotmányossági vizsgálatra vonatkozó igényét. (Lásd a 13. kérdésre adott választ is.)

C) Funkcionális kapcsolatok

§1 A vizsgálat és annak hatásai

35. Mindig követendő precedenst jelentenek-e az Alkotmánybíróság határozatai a többi bíróság számára?

A törvény értelmében az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező, így a bíróságok számára is. Ha az Alkotmánybíróság egy jogszabályi rendelkezést megsemmisített, azt a bíróságok nem alkalmazzák.

Kissé összetettebb probléma az alkotmánybírósági határozatok indokolásaiban kifejtett alkotmányértelmezés követése. Az Alkotmánybíróság esetről esetre fejti ki valamely alapjog, vagy alkotmányos elv érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági kritériumokat, amelyek a határozat (illetve az egymással kapcsolatban álló határozatok) indokolásában kapnak helyet. Az alapjogok vagy alkotmányos elvek Alkotmánybíróság által kibontott tartalma nehezebben megy át a bírói gyakorlatba, mint a konkrét jogszabály alkotmányosságáról meghozott („fehér vagy fekete”) döntés.

36. Melyek az Alkotmánybíróság felülvizsgálat módszerei (megsemmisítés, az indítvány elutasítása, az alkotmányosság megállapítása, az alkotmányellenesség megállapítása, jogértelmező határozat meghozatala, az értelmezés jogának fenntartása, bírósági ítélet megsemmisítése, hiányosság megállapítása, korlátozott joghatály megállapítása)? Szükség esetén kérjük megkülönböztetni az egyes indítvány-típusokat (megsemmisítési indítvány, bíróságtól érkezett előzetes alkotmányossági kérdés, alkotmányjogi panasz).

a) Absztrakt normakontroll esetén az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt megsemmisíti, ha nem állapít meg alkotmányellenességet, az indítványt elutasítja. Kivételes esetben az Alkotmánybíróság meghatározhatja a norma alkotmányos tartalmát. Erre akkor kerülhet sor, ha az alkotmányellenesség a megsemmisítés nélkül is kiküszöbölhető.

b) Külön hatásköre az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata (illetve annak megállapítása). Erre akkor kerül sor, ha az merül fel, hogy a jogalkotó jogszabály-alkotási kötelezettségének nem tett eleget, és a mulasztás gátolja valamely alapjog érvényesülését. Mulasztásos alkotmányértés megállapítása esetén az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkotót, hogy a megadott határidőn belül tegyen eleget szabályozási kötelezettségének.

c) Alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés esetén az Alkotmánybíróság egyrészt levonja a jogkövetkezményt a norma tekintetében (a jogszabályt megsemmisíti, vagy az indítványt elutasítja), másrészt - ha a norma alkotmányellenességét megállapítja - az adott ügyre vonatkozóan alkalmazási tilalmat mondhat ki. (Ennek részleteit lásd a 37. c) pontban.)

d) Sajátos hatásköre az Alkotmánybíróságnak az absztrakt alkotmányértelmezés. Az Alkotmány értelmezéséről szóló határozat meghozatalánál a jogszabályalkotásához közel álló tevékenységről van szó, az Alkotmánybíróság egy valós alkotmányjogi probléma kapcsán közvetlenül fejt ki álláspontját az Alkotmány valamely rendelkezéséről. E hatáskörben való eljárást csak meghatározott közjogi szervek, vagy tisztséget viselők kezdeményezhetik, a kezdeményezésre jogosultak között van a Legfelsőbb Bíróság elnöke is. Előfordult olyan eset (fiatalkorúaknak homoszexuális egyesületekben való részvétele tárgyában), amikor az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság elnökének indítványára adott alkotmányértelmezést, a Legfelsőbb Bíróság előtt lévő ügy alkotmányjogi megoldását segítve. E hatáskörben meghozott határozat rendelkező része általános, elvi értelmezését adja az adott alkotmányos rendelkezésnek, az alkotmánybírósági döntés a konkrét problémára (ami miatt az alkotmányértelmezést kérték) közvetlenül nem reagálhat.

e) Az absztrakt alkotmányértelmezéshez hasonlóan a Legfelsőbb Bíróság elnökének indítványozási joga van jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára is. Ilyen kezdeményezés a Legfelsőbb Bíróság elnökétől egy ízben érkezett (egyres bűncselekmények elévülését feloldó törvényi rendelkezések nemzetközi egyezményel való ellentéte miatt). A nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisíti, ha pedig nem állapítja meg a nemzetközi szerződésbe ütközést, az indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörei a bíróságokkal való kapcsolatot nem érintik.

Az ebben a pontban feltett kérdés arra is vonatkozik, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítheti-e a bírósági határozatokat. A magyar Alkotmánybíróságnak nincs olyan hatásköre amelyben eljárva valamely egyedi ügyben hozott bírósági határozatot felülvizsgálhatna és megsemmisíthetne, az egyedi ügyekre az alkotmánybírósági döntés csak közvetve hathat ki. (lásd: a 37-es kérdés alatt kifejtetteket).

Ennek kapcsán azonban érdemes szólni egy aktuális problémáról. A magyar jogrendszerben viszonylag új jogintézmény a Legfelsőbb Bíróság által alkotott jogegységi határozat, amelynek alapvető rendeltetése az ítélkezési gyakorlat egységesítése. Jogegységi határozat konkrét jogvita kapcsán is születhet. Nem tisztázott, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatja-e a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatát, s ha igen akkor az alkotmányellenességhez milyen jogkövetkezményt fűzhet. Erre irányuló kifejezett hatásköre az Alkotmánybíróságnak nincs, az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítására előterjesztett javaslat azonban tartalmazza ezt az új hatáskört.

Az Alkotmánybíróság előtt azonban jelenleg is van olyan ügy amely a Legfelsőbb Bíróság által meghozott jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára irányul. A törvénymódosításig az Alkotmánybíróság a már meglévő hatásköreinek az értelmezésével próbálja megoldani azt a problémát, amikor a jogegységi határozat alkotmányellenes tartalmat ad valamely jogszabálynak. Több lehetőség is kínálkozik, így a jogegységi határozattal értelmezett norma megsemmisítése, de felmerült az is, hogy az Alkotmánybíróság megállapíthatná a jogegységi határozat alkotmányellenességét annak megsemmisítése nélkül, s egyben határidőt tűzne, amelyen belül a jogegységi határozatot a Legfelsőbb Bíróságnak felül kell bírálni. Ha ez a határidő eredménytelenül telik el, az Alkotmánybíróság (mintegy második lépcsőben) nem a jogegységi határozatot, hanem a jogegységi határozattal értelmezett normát semmisítené meg. Más nézetek szerint a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata normaként „értelmezhető”, ezért nincs akadálya annak, hogy utólagos normakontroll hatáskörben az Alkotmánybíróság felülvizsgálja. E kérdésben egységesen elfogadott álláspont nincs, a már említett törvénymódosítás tudná megnyugtatóan rendezni a problémát.

37. Milyen hatálya van az Alkotmánybíróság határozatainak (ex nunc, ex tunc, erga omnes, inter partes stb.)? Az egyedi esetre, az eredet indítványra korlátozódik, kihat a rendes bíróságokon tárgyalt minden jogvita eldöntésére, más jogszabályokra, eseti, vagy jogszabályalkotásra irányuló közigazgatási intézkedésekre, bírói döntésekre stb. (pl. létezik-e újratárgyalási, felülvizsgálati eljárás)? Korlátozhatja-e illetőleg meghatározhatja-e az Alkotmánybíróság saját határozatainak időbeli hatályát?

Az Alkotmánybíróság nagy szabadságot élvez az alkotmányellenes norma megsemmisítése időpontjának meghatározásában. A törvény szerint főszabály a norma ex nunc hatályú megsemmisítése, de a jogbiztonság érdekében az Alkotmánybíróság élhet az ex tunc vagy a pro futuro hatályú megsemmisítése lehetőségével is. Az alkotmányellenes jogszabály visszamenőleges hatályú megsemmisítése viszonylag ritkán fordul elő, míg a jövőbeni hatállyal történő megsemmisítés gyakrabban, elsősorban olyan esetekben, amikor az azonnali megsemmisítés a jogbiztonságot súlyosan sértő joghézagot keletkeztetne. A jövőre nézve történő megsemmisítéssel az Alkotmánybíróság időt biztosít a jogalkotónak az alkotmánnyal összhangban lévő szabályok meghozatalára.

A törvény szerint az Alkotmánybíróságnak a jogszabály megsemmisítéséről meghozott döntése nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ez a főszabály a megsemmisítés időbeli hatályának mindhárom formájára vonatkozik. Az alkotmányellenes norma alapján létrejött jogviszonyokat - kivételesen - mégis érintheti az Alkotmánybíróság döntése. Ennek három esete van:

a) Abban az esetben ha az Alkotmánybíróság büntetőjogi anyagi szabályt semmisít meg, törvény teszi kötelezővé az Alkotmánybíróság számára, hogy elrendelje az alkotmányellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmiségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében egyrészt megállapítja a norma alkotmányellenességét és azt megsemmisíti (a megsemmisítés ex nunc hatályú), másrészt elrendeli a büntetőeljárások felülvizsgálatát. A bíróságok az alkotmánybírósági határozat nyomán (adott esetben ügyészi közreműködéssel) elvégzik az alkotmánybírósági határozatból adódó teendőket. Az ilyen típusú döntéseket a bíróságok következetesen, annak tartalma szerint alkalmazzák (végrehajtják).

b) Sajátosan hat ki az alapul fekvő jogviszonyra az alkotmányjogi panaszról döntő alkotmánybírósági határozat. Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz keretében megállapítja a panaszos ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét, akkor a jogszabályt megsemmisíti (ilyenkor a norma megsemmisítése lehet ex tunc, ex nunc és pro futuro hatályú is), az egyedi ügyben - az alkotmánybírósági törvény szóhasználata szerint „az indítványozó különösen fontos érdeke alapján” - mérlegelhet, hogy alkalmazási tilalmat rendel-e el. Míg a norma megsemmisítése minden esetben erga omnes hatályú, addig az alkalmazási tilalom kimondása csak az adott ügyre vonatkozik. Sikeres alkotmányjogi panasz esetén a panaszos quasi kedvezményben részesül: az alkotmánybírósági határozatban kimondott alkalmazási tilalom alapján a panaszosnak jogában áll, hogy a rendes bíróságnál perújítást kezdeményezzen, így ügyében a bíróságoknak újból kell döntenie immár úgy, hogy a korábban alkalmazott alkotmányellenes norma nem létezik (azt nem alkalmazhatja).

Ha az alkotmányellenessé nyilvánított és megsemmisített norma alapján mások is kérik az alkalmazási tilalom kimondását, az Alkotmánybíróság ezekkel a panaszokkal már érdemben nem foglalkozhat (azaz más esetekben nem mérlegelheti az indítványozó különösen fontos érdekét). Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság a normakontrollt már elvégezte. Az alkotmányellenes jogszabály alapján létrejött egyéb jogviszonyokra az Alkotmánybíróságnak nincs - még közvetve sem - hatása, ezen ügyekben a már megszületett egyedi döntések revíziójára - a törvényi feltételek fennállása esetén - legfeljebb felülvizsgálati eljárásban kerülhet sor a Legfelsőbb Bíróság előtt.

Tehát alkotmányjogi panasz esetén a norma alkotmányellenességének jogkövetkezménye és az egyedi ügyben való alkalmazási tilalom egymástól elválik, míg a norma tekintetben a döntés mindig erga omnes hatályú, addig az alkalmazási tilalom egyedi, az adott ügyre vonatkozik, de a nélkül, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyet tartalmában eldönthetné.

c) Az alkotmánybírósági határozat kihathat az egyedi ügyre bírói kezdeményezés esetén is. A döntés hatása ilyenkor hasonlít az alkotmányjogi panaszhoz, az Alkotmánybíróság ebben az esetben is alkalmazási tilalmat mondhat ki. Amennyiben az Alkotmánybíróság az alkalmazandó normát alkotmányellenessé nyilvánítja és megsemmisíti, a határozatában - ugyanúgy ahogy alkotmányjogi panasz esetén - külön rendelkezik a normáról és külön az alkalmazási tilalomról. Ha az Alkotmánybíróság a bíró kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben alkalmazási tilalmat rendel el (amelynek kimondását ugyan úgy

mérlegelheti, mint az alkotmányjogi panasz esetén), akkor a bíró az ügyet az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alkalmazása nélkül dönti el. Míg a normakontroll eredménye itt is erga omnes hatályú, addig az alkalmazási tilalom csak bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyre vonatkozhat.

38. Mindig tiszteletben tartják az Alkotmánybíróság határozatait? Előfordul-e ellenszegülés intézmények vagy bíróságok részéről? Tapasztalnak-e más bíróságok nehézséget az Alkotmánybíróság határozatainak végrehajtásában?

Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály megsemmisítését tartalmazó döntését minden bíróság és intézmény maradéktalanul tiszteletben tarja, az alkotmányellenesség ezen (legerősebb) jogkövetkezménye az alkotmánybírósági döntésnek megfelelően érvényesül.

- Nem ilyen egyértelmű az alkotmánybírósági döntés gyakorlatba ültetése akkor, amikor az Alkotmánybíróság a norma alkotmányos tartalmát határozza meg. Ezzel az „eszközzel” az Alkotmánybíróság egy 1993-ban meghozott, az utólagos normakontroll hatáskörét értelmező döntése óta él. Kifejezett törvényi rendelkezés nincs arról, hogy alkotmányos követelményt milyen típusú ügyekben (vagy milyen feltételek esetén) határozhat meg az Alkotmánybíróság, így arról sem szól a törvény, hogy az Alkotmánybíróság által kimondott alkotmányos követelménynek miként kell érvényesülni a gyakorlatban. Erre is a főszabály az irányadó: az Alkotmánybíróság határozata mindenkire kötelező. A jogalkalmazók részéről az alkotmányos követelménynek való nyílt ellenszegülés nem tapasztalható, viszont előfordult már olyan eset (pl. a politikusok és más közszereplők tágabb kritizálhatósága ügyében), amikor az alkotmányos követelmény nem vált a maga teljességében a gyakorlat részévé.

Az Alkotmánybíróságnak egy 1993-an meghozott - az alkotmányos követelménnyel kapcsolatos - állásfoglalása értelmében „Amennyiben a bírói gyakorlat figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság határozatát, s e miatt a jogszabály változatlanul alkotmánysértő jogalkalmazás eredményeként hatályosul, az Alkotmánybíróság az „élő jog” elve alapján megsemmisíti a vizsgált jogszabályt.” Ilyen eljárásra - azaz, hogy azért kell megsemmisíteni a jogszabályt, mert az ítélezési gyakorlat teljes egészében figyelmen kívül hagyta az alkotmányos követelményt - még nem került sor.

- Ha az alkotmányjogi panasznak az Alkotmánybíróság helyt ad, és alkalmazási tilalmat rendel el - mint fentebb említésre került - a panaszos perújítással élhet. Az alkotmánybírósági határozatra alapozott perújítási okot a tételes jog (egy alkotmánybírósági döntés nyomán) csak 1999-től ismeri el. Ezt megelőzően az alkalmazási tilalomról szóló alkotmánybírósági döntés a „mindenkire kötelező” elv alapján érvényesülhetett, és az Alkotmánybíróság szerint a panaszos felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére szerzett jogosultságot. Ebben az időszakban fordult elő egy esetben, hogy a bíróságok (s végül a Legfelsőbb Bíróság is) eljárási okokra hivatkozva megtagadta az Alkotmánybíróság előtt már sikerrel jár panaszosnak az ügye újbóli érdemi újratárgyalását.

- Sajátos a helyzet akkor, amikor az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg. Ilyenkor felhívja a jogalkotót, hogy határidőre teljesítse szabályozási kötelezettségét. Ha nem teljesíti, annak jogkövetkezmény nincs. A gyakorlat azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság által megadott határidőn belül a jogalkotó - különösen a törvényhozás - nem mindig alkotja meg a hiányzó szabályt,

azonban hosszabb-rövidebb „csúszással” az alkotmánybírósági döntésnek megfelelő rendelkezések általában megszületnek.

§2 Alkotmánybírósági jogértelmezés

a. Egyéb bíróságok esetjogának figyelembe vétele az Alkotmánybíróság saját hatáskörben végzett munkájában

39. Kötelezőnek tekinti-e magára az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság, illetve más bíróságok jogértelmezését az alkotmányosság szempontjából vizsgált jogszabályokról (pl. az élő jog elmélete)? Ugyanakkor megfogalmazhat-e az Alkotmánybíróság az egyéb hatóságokétól eltérő saját értelmezést?

A magyar Alkotmánybíróság az „élő jog” elméletet 1991-ben ültette be ítélkezési gyakorlatába. Az ezóta követett gyakorlat szerint „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 elvekkel összevetnie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ‘élő jog’ alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni.”

Tehát az Alkotmánybíróság egy adott jogszabály alkotmányossági vizsgálatakor nem kerülheti meg azt a kérdést, hogy az adott normának a jogalkalmazó milyen tartalmat tulajdonít. Az Alkotmánybíróság figyelembe veszi a bíróságok jogértelmezését, viszont azt nem tekinti - feltétel nélkül - magára nézve kötelezőnek.

A bírói jogalkalmazás során kialakult „élő jog” alkotmányossági problémát akkor okoz, ha a normának van az Alkotmánnyal összhangban lévő értelmezése is, viszont a gyakorlatban a norma ezzel ellentétes - alkotmányellenes - tartalommal hatályosult. Tulajdonképpen az „élő jog” elvéből alakult ki - a már elemzett - alkotmányos követelmény meghatározásának lehetősége, azaz hogy az Alkotmánybíróság saját maga a bíróságokétól eltérő jogértelmezést fűz az adott normához. Ha az ítélkezési gyakorlat az alkotmányos követelménynek megfelelően mégsem alakul át, akkor - mint már kifejtésre került - az Alkotmánybíróság a normát megsemmisítheti, ezáltal az adott normához tapadó ítélkezési gyakorlat is „megsemmisül”.

Ugyanakkor a bírósági jogértelmezés segítheti is az Alkotmánybíróságot azokban az esetekben, amikor az indítványozó félreértelmezi a jogszabályt. Ilyenkor érvként szolgál az is, hogy az egységes bírói gyakorlat milyen tartalmat tulajdonít az adott jogszabálynak.

A fentiekől részben különálló kérdés a Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlatot egységesítő értelmezése, amely jogegységi határozat formájában jelenik meg. Az ezzel kapcsolatos problémákat (és lehetséges megoldási módokat) a 36. pont alatt ismertettük. E helyen (azaz az alkotmánybírósági és egyéb jogértelmezés viszonyánál) azonban szükséges megjegyezni, hogy nincs jogszabályi akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos követelmény formában a jogegységi határozattól eltérő értelmezést fűzzön a normához. Azonban ha az Alkotmánybíróság ugyanazon jogszabályi rendelkezéshez eltérő értelmezést fűzne mint amit a jogegységi határozat tartalmaz, előállna az a helyzet, hogy két egymásnak ellentmondó „felsőbbbírósági” értelmezés lépne életbe. Mindez nagyfokú jogbizonytalanságot eredményezne. Megjegyzendő, hogy az „élő

jogtól” a jogegységi határozattal alakított jog azért különbözik, mert a jogegységi határozat formalizált döntés, amely az Alkotmány szerint a bíróságokra kötelező. Az „élő jog ezzel szemben az „alulról építkező” és hosszabb ideje fennálló ítélkezési gyakorlat eredménye. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése érdekében nem él azzal a lehetőséggel, hogy a jogegységi határozattal értelmezett normához a jogegységi határozattal ellentétes alkotmányos követelményt fűzzön. (Olyan sem fordult elő, hogy a Legfelsőbb Bíróság eltérő értelmezéssel szembehelyezkedett volna valamely már meghozott alkotmánybírósági döntéssel.) Hozzá tartozik mindehhez, hogy a két értelmezésnek alapvetően eltérő a funkciója. Az alkotmányos követelmény meghatározása a normakontrollhoz kapcsolódik, míg a jogegységi határozat az ellentmondásos bírói gyakorlat feloldásához. A két értelmezés konfliktusa (vagy a jogegységi határozatra reagálva az esetleges alkotmánybírósági fellépés) akkor - és ez viszonylag ritka - fordulhat elő, ha a Legfelsőbb Bíróság alapjogokat érintő kérdéseket is rendez.

Megjegyezzük végül, hogy a Legfelsőbb Bíróság alapvetően nem vitatja, hogy az alkotmányértelmezés monopóliuma az Alkotmánybíróságé. Amit a Legfelsőbb Bíróság ellenez az az, hogy az Alkotmánybíróság ne semmisít(hes)se meg a jogegységi határozatot, ne avatkozzon be ilyen „élesen” a Legfelsőbb Bíróság szuverenitásába.

b. Az alkotmánybírósági jogértelmezés hatásai és az Alkotmánybíróság esetjogának követése a saját hatáskörükben eljáró egyéb bíróságok részéről.

40. Köti-e az egyéb bíróságokat az Alkotmánybíróság jogértelmezése az alkotmányos rendelkezésekről és az egyéb jogszabályokról? Mi a következménye az Alkotmánybíróság jogértelmezésétől való esetleges eltérésüknek?

Az egyéb bíróságokat köti az Alkotmánybíróság jogértelmezése, bármilyen hatáskörben (vagy ügyben) született is. Számtalan olyan bírósági döntés van, amikor a bíróság egyedi ügyben hozott ítéletének érvrendszere alkotmánybírósági határozatra - az abban kifejtett alkotmányos jogértelmezésre - épít, azt idézi is. Ilyet mind az első, mind a másodfokú bírósági döntések között találhatunk. Mindez az Alkotmánybíróságon „kívül” történik, az Alkotmánybíróságnak nincs hatás arra, ha valamely döntését a bíróság esetleg helytelenül interpretálja. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a bírósági fórumrendszer, illetve az eljárásban részt vevők (felek, ügyvédek) „aktivitása” az esetek túlnyomó többségében kéri, hogy az alkotmánybírósági döntésben található jogértelmezés helyes alkalmazást nyerjen.

41. Kimondhatja-e az Alkotmánybíróság, hogy egy jogszabály csak az általa adott pontos értelmezés keretei között alkotmányos? Eltérhet-e ez a jogértelmezés az „élő jog” interpretációjától? Ha igen, milyen mértékben élnek ennek lehetőségeivel?

Az Alkotmánybíróság kimondhatja, hogy csak az általa adott pontos értelmezés keretei között alkotmányos a jogszabály. Ezt is a jogszabályhoz fűzött alkotmányos követelmény formájában teheti meg. Mint a fentiekből kiderül, ez eltérhet az élő jog interpretációjától.

42. Milyen hatással vannak a tisztán értelmező jellegű határozatok az egyéb bíróságokra?

Ez a kérdés a fentiekben már megválaszolásra került.

III. Az európai bíróságok hatása

A. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény és az Emberi Jogok Európai Bíróságán kialakult esetjog hatása az Alkotmánybíróságra és az egyéb bíróságokra

43. Köti-e az Alkotmánybíróságot az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjoga? Amennyiben a válasz nemleges, befolyásolja-e ez az esetjog az Alkotmánybíróság tevékenységét?

Abban az értelemben nem köti, hogy az EJEB arról dönt, hogy egy konkrét ügyben megsértették a kérelmezőnek az Egyezményben biztosított jogait, az Alkotmánybíróság pedig főszabályként arról, alkotmányellenes-e egy hazai jogszabály; az EJEB döntései az Egyezmény alkalmazása konkrét jogesetre, az Alkotmánybíróság határozata pedig annak konkrét jogvitától vagy jogesettől elvonatkoztatott megítélése, hogy egy norma nincs-e ellentétben az Alkotmánnyal. Abban az értelemben viszont igen, hogy az Egyezmény azáltal, hogy Magyarország ratifikálta és kihirdetésűtján törvényei közé iktatta, belső jogának részévé vált. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Alkotmány értelmében Magyarország „jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert elveit, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” Ez a rendelkezés természetesen az Alkotmánybíróságot is köti. Az Egyezmény két rendelkezése különösen releváns ebből a szempontból. Az egyik az, hogy az Egyezmény értelmezésére az EJEB-nek van joghatósága (32. cikk). A másik pedig az, hogy az Egyezményben részes államok kötelezőnek tekintik magukra a Bíróság ítéletét minden olyan ügyben, melyben félként szerepelnek.

Bár eddig nem került sor olyan indítvány előterjesztésére az Alkotmánybírósághoz, mely azt állította volna, hogy valamelyik magyar jogszabály ellentétes az Egyezménnyel ezért nemzetközi ütközés folytán kérte volna annak megsemmisítését, ilyen indítvány megtétele természetesen lehetséges. (Más kérdés, hogy amint erre már utalás történt, jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése miatt normakontroll nem bárki, hanem csak meghatározott tisztségek viselői kezdeményeznek). Ha ilyen indítványt tárgyalna, az Alkotmánybíróság az Egyezmény adott rendelkezése tartalmának vizsgálatánál bizonyára az EJEB által e rendelkezést értelmező ítéleteit venné alapul.

Ettől függetlenül az EJEB esetjoga jelentős befolyást gyakorol az Alkotmánybíróság tevékenységére. Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy az Alkotmány emberi jogokkal kapcsolatos rendelkezéseinek 1989-ban történt elfogadásakor a törvényalkotó az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából és az Egyezménnyel jelentős rokonságot mutató Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából merített ihletet (az Egyezménynek Magyarország akkor még nem, de az Egyezségokmánynak már részese volt). Így az Alkotmányban és az Egyezményben biztosított jogok tartalma azonos, vagy hasonló vonásokat mutat, aminek folytán indokolt, hogy az alkotmányos alapjogokkal összefüggő határozatainak előkészítése során az Alkotmánybíróság tekintettel legyen az EJEB esetjogára. Valójában az Alkotmánybíróság az emberi jogokat érintő határozatainak túlnyomó többségében kifejezett formában hivatkozik az EJEB azonos tárgykörben folytatott ítélezési gyakorlatára és konkrét formában idézni is szokott az ítéletekből.

44. Alapozhatja-e határozatát a rendes bíróság az Európai Egyezmény valamely rendelkezésére és ezzel eltérhet-e az Alkotmánybíróság állásfoglalásától?

A rendes bíróság alapozhatja határozatát az Európai Egyezmény rendelkezéseire, sőt annak folytán, hogy az Egyezmény a magyar jogrend része, mely közvetlenül alkalmazható, köteles is az Egyezmény rendelkezéseit figyelembe venni.

Arra eddig még nem volt példa, hogy az Egyezmény alkalmazásával bíróság szembe került volna az Alkotmánybíróság állásfoglalásával, s habár ilyen esetet nehéz elképzelni, de ennek lehetősége elvileg nem kizárt.

45. Előfeltétele-e az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulásnak, hogy a kérdéses ügyet (a belföldi jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően) előzetesen az Alkotmánybíróság elé terjesszék?

Annak feltételeit, hogy milyen hazai jogorvoslat kimerítését követeli meg a kérelem elfogadhatóvá nyilvánításához, korábban még az Emberi Jogok Európai Bizottsága alakította ki, de az egységes Bíróság is folytatja a Bizottság gyakorlatát. E szerint a strasbourgi szervek nem követelik meg a kérelmezőtől, hogy ha sérelmének hazai orvoslása érdekében elvileg lehetősége volna is arra, hogy a belföldi jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően az Alkotmánybírósághoz forduljon - például utólagos normakontrollt kérve, vagy alkotmányjogi panasz formájában - ezt megtegye, mielőtt kérelmét az EJEB-nél előterjesztené.

B. Az Európai Közösségek Bíróságán kialakult esetjog hatása az Alkotmánybíróságra és az egyéb bíróságokra.

46. Köti-e az Alkotmánybíróságot az Európai Közösségek Bíróságának esetjoga? Amennyiben a válasz nemleges, befolyással van-e ez az esetjog az Alkotmánybíróság tevékenységére?

A Magyar Köztársaság jelenleg még nem tagja az Európai Uniónak, így az Európai Közösségek Bíróságának döntése a hazai jogalkalmazók és az Alkotmánybíróság számára sem kötelező. Az Európai Bíróság esetjoga azonban befolyással van az Alkotmánybíróság ítélkező tevékenységére. Az Alkotmánybíróság ez ideig három döntése indokolásában hivatkozott az Európai Bíróság ítéleteire.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat a C-327/91 /1994) ECR I-3641, 3678. ítéletre utalt, amikor a nemzetközi szerződést kihirdető hazai jogszabály megalkotásához vezető eljárás alkotmányossági vizsgálatának elvi kérdéseivel foglalkozott, s kimondta, hogy a vizsgálat eredménye alapot adhat a kihirdető törvény alkotmányellenességének megállapítására is.

A 28/2000. (IX. 8.) AB határozat a munka világára, a munkavégzésre irányuló szerződésekre vonatkozó szabályozás, különösen a pozitív diszkrimináció megengedhetősége alkotmányos feltételeit értelmezte és az Európai Bíróság következő ítéleteit említette meg:

- Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group (C-262/88. sz. ügy),
- Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen (C-450/93. sz. ügy),

-Marchall v. Nordrhein-Westfahlen (C-409/95. sz. ügy).

A 37/2000. (X. 31.) AB határozat indokolása - a dohányreklámok alkotmányosságának vizsgálatakor - figyelembe vette az Európai Unió szabályozását is. Felhívta a figyelmet arra, hogy az Európai Bíróság megsemmisítette a 98/43/EC irányelvet. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az Európai Bíróság határozata nem zárta ki a dohányreklámok meghatározott formáinak részleges tiltását, amennyiben az összhangban van az uniós szabadságokkal. (C-476/98. Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union)

47-48. Mivel Magyarország nem Eu-tag, így e kérdések jelenleg nem aktuálisak.