

ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS

(összevont előadásvázlat)

Az alkotmánybírászkodás fogalma és modelljei. A magyar alkotmánybírászkodás jellemzői. Az Alkotmánybíróság jogállása, hatáskörei

2017. november 13. és november 20.

Chronowski Nóra és Láposy Attila (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék)

I. Az alkotmánybírászkodás funkciója, fogalmi elemei és jelentősége

- 1) az alkotmánybírászkodás, mint *jogállami alapfunkció* – ennek intézményi megjelenései
 - a bírászkodás és az alkotmánybírászkodás kapcsolata (összehasonlítás)
 - az igazságszolgáltatási és alkotmánybírászkodási funkció megkülönböztetése
 - az alkotmánybírászkodás az alkotmányosság és politika dimenziójában
 - negatív kormányzás és negatív jogalkotás (csak impulzus, hatás)
- 2) az alkotmánybírászkodás *fogalmi elemei* és céljai
 - a) az írott alkotmány védelme, normativitás érvényesülésének biztosítása
 - b) a hatalommegosztás intézményi garanciája, a törvényhozás és a jogalkotás kontrollja
 - c) alapjogvédelem: többségi (parlamentari) döntéssel szemben a kisebbség, illetve az egyén alapjogainak védelme, a normákkal szembeni kikényszeríthetősége
 - d) az alkotmányosság érvényre juttatása, az alkotmányos kultúra általános előmozdítása (alkotmányjog fejlesztése)
- 3) *kulcskérdés*: az alkotmánybírászkodás **független intézményi kereteinek** biztosítása
- 4) *a teljes körű alkotmánybírászkodás* – valamennyi alkotmányellenes norma vizsgálata
- 5) *alapfeladat: normakontroll*, az alkotmányellenes normák eltávolítása a jogrendszerből és *járuulékos alapfeladat*: az alkotmány absztrakt szabályainak **értelmezése** (autentikus)
- 6) *ehhez igazodó eszköztár*
 - normakontroll
 - előzetes: kihirdetés előtt
 - utólagos: kihirdetés után – fajtái:
 - *konkrét* (bíróság előtt folyamatban lévő ügyben kell eldönteni az alkotmányossági kérdést, az ügyben alkalmazandó norma alkotmányossága kétséges)
 - *absztrakt* (konkrét ügytől függetlenül merül fel alkotmány alatti norma és az alkotmány összhangjának a vizsgálata)
 - alapjogvédelem (normakontroll-típusú és alapjogi bírászkodás kontrollja – bírói döntés felülvizsgálata)
 - alkotmányértelmezés
 - *absztrakt*: speciális hatáskör, alacsonyabb szintű jogszabály közbejötté nélkül;
 - *konkrét*: minden hatáskör gyakorlásánál megvalósul, az alkotmány alkalmazása
 - alkotmányellenesség megszüntetése (megsemmisítési jog, jogalkotói mulasztás megállapítása, alkotmányos követelmény megállapítása)
 - egyéb, nem klasszikus alkotmánybírászkodás, pl. választási, hatásköri, állambírászkodás

II. Az alkotmánybíráskodás kialakulása, alapmodelljei (befolyásolja a bíróság + a parlament szerepe)

- 1) **Előzmények:** felsőbbrendű jog tétele, megjelenése az angol jogi gondolkodásban (Edward Coke álláspontja a Dr. Bonham ügyben, 1610 – a common law elsőbbsége)
- 2) **Az amerikai alkotmánybíráskodás létrejötte** (Marbury versus Madison, 1803)
 - az alkotmánybíráskodás jellegzetességei és fejlődése az Egyesült Államokban
- 3) **Az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróságok létrejötte a kontinentális Európában**
 - Kelsen és az európai alkotmánybíráskodás elvi megalapozása (Ausztria, 1919)
 - intézményi reakció a diktatúrák bűneire: az *alkotmánybíróságok három generációja*
 - újabb tendenciák: alkotmánybíráskodás terjedése, „európai alkotmánybírási hálózat”
- 4) **A decentralizált amerikai és a centralizált európai modell összehasonlítása** (öt szempont)
 - alapmodellek megkülönböztetése – eltérő jogállási és hatásköri szabályok megalapozása

	Decentralizált amerikai alkotmánybíráskodási modell	Centralizált kontinentális alkotmánybíráskodási modell
<i>Az alkotmánybíráskodás alkotmányos státusza</i>	Történetileg, a bírósági értelmezés és a joggyakorlat révén alakult ki	Szükségszerűen magában az alkotmányban rögzített intézmény (hatalommegosztás)
<i>Az intézményi megoldás és az alkotmányossági kérdések eldöntésének monopóliuma</i>	A bíráskodás intézményrendszerén belül működik, valamennyi bíróság végzi (decentralizáltság)	Egy önálló, független alkotmányos intézmény révén működik, kizárólagosság (centralizáltság)
<i>Az eljárás alapja és a hatáskörök jellege</i>	Az egyedi ügyek elbírálása mellett kiegészítő funkció az alkotmányossági vizsgálat („incidenter” jelleg, konkrét)	Az elsődleges feladata az alkotmányossági vizsgálat, nem szükségszerű egyedi ügy („principaliter” jelleg, absztrakt)
<i>A döntések jogkövetkezmenyei a jogrendszerben</i>	Az alkotmánysértő a norma alkalmazását a jövőben a bíróságoknak mellőznie kell	Az alkotmánysértő normát az AB megsemmisíti, ezzel pedig ki is kerül a norma a jogrendszerből
<i>A döntések hatálya és érvényesülése</i>	Alapvetően inter partes hatályú, a precedensrendszer miatt képes érvényesülni	Mindig erga omnes hatályú, azaz kihirdetéstől kezdve mindenkire nézve kötelező

III. A magyar alkotmánybírási modell kialakulása, változásai és jellemzői

1) A magyar alkotmánybíráskodás előzményei

- a) *Az intézményi előképek és az alkotmánybíráskodásról való tudományos gondolkodás*
 - a magyar közjogban csak hasonló feladatokat ellátó intézmények jelentek meg (választási és közigazgatási bíráskodás), de nem volt írott alkotmány, sem normakontroll funkció
 - elképzelések: Kossuth Lajos alkotmányterve – 1851, Bibó István 12 pontja – 1956
- b) *Előrelépés az alkotmánybíráskodás felé – az Alkotmányjogi Tanács felállítása (1983-84)*
 - *jogállási deficit:* függetlenség hiánya, kvázi parlamenti bizottság, tanácsadó szerep
 - *hatásköri deficit:* korlátozások, a „parlament alatti alkotmánybíráskodás”

2) Az 1989-es magyar alkotmánybíráskodási modell alapvető sajátosságai

- az Alkotmánybíróság létrejötte: viták az alkotmánybíráskodás intézményesítéséről

- szabályozás: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, mint mintaadó intézmény
- minimális alkotmányi szabályozás, a jogállás és a hatáskörök garanciái törvényi szinten
- *centralizált alkotmánybíráskodási modell* kialakítása, alkotmányos jogállás, törvényi garanciák a független működés biztosítására (megválasztás, működés, megszűnés)
- az „erős” alkotmánybíróság kialakítása: széles hatásköri katalógus (előzetes és utólagos, absztrakt és konkrét normakontroll egyaránt, kiegészítő hatáskörök – de elsősorban normabíráskodás, ehhez képest háttérbe szorul az alapjogi bíráskodás kontrollja)
- *konszenzusos megoldás a jelölésben és választásban* (kizárólag parlamenti jogkör)
- a *populáris akción* alapuló indítványozás lehetősége (személyes érdekeltség nélkül)

3) A 2010-12-es magyar alkotmánybírásgyi modell karakterváltása és változtatásai

a) A teljes körű alkotmánybíráskodás elvének részleges megbontása

- gazdasági helyzettől (államadósság szintje) függő **hatásköri korlátozás** bevezetése, gazdasági, pénzügyi tárgyú törvény vizsgálatának, megsemmisítésének tilalma (At. 37. cikk (4)-(5) bek)

b) Az Országgyűlés erőteljesebb „befolyása” az Alkotmánybíróság működésére

(szabályozott kompromisszum kiiktatása a jelölésből, az elnök parlamenti megválasztása)

c) Hatásköri hangsúlyváltás – az Alkotmánybíróság a törvényhozó helyett a bíróság bírója?

(populáris akció eltörlése, teljes alkotmányjogi panasz intézményesítése, osztott norma- kontroll hatáskör az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata kapcsán a bírósággal)

d) Dilemmák

- az alkotmánybírásgyi gyakorlat „hatályon kívül helyezése” (Negyedik alaptörvény-módosítás: Záró rendelkezések 5. pont, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]-[34] bekezdés)
- az értelmezési klauzulák szerepe és jelentősége (az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése)
- az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” tartalmi felülvizsgálatának kizárása (Negyedik alaptörvény-módosítás nyomán az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés)

IV. Az Alkotmánybíróság jogállása

Testületi működés, az AB intézményi jogállása és az alkotmánybírák jogállása is lényeges, garanciális szabályok szükségesek az autonóm, független, pártatlan és befolyásmentes működés érdekében

- az Alaptörvényben minimális jogállási szabály, sarkalatos törvényi szintre bízott garanciák

1) Az Alkotmánybíróság szervezeti és költségvetési függetlensége

- szervezeti és működési kérdésekben, az ügyrend kialakításában nagy szabadságot élvez;
- költségvetési garanciák (külön fejezetben rögzítve, benyújtás és csökkentési tilalom);
- személyi kérdésekben való döntés az AB teljes ülés hatásköre (kivéve: elnök megválasztása).

2) Az alkotmánybírói mandátum elnyerése

- általános és szakmai feltételek, politikai függetlenség, egyes tisztségek esetén várakozási idő;
- jelölési és választási szabályok, egycsatornás megoldás (a parlament kezében mindkettő);
- megválasztási időtartama: ciklusokon át hosszú időtartamra, nincsen újraválaszthatóság.

3) Az alkotmánybírói független működés intézményi garanciái

- *klasszikus intézmények*: mentelmi jog, szigorú összeférhetlenségi, vagyonynyilatkozat-tétel;
- politikai tevékenység és párttagság egyértelmű tilalma, megfelelő javadalmazás biztosítása

4) Az alkotmánybírói megbíztatás megszűnésének esetkörei

- az AB teljes ülésének feladata a megállapítása és a döntéshozatal valamennyi esetben;
- *jellemző eset*: mandátum lejárt, *rendkívüli esetek*: halál, lemondás, választhatóság elvesztés, összeférhetetlenség-kimondás, felmentés, kizárás (önhiba, méltatlanná válás kimondása)

5) Az Alkotmánybíróság egyes intézményei

- AB elnök és elnökhelyettes, meghatározó szerepe az AB működésében munkarend, szignálás;
- a teljes ülés, valamennyi alkotmánybíró (15 tag): a legjelentősebb kérdésekben dönt;
- öttagú tanácsok felállítása (összesen három): egyes hatáskörökben önállóan eljárhat.

V. Az Alkotmánybíróság hatáskörei és eljárása

Főprofil a normakontroll eljárás: alaptörvény-ellenes normák vizsgálata és megsemmisítése

Alapprobléma: hatáskör-korlátozás [37. cikk (4)], teljes körű alkotmánybíráskodás relatív megtörése a gazdasági-pénzügyi tárgyú törvények, az alaptörvény-módosítás tartalmi vizsgálata [24. cikk (5)-(6)]

1) A normakontroll hatáskörök alaptípusai

- a) *Előzetes – Utólagos normakontroll* (mindkettő megjelenik a hatásköri katalógusban)
- b) *Absztrakt – Konkrét normakontroll* (mindkettő megjelenik a hatásköri katalógusban)

2) A normakontroll hatáskör mércéje és tárgya

- a) *Normakontroll-mérce*
 - *alapvető mérce*: az alkotmány rendelkezései, alapjogok és garanciák;
 - *osztott normakontroll funkció* az önkormányzati rendeletek körében (AB – Kúria);
 - *kivételes mérce*: nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata (maga szerződés, egyezmény)
- b) *Normakontroll tárgya*
 - valamennyi jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz, de a jogegységi határozatok is

3) Az egyes alkotmánybírói normakontroll hatásköri típusok

- a) *Az előzetes normakontroll* (két típus, az indítványozótól függően)
 - zárószavazás után Országgyűlés (többség), köztársasági elnök alkotmányossági vétója
 - veszély: közel kerülhet a törvényhozási vitához (az önkorlátozás szükségessége)
- b) *Az absztrakt utólagos normakontroll*
 - alkotmányban meghatározott indítványozói kör, megszűnt a populáris akció lehetősége
- c) *A konkrét utólagos normakontroll*
 - bíró által kezdeményezhető normakontroll (eljárás felfüggesztése mellett konkrét ügyben)
 - alkotmányjogi panasz típusok (alapjogvédelmi eszköz, jogorvoslati funkció – kvázi és kivételes panasz)
- d) *A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata*
 - a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja, pl. emberi jogi egyezmények

4) A normakontroll eljárások jogkövetkezményei

- *intézkedés*: alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén a norma nem válhat a jogrendszer részévé (előzetes normakontroll), illetve a norma megsemmisítése (utólagos normakontroll) [de nemzetközi szerződésbe ütközés esetén: csak az alacsonyabb szintű belső jogszabály megsemmisítése, magasabb szintű belső jogszabály esetén jogalkotó felhívása]
- *speciális eszköz*: mulasztás megállapítása hivatalból, alkotmányos követelmény megállapítása
- *megsemmisítés hatálya*: a jogbiztonság elvét és az alkotmánysértés jellegét, súlyát mérlegeli
 - a) főszabály – a kihirdetést követő napon (ex nunc hatály),
 - b) kivételes – visszamenőlegesen (ex tunc hatály) vagy a jövőre nézve (pro futuro)

5) Az Alkotmánybíróság egyéb, nem normakontroll jellegű hatáskörei

- a) valódi alkotmányjogi panasz (egyedi ügyben, At. által biztosított jogot sértő bírói döntés felülvizsgálata)
- b) az Alaptörvény értelmezése (absztrakt alkotmányértelmezés, törvényi feltételek)
Állambírói jellegű hatáskörök:
- c) az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatainak vizsgálata
- d) egyházként történő elismerést elutasító országgyűlési döntés vizsgálata
- e) a köztársasági elnök közjogi felelőssége, a megfosztási eljárás lefolytatása
- f) a hatásköri összeütközés feloldása (állami, illetve önkormányzati szervek között)
- g) vélemények: alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselőtestület, vallási közösség alaptörvény-ellenes működése

6) Az alkotmánybíróság eljárása és döntések alapjellemei

- nem kontradiktórius eljárás, nincsenek felek (jogalkotó véleményét ki kell kérnie);
- alapvetően a norma vizsgálata, nem ténybíráskodás, kivételes a meghallgatás, tárgyalás;
- az arra jogosult indítványa alapján történő, kérelemhez kötött alkotmánybírói eljárás;
- kivételesek a tételre meghatározott határidők (pl. bírói normakontroll kezdeményezés);
- alkotmánybírói határozat felépítése: rendelkező rész (kötelező erejű) és az indoklás (zsinórmértéket jelent), a párhuzamos indoklás és a különvélemény szerepe és jelentősége

KULCSFOGALMAK

az alkotmány védelme * a törvényhozás kontrollja * az alkotmánybíráskodás centralizált és decentralizált modellje * az alkotmánybírók független jogállása * a szervezeti függetlenség * az alkotmánybírói megbízás keletkezése és megszűnése * előzetes és utólagos normakontroll * absztrakt és konkrét (egyedi) normakontroll * a hatásköri korlát * az alkotmányjogi panasz, a panasz fajtái * az absztrakt alkotmányértelmezés * nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata * az alkotmánybírói eljárás * az alkotmánybírói döntés és jogkövetkezményei * ex nunc / ex tunc / pro futuro hatályú megsemmisítés * az Alkotmánybíróság szervei * az Alkotmánybíróság elnöke

JOGFORRÁSOK

- Alaptörvény 24. cikk, 37. cikk (4) bekezdés
- az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 5-7. §, 10. §, 14-15., 21. § (1)-(2) bekezdés, 23. §, 23/A. § (1) bekezdés, 24. §, 24/A. § (1) bekezdés, 25. § (1) bekezdés, 26-30. §, 32. §, 37-39. §, 41. § (1) és (1a) és (2) bekezdés, 46. § (1) bekezdés, 47. §, 52. § (1) bekezdés, 54. § (1) bekezdés, 56. § (1) bekezdés, 61. § (1)-(2) bekezdés, 66. § (2)-(3) bekezdés

TANANYAG

Az előadásvázlat a prezentációkkal kiegészítve.

AJÁNLOTT IRODALOM, FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- Chronowski Nóra: Az alkotmánybíráskodás. JURA 2001/2.
http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2001_2.pdf
- Chronowski Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. MTA Law Working Papers, 2014/08. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_08_Chronowski.pdf
- Gárdos-Orosz Fruzsina: Az Alkotmánybíróság 2010-2015, in Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA TK JTI, Budapest, 2016.
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/15_GardosOrosz_Fruzsina.pdf
- Garlicki, Lech: Alkotmánybíráskodások kontra legfelső bíróságok. Fundamentum 2010/1.
- Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. Budapest, 1995.
- Petrétei József: Az alkotmánybíráskodás, in Uő. Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009.
- Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége. Fundamentum, 2014/1-2.