

Legalizált alkotmányellenesség, avagy anomáliák a magyar alkotmánybíráskodásban

Cséffai Attila Csaba

Témavezető: Dr. Smuk Péter egyetemi adjunktus

„Mi csak a törvény teljesítését kívánjuk; mert a nem teljesített törvény holt betű, jogfolytonosság nélkül az alkotmány nem él.”

Deák Ferenc

I. Bevezetés

Legalizált alkotmányellenesség. Jogosan felmerülhet az olvasóban a kérdés, hogy a címben nincs-e rögtön valamifajta ellentmondás. Legalitás, melyet menten követ az alkotmányosság kérdése. Miről is van szó? Láthatjuk, hogy mindkét szó (egy-egy) kihívás, melyek hol egymásba kapcsolódnak, hol (mintha) ellentmondásban feszülnének egymásnak.

Mi az alkotmány? Egy leírás: politikai és közjogi leírása egy adott országnak. „Az alkotmány közkeletű fogalma napjainkban különleges törvényt jelent, olyan alaptörvényt, amelyekben az állam önmagát korlátozva biztosítja a polgárai számára az alapvető jogokat, megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és szervezetét. Az ilyen értelmű alkotmány, polgári fejlődés eredménye.”¹ A feltörekvő burzsoázia elutasította az állam mindenhatóságát, az állam minden irányú beavatkozását a társadalom életébe, és habár a társadalmi rend fenntartása érdekében szükséges állami funkciókat mégiscsak igényli, arra törekszik, hogy ezek a funkciók jogilag szabályozottak legyenek, mindamellett, hogy a társadalom létezési formáinak széles körében elutasítja a közhatalom beavatkozását. Ezzel kapcsolatban fejti ki az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, hogy „Az a társadalom, amely nem biztosítja a jogok védelmét, sem a hatalmak elválasztásáról nem intézkedik, nem rendelkezik alkotmánnyal.”² Az alkotmányfogalom tehát kettős értelmezést takar: egyfelől szűkebben az alaptörvényt, másfelől tágabban az alkotmányosságot, mint a jogilag szabályozott és korlátozott állami főhatalom követelményét. Az alkotmánynak ez a kettős jelentése mind a mai napig megtartotta létjogosultságát. Ily módon vizsgálható ugyanis az a kérdés, hogy egy adott állam alkotmánya biztosítja-e az alkotmányosságot, vagy az alkotmány fiktív, mert a hatalom gyakorlására vonatkozó tételei csak formális deklarációk.³

¹ Trócsányi, 2006.

² Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, 16. cikk.

³ Takács, 2007, 21-22.

„Az alkotmányosság olyan elvi követelmények együttese, amelyek az ideális demokratikus alkotmány tartalmát és megvalósulását jellemzik.”⁴ Ha ez nem valósul meg, akkor beszélhetünk alkotmányellenességről, mely lehet formai vagy tartalmi szempontú. Formai alkotmányvétség következik be akkor, ha a jogszabályok nem sértik az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem, de ellentétesek valamely magasabb fokozatú jogszabállyal.⁵ A tartalmi alkotmányellenesség pedig azt jelenti, hogy a jogszabály az Alkotmány valamely előírását sérti. Természetesen az is előfordulhat, hogy a formai szempontból alkotmányellenes jogszabály egyben ellentétes az Alkotmány rendelkezésével is. Ebben az esetben halmozott, formai és tartalmi alkotmányvétségről van szó.⁶ *Nota bene* a formai alkotmányvétség⁷ inkább csak rövid formula, amely a további részletes indokolást teszi fölöslegessé. A jogszabályok közötti ellentmondás mögött azonban mindig anyagi alkotmányellenesség fekszik, a legkülönbözőbb módon, a jogbiztonságtól kezdve akár a bírósági hatáskör korlátozásáig.⁸

Lényegesen egyszerűbb helyzetben vagyunk a legalitás esetében. A mindennapi életben gyakran és közkedvelten használt szó a legális, legalitás. Jelentése: törvényesség, jogosság.

E fogalom szociológiai átértelmezése a XX. század kezdete óta ment végbe a polgári szociológiai elméletekben, ám a pontos tartalmát illetően egy sor eltérést találunk. A szűkebb tudományos vitákban sokszor zavart okoz a legitimitáció eltérő tartalmú használata.⁹ Az Alkotmánybíróság frazeológiájában szintén szerepel (látszólag) különböző jelentéstartalommal. Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III.5.) AB határozatában kifejti, hogy a legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek. Egy másik esetben — az ügynöktörvény alkotmányossági vizsgálatánál — pedig Vörös Imre alkotmánybíró a párhuzamos véleményében általánosságban és elvi szinten úgy vélte, ha egy állami szerv hatáskörét akár túllépi (például egy szabálysértési hatóság börtönbüntetést szab ki), vagy akár hatásköre gyakorlását megtagadja (például a bíróság a törvény által előírt büntetést nem szabja ki), lelép a legalitás talajáról. Fokozottan érvényes ez akkor, ha mindkettő egyszerre fordul elő.¹⁰

Magam részéről a legalitásban egyfajta felhatalmazottságot látok, mely a társadalmi mechanizmusok szűrőjeként orientálja a hatalom lándzsáját. „A jogi legitimitás legfontosabb formája (...) magából a jogból következik.”¹¹

⁴ Takács, 2007, 29.

⁵ Eltekintve az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének, 37. § (3) bekezdésének, valamint 44/A. § (2) bekezdésének hatáskört megállapító szabályaitól.

⁶ Ádám, 1992.

⁷ Másképpen: jogforrási hierarchia sérelme.

⁸ Sólyom, 2001, 436.

⁹ Bihari — Pokol, 1998, 188.

¹⁰ Vörös I.: 60/1994. (XII. 24.) AB határozat párhuzamos indokolása.

¹¹ Kulcsár, 2002, 309.

A dolgozat címe fogalmi elemeinek áttekintése után kívánok rátérni dolgozatom témájára és egyben céljára, mely bemutatja, hogy a jelenlegi szabályozás és gyakorlat mellett hogyan képzelhető el, hogy egy alkotmányba ütköző (büntető)szabályt jogrendszerünk legitímál, túlélve és/vagy megkerülve a megsemmisítés jogkövetkezményeit.¹²

A dolgozatban a terjedelemre való tekintettel csak a neuralgikus pontok kerülnek kifejtésre, melynek megközelítése — jóllehet főképpen alkotmányjogi — kiemelt figyelmet fordít a büntetőjog sajátosságaira a témában. Az értekezés a jogszabályok hatályossága körül szerveződik, támaszkodva az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatára, miszerint a bíróság csak kivételes esetekben vizsgálja felül a hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányosságát, noha ezt legtöbbször magától értetődőnek is veszik. Hogy ez mennyire nincs így, mutatják az Alkotmánybíróság előtt rendszeresen fel-felbukkanó esetek, amelyek pusztán létükkel igazolják jogosságukat. A hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata a dolgozat fő témája, felhívva az olvasó figyelmét arra, úgy tűnik, a jogtudomány a téma fölött eddig általában elsiklott.

Minderre tekintettel először a jogszabályok és hatályosságuknak természetét, az Alkotmánybíróság funkcióját és szabályozási modelljét ismertetem, rátérve a szokásjogi úton történő szabályozás sajátosságaira. A részletes kifejtés mögött (is) a hatályon kívül helyezett jogszabályok vizsgálata áll, hiszen az Alkotmánybíróság teljes ülésének határozata (a továbbiakban: Tüh.) meghatározó módon kihat erre, így elhelyezése jogforrástanilag nem problémamentes.

Ezek után kerülhet sor az utólagos normakontroll absztrakt és konkrét kifejtésére, kitérve a hatályos és nem hatályos jogszabályok különbözőségére, valamint a büntetőjog helyére és szerepére a jogrendszerben. A dolgozat végére így ki-ki megválaszolhatja azt a kérdést, hogy milyen hibákhoz vezethet az, ha egyes rendelkezéseket önmagukban, az összefüggésekből kiragadva értelmezzük. Hasznosítani kell a hermeneutikai megismerésnek azt az elvét és módszerét, mely szerint az egészet a részből, részt az egészből ismerhetjük meg, így vázolva fel egy lehetséges megoldást.

¹² Tulajdonképpen legalizált alkotmányellenesség.

II. Alkotmányos normatan

1. Normák

A normák eszmei képződmények, de megfordítva, nem minden eszmének van normatív rangja. A norma mérték, az emberi cselekvések megítélésének alapja, eszköze. De erre a rangra, a „mérték rangjára csak az ismétlődő és érvényesnek minősülő emberi magatartások tehetnek szert”. Az ismételtség, a szabályosság léte a normativitás létalapja, ami spontánul, tudattalanul is előállhat. A társadalmi normák valóságos elvárásokat tartalmaznak, melyeket az egyes csoportok vagy azok tagjai kölcsönösen éreztetnek egymással, meghatározott szituációban, ahol az elvárást kifejező normától való eltérést vagy egyenesen annak megsértését elítélik, míg követését jutalmazza. A társadalmi normákhoz tartozik a jogi norma is, amely olyan jogi magatartásszabály, amely előírja egy tipikus helyzetben a követendő magatartást és jogkövetkezményét.¹³ A jogi normának a fentiekén túl, azonban van még két alapvető ismerve, mégpedig, hogy azokat az állam alkotja, vagy legalábbis elismeri, valamint az állam által (végső soron) kikényszeríthető. Csakhogy Egy „állami aktus” normativitásának eldöntése nem mindig olyan egyértelmű, mint azt a fenti leírás sugallja. Az Alkotmánybíróság is igen gyakran ismételi el a régi leckét,¹⁴ hogy mi is az a normatív aktus vagy — konyhanyelven szólva — mi is az a jogszabály.

1.1. Mit ért az Alkotmánybíróság „jogszabály”¹⁵ alatt?

Mind „klasszikus” hatásköri kérdésként, mind pedig döntés vállalása vagy elhárítás eszközeként fontos szerepe van annak, mely normákat ismeri el az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat tárgyaként. „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát (...)” – deklarálja az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése, majd e szakasz (2) bekezdése így folytatja: „Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.” Ez nem azt jelenti, hogy a törvény nem jogszabály, hanem azzal, hogy a megsemmisítésre való felhatalmazáskor az Alkotmány külön kiemeli a törvényeket (garanciális jelentőségével) emancipálja az Alkotmánybíróságot a törvényhozáshoz képest. Az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról¹⁶ a jogszabályokhoz még (a kerekasztal megállapodásának megfelelően) hozzáteszi az állami irányítás egyéb jogi eszközeit is.¹⁷

¹³ Szigeti, 2005, 70–87.

¹⁴ Előszőr: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, legutóbb megerősítette: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

¹⁵ Tulajdonképpen norma alatt.

¹⁶ A továbbiakban: Abtv.

¹⁷ Sólyom, 275.

Az alkotmánybíróság saját hatáskörét több ízben értelmezte e témakörrel kapcsolatosan, melyet egy különvélemény foglal össze a legkifejezőbbben. A különvélemény megállapítja, hogy az Alkotmány 32/A. §-a értelmében az Alkotmánybíróságnak a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatára van hatásköre, mely hatáskört az Abtv. I. Fejezetében foglalt szabályok konkretizálnak. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata kivételes esetben — az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójából levezethető — „élő jog” alapján a normatív funkciót betöltő (de elnevezésben sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősül) *kvázi jogszabályok* tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatát is lehetővé teszi.¹⁸

2. Hatályosság, érvényesség, érvényesülés triászja

Különbséget kell tenni egy „jogszabály” érvényessége, hatályossága és tényleges érvényesülése között. Érvényes az a norma, amit az annak kibocsátására feljogosított jogalkotó szerv a jogalkotásról szóló törvény betartásával bocsátott ki, s a norma kihirdetésre került. Jogállami keretek között az érvényesség tartalmi feltétele a norma — tartalmi — alkotmányossága is. A „jogszabály” akkor hatályos, ha alkalmazhatóságának feltételei adottak. A norma érvényesülése az adott jogszabály tényleges alkalmazását jelenti. Csak érvényes jogszabály lehet hatályos, és csak hatályos jogszabály kerülhet ténylegesen alkalmazásra.

Az érvényes és hatályos norma jogérvényesülése esetén, bármely módjáról legyen is szó (jogkövetés, jogérvényesítés), jogviszony formájában valósul meg. A jogi normákban elvont módon megfogalmazott és preferált magatartástípusok, társadalmi viszonyok, jogviszonyok keretében valósulnak meg.¹⁹ A norma hatályon kívül helyezése ugyanakkor ritkán fejt ki hatást a hatályosság időtartama alatt szabályozott jogviszonyokra; fő szabályként a jövőbeni alkalmazhatósága enyészik el. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapul vett normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna — fejt ki az Alkotmánybíróság 1992-ben.²⁰

2.1. Időbeli hatályosság kérdése

A hatálybalépés időpontját a jogalkotó többnyire konkrétan meghatározza a jogszabályban. A jogszabályokat döntő többségben határozatlan időre hozzák, hiszen stabilizáló hatásukat csak így tudják betölteni. Ezért a hatály megszűnését általában nem lehet előre megállapítani. Ha a társadalmi szükségletek változása megkívánja a hatályon kívül helyezést, ami alatt érteni lehet a jogszabály

¹⁸ Bihari M.: 70/2006. (XII. 13.) AB határozat különvéleménye.

¹⁹ Szigeti, 2005, 175.

²⁰ 10/1992. (II. 25.) AB határozat.

módosítását is, akkor ezt az a szerv teheti meg, amely a jogszabályt alkotta, vagy „magasabb” szintű szerv.²¹

Fő szabály szerint a jogi norma mind hatályba lépésére, mind megszűnésére *ex nunc* vagy *pro futuro* forma érvényesül. Visszaható (*ex tunc*) hatállyal történő hatályba lépés vagy megszűnés alapvető jogi értékeket sértene meg (jogrend, jogbiztonság). Kivételként akkor alkalmazható a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás, ha ezzel a címzettek számára előnyöket, kedvezőbb elbírálást tesznek lehetővé.²²

III. Az Alkotmánybíróságról

1. Általánosságban az alkotmánybíróságról

Az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás után a jogállam legfontosabb alkotmányos garanciája, amely biztosítja, hogy független bíróság (vagy hasonló szerv) őrködjön az alkotmányosság megtartása fölött. Az Alkotmánybíróság az alkotmány autentikus és mindenkire kötelező értelmezésével, illetőleg az alkotmány tételes rendelkezéseinek konkrét esetben történő alkalmazásával jogilag megtámadhatatlan határozatával biztosítja az alkotmányosságot. „Az alkotmány érvényesülése általános társadalmi érdek. Az állam- és jogrend alkotmányjogi alapelvei olyan politikai értékeket fejeznek ki, amelyeket a demokratikus társadalmi rendet vállaló politikai tényezőknek (mozgalmaknak, pártoknak és egyéb társadalmi szervezeteknek) tiszteletben kell tartaniuk. Ezeknek a jogelveknek az értelmezését és mindenkire kötelező alkalmazását ellátó alkotmánybíráskodás alkotmánypolitikai kérdésekben konszenzusteremtő tényezőként jelenik meg a demokratikus rendszerekben.”²³

Ekképpen van egy olyan funkcionális standard, amelyet minden jól működő alkotmánybíróság ellát függetlenül attól, hogy a törvényhozás milyen hatásköröket osztott rá. Ez természetesen nem a bíróság egyoldalú elhatározásán múlik, hanem a vele szemben támasztott igényeken is. Az alkotmányos demokrácia minőségére is jellemző, hogy mivel fordulnak az alkotmánybírósághoz.²⁴

A magyar Alkotmánybíróság a jogalkotás tekintetében az előzetes normakontroll, az utólagos normakontroll, a mulasztásos alkotmányosértés és az alkotmányjogi panasz elbírálása révén gyakorol alkotmányossági védelmet.²⁵ E védelmi alakzatok közül az utólagos normakontroll (ezalatt értsd mindkét fajtáját: absztrakt és konkrét) jellemzőit és ezekről alkotott véleményemet későbbi fejezetekben fejtem ki részletesen. Előzetesen azonban annyi megjegyezhető, hogy az említett hatáskörök között nem mindig lehet éles határvonalakat meghúzni. Az

²¹ Szigeti, 2005, 127.

²² Szigeti – Takács, 1998, 218.: „hiszen semmi értelme az egyént az állammal szemben kedvező visszaható jogszabályokat a jogállamiság szempontjából elvetnünk.”

²³ Takács, 2007, 441.

²⁴ Sólyom, 2001, 226.

²⁵ Ádám, 1992.

Alkotmánybíróságnak természetesen van önképe, saját szerepfelfogása, amely egész tevékenységét áthatja, s amelynek állandó finom korrekciói a saját tevékenységre is reflektálnak.²⁶

2. A magyar alkotmánybírósági modell sajátos jellemzői

A magyar Alkotmánybíróság három szinten (a valóságban azonban négy²⁷) szabályozott intézmény (Alkotmány, Abtv, ügyrendi törvény²⁸). A többszintű szabályozás koncepcióját a történelmi körülmények alakították így.

„Az intézmény — az alkotmányos rendszerben betöltött pozíciójához képest — alkotmányosan alulszabályozott, az alkotmányozó hatalom a szabályozás súlypontját a törvényhozó hatalomra bízta. Az alkotmánynak az Alkotmánybíróságról szóló IV. fejezete (amely csak a 32/A. §-ból áll) rögzíti a klasszikus alkotmánybírósági hatáskört, az utólagos normakontrollt az alkotmányellenesnek tartott jogszabály megsemmisítési jogával együtt. Az alkotmány hatásköri katalógusa nyitott, az Alkotmánybíróság ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatokat is.”²⁹ Ez alatt természetesen nem csak az Abtv. értendő, bár kétségtelen hogy a „legfontosabb” hatásköröket ez teremti meg.

Az Abtv. rendelkezései azonban nem egyértelműek. Az Alkotmánybíróság „létrehozói a politikai változások közepette ugyanis csak homályos elképzelésekkel rendelkeztek az alkotmánybíróságok funkciójáról és arról, hogy milyen szerepet szánanak a magyar Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény ennek, és elkapkodott technikai előkészítésének megfelelően hézagos és ellentmondásos lett. A törvény az alkotmánybíráskodás azonnali megindulása érdekében az eljárási rend kialakítását — menet közben — az Alkotmánybíróságra hagyta.”³⁰

Az ügyrendi törvény megalkotására vonatkozóan az Alkotmánybíróság — figyelembe véve az alkotmánybíráskodás másfél évének tapasztalatait — 1991 augusztusára elkészítette ügyrendjét, és az Alkotmánybíróság elnöke megküldte a javaslatot a miniszterelnöknek és az igazságügy-miniszternek, hogy gondoskodjanak a javaslatnak a törvényhozási eljárásba való felvételéről. Azonban hosszas tárgyalássorozat eredményeként törvény nem született.³¹ A végrehajtás nehézségei egyenesen kiprovokálták a bírói aktivizmust³² és megszületett a Tüh.³³

²⁶ Sólyom, 2001, 264.

²⁷ 3/2001. (XII.3.) Tü. határozat melyet és melyben az Alkotmánybíróság nyilvánította, hogy az „Ügyrend-tervezetet a teljes ülés az alkotmánybírósági eljárásban kötelező érvényűnek ismeri el”, 1. § (2) bekezdése ügyviteli szabályzat megállapítását is előírja.

²⁸ Jelenleg nincs hatályos ügyrendi törvény.

²⁹ Kukorelli, 2007, 449.

³⁰ Sólyom, 2001, 19.

³¹ Lásd részletesen 2/2002. (I. 25.) AB határozat, III. rész.

³² Vö. Wayne, 1992.

³³ 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat.

3. Ügyrendi törvény helyett a teljes ülés határozata

Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság Ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés — az Alkotmánybíróság javaslatára — törvényben határoz meg. Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvény megalkotására mind ez ideig nem került sor. A törvényelőkészítő munka eredménye az 1990–1994-es és az 1994–1998-as parlamenti ciklusban is a törvényjavaslat(ok) elkészítése volt. Mindkét törvénytervezet alapvetően az Alkotmánybíróság által elkészített szövegjavaslatokra épült. Az Alkotmánybíróság teljes ülése 1991. július 2-án hozott 11/1991. (VII. 2.) Tü. hat. számú belső határozatában kinyilvánította, hogy az „Ügyrend-tervezetet a teljes ülés az alkotmánybírósági eljárásban kötelező érvényűnek ismeri el.” Az 1994–1998-as parlamenti ciklusban a hat parlamenti frakció vezetője által benyújtott második ügyrendi törvénytervezet — tartalmát illetően — lényegében megegyezett az első tervezettel. Az Alkotmánybíróság, megerősítve korábbi — hivatkozott — belső határozatát, eljárásában változatlanul kötelezőnek ismerte el az Ügyrend-tervezetben megfogalmazott eljárási szabályokat. Az Alkotmánybíróság attól a szándéktól vezérelve, hogy nyilvánosságot kapjon az az eljárási rend, amelynek alapján döntései megszületnek, az alkotmánybírósági eljárásban alkalmazott ügyrendi törvény-tervezetet — mint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjét — saját hivatalos lapjában közzétette.³⁴

Az ügyrendi törvény kapcsán tehát megállapítható, hogy az Abtv. 29. §-a egyértelmű felhatalmazást ad az Országgyűlésnek, hogy az Alkotmánybíróság ügyrendjét törvényben szabályozza, valamint az is, hogy e törvény még nem született meg (az Alkotmánybíróság többszöri próbálkozásának ellenére sem).

3.1. 2/2002. (I.25.) AB határozat

A Tüh. normatív tartalmú jogi aktus, mely szabályzása közvetlenül az Alkotmánybíróságra — kötelező érvénnyel —, közvetetten azonban az Alkotmánybírósági eljárást megindító felekre is kihat. Az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó szabályok ilyen módszerű megalkotása³⁵ nyilván nem maradt szó nélkül. A válaszokat egy 2002-ben született alkotmánybírósági határozatban³⁶ lelhetjük meg. E határozat az utólagos normakontroll keretében az Abtv. 29. §-ára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányult. Az indítványok nem vezettek a várt eredményre. Mindamelllett, hogy az Alkotmánybíróság határozatában kifejtett elvekkel egyetértek, megítélésem szerint az indítványozók megközelítése „rossz”, és foglyai maradtak a Abtv. 29. §-ának.

³⁴ 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat, preambulum.

³⁵ Ti. Tüh.-hel történő szabályozás.

³⁶ 2/2002 (I. 25.) AB határozat.

Ám nehezen hallgatható el az a tény, hogy az Alkotmánybíróság döntésének indokait a végeredmény határozta meg. Szinte biztos volt, hogy az Alkotmánybíróság elutasítja az indítványokat, hiszen ellenkező esetben végső soron saját működésének alkotmányellenességét kellett volna kimondania!

Magam részéről úgy tartom, hogy maga a Tüh. megalkotása alkotmány sértő. A Tüh, a norma ilyen módszerű megalkotása, különösen annak ily módon történő szabályozása sérti az alaptörvény 2. § (1) és (2) bekezdéseit; 8. § (1) és (2) bekezdéseit, valamint 32/A. § (1), (2) és (3) bekezdéseit. Érveimet a dolgozat témáját érintően az alábbi pontokban foglalom össze.

3.2. Ékek a hatalommegosztás elvi rendszerében

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a hatalmi ágak elválasztásának elvét a jogállamiság alkotóelemének tekintette, s kifejtette, hogy ezt az elvet az Alkotmány is tükrözi. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az államhatalmi ágak elválasztásának elvét — úgy is, mint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét — következetesen érvényesítette.³⁷

Az Alkotmánybíróság saját hatáskörének értelmezésekor elvi jelentőséggel mutatott rá, hogy a hatalmi ágak megosztásának elvét messzemenően figyelembe kell venni, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve,³⁸ és úgy gyakorolja azt, hogy a lehető legkisebbé tegye az ellentmondást saját jogállása, különösen a hatalommegosztásban elfoglalt helye és az Abtv. által lehetővé tett hatáskörök között.³⁹ Az Alkotmánybíróság hatáskörei nem mások, mint ékek a klasszikus hatalmi ágak kontrollált és összefonódott mechanizmusában. Ék természete miatt fokozatos súrlódásba kerül a politikával és a többi hatalmi ággal, melyek a hatalmuk korlátozását látják az Alkotmánybíróságban. Így jó néhány esetben kellett az aktivizmus vádja alá helyezett Alkotmánybíróságnak olykor feltűnő részletességgel indokolni, hogy nem kíván más hatalmi ágak tevékenységébe beavatkozni.⁴⁰

Témánk szempontjából kiemelve pedig az Alkotmánybíróság (többek között) a 1/1995. (II. 8.) AB határozatában kifejtette: „az Alkotmánybíróság nem jogalkotó szerv, nem vizsgálhatja a jogszabályok szükségességét (...) sem”. Az, hogy nem jogalkotó szerv, nem jelenti azonban azt, hogy nem alkotna ő maga is jogot. Az Alkotmánybíróság határozataiban foglalt mindenkire kötelező elvek normának

³⁷ Lásd például 41/1993. (VI. 30.) AB határozat; 17/1994. (III. 29.) AB határozat; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat; 28/1995. (V. 19.) AB határozat stb.

³⁸ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat.

³⁹ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

⁴⁰ Lásd például élő jog esetén a 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.

tekinthetők, mely nemcsak a negatív jogalkotást,⁴¹ hanem a pozitív rendelkezéseket⁴² is magába foglalja.

Önmagában tehát attól a tényről, hogy a Tüh. normatív tartalmú, még nem válik rögtön alkotmányellenessé. A lényeg — itt is, mint máshol — a részletekben rejlik. Azt kell megvizsgálni, hol gyökerezik a határozat: teljesen más ugyanis, ha a határozat valamilyen formában, de végső soron az alkotmány autentikus értelmezése eredményeképpen jön létre, mintha a láthatatlan alkotmány részeként megjelenne, és megint más, ha a határozat a törvényhozási folyamat részeként, nevezetesen „javaslatként” születik meg, és nem az Alkotmányból került közvetlen levezetésre. A kettő közötti különbség, hogy míg az első esetben mindenkire kötelező érvényű határozat jön létre, a második esetben a határozat csak magát az Alkotmánybíróságot kötheti a jogalkotási folyamatban, mivel nincs hézagmentes demokratikus legitímációs⁴³ lánc, ami a közhatalom gyakorlás követelménye.

A Tüh.-t azonban — amely nem más, mint egy döntés-előkészítő tevékenység végeredménye — az Alkotmánybíróság normatív rangra emelte, amikor kötelező érvényűnek ismerte el, átfordítva ezzel kvázi jogszabállyá.⁴⁴ Megalkotására a szerv (Alkotmánybíróság) hatáskörének túllépésével került sor, mely „(...) határozat normativitása önmagában megalapozza az alkotmányellenességet. Ennek egyik indoka lehet az, hogy az Alkotmányban foglalt hatáskörén — hatalmi szervként — túlterjeszkedő, *quasi* normát alkotó (...) Bíróság jogalkotása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságot. Azzal ugyanis, hogy más hatalmi ág hatáskörében jár el, felborítja a demokratikus jogállam egyik legfontosabb összetevőjének, a hatalmi ágak egyensúlyának kényes rendszerét”.⁴⁵

3.3. A Tüh., mint *ultra vires aktus*?

Feltehetjük a kérdést: mi akkor a Tüh.?

Az Alkotmánybíróság nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel és a birtokában lévő hatáskörök alapján sem teremthet saját maga számára újabb hatásköröket. Csak az Alkotmányban meghatározott célkitűzések érdekében a ráruházott hatáskörök mentén járhat el. A Tüh. — tartalma alapján — nyilván az Alkotmányból nem vezethető le, sőt maga az Alkotmánybíróság teszi ezt még nyilvánvalóbbá, mikor megállapítja, hogy az „Abtv. azon rendelkezései, amelyek az Alkotmánybíróság ügyrendjére utalnak, az Alkotmánybíróság eljárására nincsenek meghatározó befolyással”.⁴⁶

⁴¹ Tí. megsemmisítést.

⁴² Lásd alkotmányos követelmények.

⁴³ A demokratikus legitímációról lásd részletesen 30/1998. (VI. 25.) AB határozat.

⁴⁴ Talán nem meglepő, hogy az Alkotmánybíróság honlapján szintén a „jogszabályok” fül alatt szerepel. Lásd <http://www.mkab.hu/hu/alkotm.htm>.

⁴⁵ Bihari, M.: 70/2006. (XII. 13.) AB határozat különvéleménye.

⁴⁶ 2/2002. (I. 25.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság a Tüh.-t belső határozatnak testálja, mintha formális értelemben vett szervezeten belüli normatív aktus⁴⁷ volna, és ezzel — habár végső soron elismeri normatív rangját — elburkolja közhatalmi jellegét. Nyilvánvalóan azonban mindamellett, hogy a Tüh. az Abtv. azon rendelkezéseinek szabályozását tartalmazza, amelyet az Alkotmánybíróság ügyrendjére utaltak, tartalmazza az állampolgárok széles körét érintő általános szabályokat is, mint például a IX. fejezet a Visszautasításról, Az eljárás felfüggesztéséről, Az eljárás megszüntetéséről. Ezen szabályok pont az Abtv. rendelkezéseit egészítik ki, pótolják azt nem feltétlen konzisztens módon (*contra legem; praeter legem*), melyek az eljárás más résztvevőire is közvetett módon, de szükségképpen kihatással vannak. A belső határozat meghatározás kizárható!

A Tüh. vajon *ultra vires* vagy jogforrástanilag nem létező aktus? Valójában mindkét felvetés helyes, attól függően, mit tekintünk kiindulópontnak. Az első megközelítés esetében maga a Tüh. megalkotásának eljárása a kiindulópont. Az Abtv. egyértelműen felhatalmazza⁴⁸ az Alkotmánybíróságot az Alkotmány-bíróság ügyrendjéről szóló törvényjavaslat megalkotására és a fentiekben az is megállapítást nyert, hogy ezt a felhatalmazást lépi át azzal, hogy döntés-előkészítő tevékenység végeredményét normatív rangra emeli, kötelező érvényűnek ismeri el. Ez esetben a Tüh. *ultra vires* aktus. A hatáskör hiányában kibocsátott aktusnak nincs jogilag kötelező ereje.⁴⁹

A második megközelítés esetében a Tüh. normatív ereje, mint az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező határozata a kiindulási pont. Hans Kelsen a jogot egy hipotetikus alapnormára épített hierarchikus, zárt rendszerként fogta fel. A normák e lépcsőjén, az egyes lépcsőfokokon elhelyezkedett szabályok érvényüket a felettük elhelyezkedő normákból merítik.⁵⁰ Mivel az Alkotmánybírósági határozat nem változtatható meg más jogforrással a jogforrási hierarchiában, mint kitüntetett jogalkalmazói döntés, az Alkotmány alatt és egyéb jogforrások fölött helyezkedik el.⁵¹ A Tüh. megalkotása ugyanakkor — már említettem — nem vezethető le Alkotmányból. A jogforrástanilag alatta elhelyezkedő norma pedig érvényes felhatalmazást nem adhatott. Az itt tárgyalt esetben tehát egyáltalán nincs az aktus kibocsátójának érvényes felhatalmazása a „jogalkotásra”. Jogforrástanilag nem létező, de valójában követett aktusról van szó, amelynek jogilag kötelező ereje szintén nincs.

Analógiával alkalmazhatjuk az Alkotmánybíróság azon érvelését, melyet a minisztériumi leiratok kapcsán hozott, hogy „bár a bennük foglalt

⁴⁷ Az aktustanról lásd részletesen: Patyi – Varga, 2007, 105-143.

⁴⁸ Az Abtv. 29-30. § kimondja: „Az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg, amelyet az Országgyűlés — az Alkotmánybíróság javaslatára — törvényben határoz meg. Az Alkotmánybíróság teljes ülésén dönt a következő ügyekben: f) az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvényjavaslat megalkotása”.

⁴⁹ Sólyom, 2001, 293-295.

⁵⁰ Kulcsár, 2002, 25.

⁵¹ Vö. Patyi – Varga, 2008, 78.

jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután (...) központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a (...) kötelező előírásaként kövessék azokat. (...) A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.”⁵²

3.4. *Tüb. versus Abtv.*

Az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.⁵³ Az utólagos (absztrakt vagy konkrét) normakontroll alapvető joggal kétségkívül összefügg. Az alkotmánybírói eljárás kezdeményezésének jogosultsága (...) az Alkotmány 32/A. § keretei között alkotmányos alapjog,⁵⁴ mely alapvető jog törvényi szabályozását — az Alkotmány 32/A. § (3) és (6) bekezdése alapján — az 1989. évi XXXII. az Alkotmánybírósról szóló törvény látja el.

Azonban nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Ebből az következik, mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy — az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően — törvénybe kell-e foglalni vagy sem.⁵⁵

Az Alkotmánybírói ügyrendjével kapcsolatban bár „megállapítható (...), hogy az Abtv. azon rendelkezései, amelyek az Alkotmánybírói ügyrendjére utalnak az Alkotmánybírói eljárásra nincsenek meghatározó befolyással”,⁵⁶ így akár a rendeleti úton való szabályozás is megfelelőnek tűnhet, ellenben ezt rögtön ki is zárja az Abtv. törvényi szabályozásról rendelkező 29. §-a. Bár kétharmados törvényként⁵⁷ ugyan ez teremti meg az alapját ügyrendi törvény megalkotásának, ugyanakkor keretet is szab neki azzal, hogy egyszerű többségű törvényi szabályozásról rendelkezik. Az ügyrendi törvény, így nem az Abtv. hiányainak pótlója, hanem csupán kiegészítője. Az Alkotmány előírása szerint ugyanis, minősített többséggel megalkotott törvényt egyszerű többséggel hozott törvénnyel módosítani

⁵² 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

⁵³ Az Alkotmány 8. §-a kimondja: „(1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődleges kötelessége. (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

⁵⁴ 4/1997 (I. 22.) AB határozat.

⁵⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

⁵⁶ 2/2002. (I. 25.) AB határozat.

⁵⁷ Alkotmány, 32/A. § (6) bekezdés: „Az Alkotmánybírói szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

nem lehet.⁵⁸ Azokban az esetekben, amikor az a probléma, hogy az egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvény a minősített többségű törvényt módosította-e — formálisan (szövegszerűen) nem egyértelmű a módosítás (megváltoztatás, kiegészítés) is beleértve —, minden esetben vizsgálendő az is, hogy mi a kétharmados törvény által meghatározott szabályozási koncepció lényegi eleme, azaz érinti-e a lényeges normatartalmat az egyszerű szótöbbséggel megalkotott törvény.⁵⁹

Az ügyrendi törvény a Tűh. jelen tartalma mellett csakis minősített többséggel elfogadott törvény lehetne (*sic!*), függetlenül attól, hogy az Abtv. 29. §-a csak egyszerű többségű törvényről rendelkezik. Ebben az esetben azonban a kétharmadoság igénye immár „csupán” azért áll fenn, mert a rendelkezései e körben⁶⁰ nyerne szabályozást. Magam részéről így értelmezem az 1996. április 2. napján az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvényjavaslat általános vitáján elhangzottakat is azon koncepcionális kérdésekről, amelyek szerint: „ügyrendi törvényjavaslatban foglalt egyes kérdések szabályozását az Abtv.-be kellene foglalni”.⁶¹

A Tűh. ilyen módon még az Abtv. szerinti törvénytervezetnek sem felelne meg, nemhogy a kötelező normának. Kétségtelen, hogy ez nem maradt jogkövetkezmények nélkül.

A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.⁶² A népszuverenitás egyik gyakorlási formája a megjelölt közvetlen hatalomgyakorlás. Ilyen: a népszavazás, a népi kezdeményezés vagy a norma alkotmányossági vizsgálatának kérelme, mely esetén „az indítványozó nem saját jogséremlé orvoslása érdekében lép fel, hanem a köz(érdek) képviselőjeként az alkotmánynak megfelelő jogállapot helyreállításáért” (*actio popularis*).⁶³ Az alkotmányból következik (az is), hogy az utólagos normakontroll minden jogszabályra kiterjed, ez a teljesség még törvényhozási úton sem lenne szűkíthető.⁶⁴

A meg nem alkotott törvény fölött ugyanakkor nem lehet az állam polgárainak ellenőrzéséről beszélni, hiszen nincs mit kontrollálni. Azzal azonban, hogy nem került sor az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó törvény megalkotására még alkotmányellenes helyzet nem alakult ki, mivel a pusztán „mulasztás nem éri el az alkotmányellenesség szintjét”.⁶⁵ Az alkotmányellenességet pont a Tűh., mint egyfajta *pseudo norma* megalkotása okozza, amellyel a jogalkotási folyamatba avatkozott be. Ugyanis hatását tekintve a Tűh. és a Tűh. alapján

⁵⁸ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

⁵⁹ 31/2001. (VII. 11.) AB határozat.

⁶⁰ Tű. minősített többségű törvényben, hiszen annak a rendelkezéseit egészíti ki, pótolja.

⁶¹ Lásd részletesen: 2/2002. (I. 25.) AB határozat, III. rész.

⁶² Alkotmány, 2. §.

⁶³ Papp, 2007, 454.

⁶⁴ 4/1997. (I. 22.) AB határozat.

⁶⁵ 2/2002. (I. 25.) AB határozat.

feltételezhető ügyrendi törvény között nincs különbség: a gyakorlatban mindkettő kötelezően érvényesül. Csakhogy míg a második esetben folyamatos demokratikus legitimáció lánc mellett, még a nép kontrollja⁶⁶ is ott áll, addig az első esetben semmilyen kontroll és legitimációs lánc nincs. Az Alkotmány zárt rendet alkot az államhatalom gyakorlására: egyetlen tényező sem rendelkezik kizárólagos, ellenőrzés nélküli hatalommal.⁶⁷ Ezen az Alkotmánybíróság kialakította „élő jog” teória sem segít, hiszen nem tekinti az Alkotmánybíróság normának az „élő jogot” azokban az esetekben, ahol nem egy meglévő és vizsgálatra elfogadott norma tartalmaként szerepel.⁶⁸ Akár évtizedes „élő jog” sem pótolja a törvényi szintű szabályozást.⁶⁹ „Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.”⁷⁰

IV. Jogvédelem vagy jogkorlátozás?

Az eddigieket tulajdonképpen e fejezet szolgálatába kell állítanunk, melyben a dolgozat fő témája kerül kifejtésre, a könnyebb érthetőség kedvéért néhány példával illusztrálva.

Eisenmann egyik alapvető tétele szerint az alkotmány az alkotmánybíráskodás révén válik jogilag valóban kötelező, legmagasabb fokú jogi normává. Az alkotmányi rendelkezés hatékony szankciót ugyanis csak azáltal nyer, hogy az alkotmányellenes rendelkezést az erre feljogosított Alkotmánybíróság megsemmisíti. E nélkül az alkotmány nem más, mint legfeljebb erkölcsileg kötelező politikai program, a jogalkotónak címzett jótanácsok gyűjteménye, amelyek figyelembevételében vagy mellőzésében a jogalkotó jogilag kötetlen.⁷¹

Elsősorban az Alkotmánybíróságnak az alapjogi védelmével kapcsolatos legfontosabb feladatait, hatásköreit idézzük fel, így szólunk az alkotmányjogi panasz intézményéről és az utólagos normakontroll szabályairól.⁷² Ezt a fajta elnevezést követi maga az Abtv. törvény is (szerintem) nem túl következetesen. Talán szerencsésebb fogalmazás (felosztás) lenne az absztrakt utólagos normakontroll és a konkrét utólagos normakontroll típusokra. Én magam ehhez igazodom.

⁶⁶ Ti. normakontroll kezdeményezése.

⁶⁷ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

⁶⁸ Sólyom, 289.

⁶⁹ 31/1997. (V. 16.) AB határozat.

⁷⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

⁷¹ Eisenmann, 1928, 22.

⁷² Sári – Somody, 2008, 365.

1. Absztrakt utólagos normakontroll

Az Alkotmánybíróság legjelentősebb és a gyakorlatban leginkább kedvelt, leggyakrabban előforduló hatásköre az utólagos normakontroll.⁷³ Az absztrakt utólagos normakontroll *actio popularis*; bárki kezdeményezheti — időhatár megjelölése nélkül — valamely jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének megállapítását. Az absztrakt utólagos normakontroll esetében az indítványozó nem saját jogséremlere orvoslása érdekében lép fel, hanem a köz(érdek) képviselőjeként az alkotmánynak megfelelő jogállapot helyreállításáért. Az indítványnak nem feltétele semmilyen konkrét jogsérelem.⁷⁴

Az Alkotmánybírósághoz intézett indítványok 80%-át az utólagos normakontroll teszi ki.⁷⁵ „Az Alkotmánybíróság absztrakt arcéle nem előre eltervezett hatásköri kiegyensúlyozatlanság, hanem az utólagos absztrakt normakontrollra bevezetett gyakorlatilag feltétel nélküli *populáris akció* következménye.”⁷⁶ Ne gondolja azonban senki, hogy az állampolgárok csupán tudományos érdeklődésből tanulmányozzák az alkotmányt szabadidejükben és vetik össze különféle jogszabályokkal, mígnem felfedezve valamilyen alkotmányellenességet, lelkesen fordulnak az Alkotmánybírósághoz megsemmisítés végett. Az indítványozók túlnyomó többségét a kifogásolt jogszabály személyesen is érinti,⁷⁷ a háttérben nagyjából részben valamilyen konkrét ügy szerepel.

Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban az alkotmánnyal összefüggésben javasolni kell a jogi norma teljes vagy részbeni megsemmisítését. „A megsemmisítés lényegi szankció, ennek következtében ugyanis a jogi norma a hatályát veszíti.”⁷⁸ Az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatát közzéteszi a Magyar Közlönyben, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben az állami irányítás egyéb jogi eszközét közzétették. A fő szabály az *ex nunc* hatályon kívül helyezés (a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket). A fő szabály alóli kivétel, hogy az Alkotmánybíróság akár visszamenőleges (*ex tunc*) akár a jövőre nézve (*pro futuro*) hatállyal rendelkezhet a jogi norma megsemmisítéséről, ha ezt a jogbiztonság érdeke indokolja. Ehhez hasonlóan az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazásáról a fő szabálytól eltérően is — ha ezt az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja — dönthet, vagyis az alkotmányellenesség következményeit egyes jogviszonyokra egyedileg is meghatározhatja, akár visszamenőleg, akár a jövőre nézve.⁷⁹ A jogerősen lezárt

⁷³ Az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata: Abtv. 37-43. §.

⁷⁴ Papp, 2007, 454.

⁷⁵ <http://www.mkab.hu/content/hu/statisz/sajto2004p1.htm>.

⁷⁶ Sólyom, 2001, 167.

⁷⁷ Sólyom, 2001, 160, 255-256.

⁷⁸ Papp, 2007, 454.

⁷⁹ Papp, 2007, 454.

büntetőeljárások tekintetében a jogszabály alkotmányellenessége következményeit illetően azonban az Alkotmánybíróságnak nincs választási lehetősége: el kell rendelni azok felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól, és az alkalmazott rendelkezése semmisségéből a büntetés csökkenése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülése vagy korlátozása következne.⁸⁰

2. Konkrét utólagos normakontroll

A konkrét normakontrollnak két fajtája létezik: a bírói kezdeményezés, valamint az alkotmányjogi panasz.

2.1. Bírói kezdeményezés

A bíró — a bírósági eljárás felfüggesztése mellett — az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, amikor az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. A bírósági eljárásban részt vevő kérheti a bírótól, hogy kezdeményezze az alkotmánybírósági eljárást, a bírói gyakorlat szerint azonban a bíróság nem köteles indokolni azt a döntést, amellyel a feleknek az eljárás felfüggesztésére és az Alkotmánybíróság eljárásnak kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasítja.⁸¹ E hatáskörében az Alkotmánybíróság — az alkotmányjogi panaszhoz hasonlóan — hatályon kívül helyezett jogi norma alkotmányosságát is elbírálja, valamint dönt a norma konkrét esetben való alkalmazhatóságáról.

2.2. Alkotmányjogi panasz

„Az alkotmányjogi panasz az alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, az Alkotmánybíróság hatáskörei közül pedig azon kivételes eszköz, amely az „igazságszolgáltató” funkcióra összpontosul.”⁸² Az alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz jogorvoslat.⁸³ Az indítványozó azonban még itt is a közérdek képviselőjeként lép fel.⁸⁴

Az alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az alkotmánybíróságához az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon

⁸⁰ 10/1992. (II. 25.) AB határozat.

⁸¹ BH 1994. 448.

⁸² Papp, 2007, 459.

⁸³ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁸⁴ Kukorelli, 2007, 451.

belül lehet írásban benyújtani, tehát a rendes jogorvoslati lehetőség kimerítését követően. Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából fő szabályként a rendkívüli jogorvoslatokat (perújítás, felülvizsgálati kérelem) figyelmen kívül kell hagyni, ez azonban nem jelenti azt, hogy rendkívüli jogorvoslatra vonatkozó jogi szabályozást ne lehetne alkotmányjogi panasz keretében sérelmezni.⁸⁵

Kukorelli kifejti a hazai alkotmányjogi panasz kapcsolatában, hogy az „nem valódi”: „az alapjogsérelem ténye önmagában nem elegendő, hanem az eljáráshoz az is szükséges, hogy az alapjogsértés alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán álljon elő. Ebben a tekintetben tehát az alkotmányjogi panasz esetében is az a kulcsmozzanat, hogy megállapítható-e az alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége, vagyis az alkotmányjogi panasz jellegét tekintve összekapcsolódik a normakontrollal. »Valódi« alkotmányjogi panasz esetén a közhatalom általi bármely alapjogsértés megalapozza a panasz lehetőségét (a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket követően).»⁸⁶ Sólyom László is több helyen megemlíti,⁸⁷ hogy hiányzik az igazi alkotmányjogi panasz, de igazán elgondolkasztató az a kijelentése, hogy a valódi alkotmányjogi panasz „bevezetését már nem is tartom szükségesnek”.⁸⁸ (Zárójelesen megjegyzem, hogy vajon azért nem: mert az Alkotmánybíróság így is aggálytalanul el tudja látni feladatát?)

Hogy megértsük a problémát és az esetleges „különböző” álláspontokat, az alapvető kérdésre kell választ kapnunk: az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása és a jogszabály alkotmányellenes alkalmazása között van-e különbség? Bár ennek megválaszolása nem tartozik a dolgozat témájába, sőt inkább jogszociológiai kérdés, annyi mégis megjegyezhető, hogy egy jogszabály alkotmányellenes alkalmazása automatikusan átvált a jogszabály alkotmányosságának kérdésévé, hiszen a jogalkalmazás magából a jogszabályból ered. A jognak nincs két rétege; a jogszabálytól független jogalkalmazás kontinentális jogrendszerben értelmezhetetlen kategória. Az „élő jog” doktrínája, valamint az „alkotmánykonform értelmezés” technikája mind-mind ezt a problémát hidalják át. Nem véletlen, hogy Sólyom László provokatív kijelentését e két módszer kifejtése követi.⁸⁹

Az pedig egy újabb kérdés, hogy az alkotmányellenesség megállapításának következményeit, hogyan lehet orvosolni. Napjainkban ez már egyre pontosabb szabályozás alá kerül,⁹⁰ ugyanakkor nem felejthető, hogy a témával kapcsolatban a magyar igazságszolgáltatás karikatúrája mutatkozott meg a kilencvenes évek elején a

⁸⁵ 41/1998. (X. 2.) AB határozat.

⁸⁶ Papp, 2007, 459.

⁸⁷ Lásd például Sólyom, 2001, 115, 176, 210.

⁸⁸ Sólyom, 2001, 236.

⁸⁹ A problémáról lásd részletesen Illéssy, 2001., valamint Sólyom, 2001, 236–239.

⁹⁰ Lásd például 2004. évi CXL. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény, 117. §.

Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában.⁹¹ Éppen ezért (és ez igaz a mai napig) a múltba gyökerező, szilárd hatalmi pozíciót őrző Legfelsőbb Bíróságok fejtik ki a legnagyobb ellenállást az alkotmánybíróságokkal szemben.⁹²

2.3. Az alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontroll viszonya

Ami az alkotmányjogi panasz, illetve az (absztrakt) utólagos normakontroll egymáshoz való viszonyát illeti, az alkotmányjogi panasz intézményét jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Az alkotmányjogi panasz tehát „individuais jogsérelemhez kötött utólagos normakontroll”.⁹³

„A probléma gyökere az, hogy az Abtv.-ben nincs valódi különbség az absztrakt normakontroll és az alkotmányjogi panasz között, mindkettő jogszabály alkotmányellenességére vonatkozik, s miután következményei ugyanazok, a panaszra előírt indítványozási feltételek a bárki által indítványozható norma-felülvizsgálatához képest értelmetlen megkötések. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése⁹⁴ kivételt tesz az *ex nunc* hatályon kívül helyezés és ama szabály alól, hogy a megsemmisítés nem érinti a közzététel előtt létrejött jogviszonyokat. Ez a bekezdés lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a »jogszabály konkrét esetben történő alkalmazását« az »eljárást kezdeményező különösen fontos érdekére« tekintettel a hatályon kívül helyezésre vonatkozó általános szabálytól eltérően állapítsa meg. Ez a lehetőség azonban nem korlátozódik az alkotmányjogi panaszra, ahova pedig illene, hanem elvileg az absztrakt normakontroll indítványozójára is alkalmazható. Ugyanez a bekezdés lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályt *ex tunc* (avagy jövőbeni időponttól) helyezze hatályon kívül — szintén nemcsak az ehhez illő absztrakt kontroll, hanem panasz esetén is.”⁹⁵ Ezt az Alkotmánybíróság az osztrák Alkotmánybíróság által kidolgozott *Ergreiferprämie*⁹⁶-hez hasonlatosan oldotta meg. Eszerint a konkrét normakontroll (bírói) és alkotmányjogi panasz esetén az érintett fél, illetve az indítványozó javára kimondja az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatatlanságát az adott ügyben (*erga omnes* a jogszabályt *ex nunc* vagy jövőbeli időponttól semmisíti meg).⁹⁷

⁹¹ A Legfelsőbb Bíróság kifejti, hogy az elkövetéskor hatályos jogot kell alkalmazni, s e tekintetben sem anyagi, sem eljárási hiba nem történt, így az Alkotmánybíróság által történt büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelése hatástalan volt. „Mindezekre tekintettel a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a (...) kerületi bíróság törvényességi óvással megtámadott ítélete annak meghozatala és jogerőre emelkedése időpontjában nem volt törvénytörő, ezért a legfőbb ügyész által emelt törvényességi óvást a Be. (...) alapján elutasította.” BH 1992. 680.

⁹² Vö. Sólyom, 2001, 230-231.

⁹³ Lábady, 1991.

⁹⁴ Abtv. 43. § (4) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság a 42. § (1) bekezdésében, valamint a 43. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.”

⁹⁵ Sólyom, 2001, 34-35.

⁹⁶ Szabad fordításban: folyamodó jutalmazása.

⁹⁷ Sólyom, 2001, 61. lásd még 262, 714.

Büntetőjogszabályok alkotmányossági vizsgálata esetén azonban a jutalmazás nem járható út, mivel az Alkotmánybíróságnak nincs mérlegelési jogköre a létrejött jogviszonyok sorsa tekintetében. Bár az Abtv. 42. § foglaltak szerint alkotmányellenesség kimondása esetén „a határozat közzétételének napján veszti hatályát a jogszabály” és a 43. § (1) bekezdése szerint „a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni” ami így *ex nunc* hatályt jelentene, azonban a 43. § (3)⁹⁸ bekezdése gyakorlatilag⁹⁹ kötelező *ex tunc* hatályt ír elő büntetőeljárás esetén, ami megkülönböztethetetlenül összeolvasztja az absztrakt kontrollhoz, illetve az alkotmányjogi panaszhoz fűződő jogkövetkezményeket. „A büntetőjogra nézve ugyanis az *actio popularis* a törvény erejénél fogva nemcsak az egyébként az alkotmányjogi panaszhoz járó egyéni jogorvoslattal jár, hanem minden büntetőeljárás felülvizsgálatával, amely alkotmányellenes jogszabályon alapult.”¹⁰⁰ Ráadásul az Abtv. 42–43. §§-hoz fűzött indokolás egyértelműen „...az alkotmányellenességnek az adott jogszabály *hatálybalépéséig visszamenő hatállyal* történő...”¹⁰¹ megállapításáról beszél az említett esetben. Ennek magyarázata a büntetőjog sajátos helyzetéből adódik, melyről alább még részletesen lesz szó.

3. Hatályon és hatályon kívül helyezés különbsége

Egy jogszabályt akár a jogalkotó, akár az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezhet (megsemmisíthet), de annak jogkövetkezményei mégsem lesznek ugyanazok, így azokat egymással azonosítani sem lehet. Első és legszembetűnőbb

⁹⁸ Abtv. 43. § (3) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.”

⁹⁹ Elméletileg azonban pont fordítva történik és az Abtv. e rendelkezése csak *desztillálja* az alkotmányos büntetőjogból eredő következményeket: az *ex tunc* hatályon kívül helyezést. Az Abtv. két konjunktív feltétele csak a jogszabályok szinoptikus vizsgálatával tárhatók fel. Az első feltétel, a hátrányos következmény, mintha az alapján válogatna az *ex nunc* és *ex tunc* hatályon kívül helyezés között, hogy ki áll még hátrány alatt. Szó sincs erről! Csupán arról van szó, hogy aki még a hátrány alatt áll, annak felülvizsgálatát kötelező elrendelni, míg aki már nem áll közvetlen alatta, az maga rendelkezhet erről (lásd Be. reparáció intézményét). A második feltétel tulajdonképpen a kedvezőbb elbírás kitétele. Azoknak a büntető szabályoknak az alkotmányellenessége ugyanis, amelyek nem a terhelt felmentését szolgálják, a *nullum crimen sine lege* elv miatt csak *ex nunc* vagy *pro futuro* hatállyal történő megsemmisítés jöhet szóba. Másrészt a büntetőjogszabályok, amely nincsenek kihatással a terhelt felelősségének megállapítására, a jogviszony szerkezetétére irrelevánsak, nyilván jelentőség nélküli a hatályon kívül helyezésük időpontja is, hiszen akár az *ex tunc* hatályon kívül helyezés sem befolyásolná eme jogviszonyokat. Ezekben az esetekben a fő szabályt (*ex nunc*) a jogbiztonság igényli.

¹⁰⁰ Sólyom, 2001, 537.

¹⁰¹ 1989. évi XXXII. törvény indokolása (CompLex CD-jogtár).

különbség a döntés véglegessége.¹⁰² A második különbség: a hatályon kívül helyezés jogkövetkezményei. Ha a jogalkotó — mérlegelési körében — helyez hatályon kívül egy jogszabályt, akkor ennek ettől függetlenül van egy időintervalluma, amelyen belül a jogszabály hatályos;¹⁰³ az alkalmazhatatlanság kérdése fel sem merülhet. Ezzel szemben, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség kimondása esetén „hatályon kívül helyezi” a jogszabályt, amitől csak kivételes esetben¹⁰⁴ térhet el, mérlegelési körében határozza meg az arra épülő jogviszonyokat jogi sorsuk tekintetében; felmerül az alkalmazhatóság kérdése. Azonban (általában) itt is van még egy érvényes időtartama. Ez a tényállás pedig nem magyarázható másképpen — fejtí ki Hans Kelsen —, mint akként, hogy az alkotmány nemcsak az alkotmányos, hanem — valamilyen értelemben — az „alkotmányellenes” törvény érvényességét is elismeri.¹⁰⁵

Két esetkörben azonban az Alkotmánybíróság mérlegelése egyenesen kizárt az alkalmazhatóságot illetően és ez már valódi eltérés a hatályon kívül helyezések között: ha a jogszabály közjogilag semmis¹⁰⁶ vagy a már említett büntetőjogszabály alkotmányellenessé nyilvánítása esetén (ami *quasi ex tunc* hatályon kívül helyezés¹⁰⁷). Ezekben az esetekben nincs a jogszabálynak hatályos és érvényes időtartama, ezért sem véletlen használja itt az Abtv. (is) a semmisség kifejezést.¹⁰⁸ Az alkalmazhatóság problémája eleve ki van zárva: az nem egy mérlegelés kérdése, hanem már egy mérlegelés eredménye!

Az egyes jogviszonyok és jogi tények — mint az Alkotmányos normatan fejezetben említésre került — önállósulnak az alapul vett normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna. A jogbiztonság elvéből fő szabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével — származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól — nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. Ilyen kivétel a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálata az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alapján folyt. Ezt az alkotmányos büntetőjog követeli meg.¹⁰⁹

¹⁰² „A Parlament tetszése szerint fenntarthatja, eltörölheti vagy visszaállíthatja a halálbüntetést — amíg e büntetés alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság ki nem mondta a végső szót.” 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

¹⁰³ Nyilván a jogalkotó is megszüntethet jogszabályt *ex tunc* hatállyal, ha az a jogbiztonsággal összeegyeztethető. Egy büntetőjogszabály esetén *quasi* amnesztiát jelentene.

¹⁰⁴ Az alkotmánykonform értelmezés technikáját lásd bővebben Illéssy, 2001.

¹⁰⁵ Kelsen, 1988, 47—49.

¹⁰⁶ 1475/B/1995. AB határozat.

¹⁰⁷ Lásd részletesen a „2.3. Az alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontroll viszonya” cím alatt.

¹⁰⁸ Lásd Abtv. 43. § (3) bekezdését: „az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből”.

¹⁰⁹ 10/1992. (II. 25.) AB határozat.

4. Hatályát veszett jogszabály alkotmányossági vizsgálata

Az eddigiekben az általánosabb hatályos jogszabályok vizsgálatáról volt szó. Már itt is felmerültek a jogszabály-megsemmisítés időbeli hatályának problémái, amelyen az Alkotmánybíróság sikeresen túl tudott lépni. Az igazi gondot és zavart azonban a hatályát veszett jogszabály alkotmányossági vizsgálata okozta és okozza. Az alábbiakban erről lesz szó.

Az Abtv. a jogszabály alkotmányellenessége következményeit szabályozza, mind magára az alkotmányellenes jogszabályra nézve, mind pedig az annak alapján korábban létrejött jogviszonyok sorsa tekintetében.¹¹⁰ Voltaképpen a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálatánál az absztrakt és konkrét normakontroll intézményeit az Abtv. és az annak rendelkezését kiegészítő (pótló) Tűh. külön utakra tereli.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy az absztrakt normakontroll keretében csak a hatályos jogszabályokat vizsgálja (*ergo* a hatályon kívül helyezett nem). A Tűh. 29. § szerint: „Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy f) a megsemmisíteni kért jogszabály az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette. Ez a rendelkezés nem alkalmazható az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott bírói kezdeményezés és a 48. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz esetében.” A Tűh. 31. § szerint: „Az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha a) az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált.” „A bíróság ezt magától értetődőnek vette, s nem a szabályt, hanem a rögtön ismertető kivételeket indokolta csak meg.”¹¹¹ Sőt a kérdés legtöbbszörösebb kifejtése sem annyira az alapgondolatot, mint inkább a már nem hatályos norma alkotmányellenességének lehetséges jogkövetkezményeit tárgyalja.¹¹²

Az Alkotmánybíróság hatályát veszett jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát is elvégzi, ha a jogszabályt valamely konkrét ügyben még alkalmazni kell (konkrét normakontrollok esete). Ezt a hatáskörét az Abtv. 43. § (4) bekezdésre alapítja, amely szerint az Alkotmánybíróság a fő szabálytól — azaz a norma *ex nunc* hatályon kívül helyezésétől — eltérhet,¹¹³ s az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságáról is rendelkezhet, ha ezt az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. A bíróság szerint ugyanezek érdekei indokolják a normakontroll elvégzését.¹¹⁴ A „konkrét esetben alkalmazhatósághoz” azonban az

¹¹⁰ 10/1992. (II. 25.) AB határozat.

¹¹¹ Sólyom, 2001, 271.

¹¹² 1475/B/1995. AB határozat.

¹¹³ Érhetetlen módon 36/J/1990. AB végzés szerint ugyanakkor „Az indítványozó helytelenül értelmezi és tévesen hivatkozik az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltakra (...), mert e rendelkezés az alkotmányellenesnek minősített jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára állapított meg az általános szabálytól (Abtv. 42. §) eltérő rendelkezést és nincs összefüggésben a hatályát veszett jogszabállyal kapcsolatos alkotmánybírósági hatáskörrel.”

¹¹⁴ 1163/B/1990. AB határozat és 34/1991. (VI. 15.) AB határozat.

kell, hogy a jogszabály konkrét ügy kapcsán kerüljön az Alkotmánybíróság elé, amely esetből pedig csak kettő van. Már nem hatályos jogszabály konkrét normakontrollját az első ilyen bírói kezdeményezés óta az Alkotmánybíróság folyamatosan elvégzi.¹¹⁵ A másik eset, ha alkotmányjogi panasz keretében támadja az indítványozó az ő ügyében alkalmazott jogszabályt. „Alkotmányjogi panaszra csak ritkán vizsgált hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság; gyakoribb, hogy az ilyen normakontroll elvi lehetőségét állapítja meg *obiter*”¹¹⁶ „¹¹⁷

Kivételek kivételeként kell megemlítenünk még az utólagos normakontrollal kapcsolatban az Alkotmánybíróság azon gyakorlatát — a speciális, önállóan is nevesített eseten, az alkotmányjogi panaszon túl —, hogy még egy vonatkozásban teret enged a már nem hatályos norma alkotmányossági vizsgálatának, mégpedig akkor, ha olyan adóügyben kell alkalmazni, ami még öt éven (*sic!*) belülnek tekinthető.¹¹⁸ Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban a következőket állapítja meg: A formailag már hatályon kívül helyezett jogszabály megsemmisítésének kimondására nem kerülhet sor, az szükségtelen. Ezért alkotmányellenesség megállapítása esetében az Alkotmánybíróság az érintett jogszabályoknak vagy rendelkezéseknek a konkrét ügyben történő alkalmazását vagy általános érvénnyel a jövőbeli alkalmazását tiltja meg. Az Alkotmánybíróság elvi éllal mondja ki tehát, hogy a már hatályon kívül helyezett, de ténylegesen tovább élő adóügyi jogszabályok alkotmányellenessége esetén az alkalmazás általános érvényű tilalmáról szóló rendelkezés — az Abtv. 40. §-ában¹¹⁹ meghatározott — megsemmisítéssel azonos hatású alkotmánybírói döntést jelent. A jövőre nézve, *erga omnes* hatállyal meghozott ilyen döntés, az Abtv. 43. § (2)¹²⁰ bekezdésére figyelemmel, a határozat kihirdetése előtt jogerősen lezárt ügyeket nem érinti.¹²¹

Hol itt a probléma? — merülhet fel a kérdés, hiszen az Alkotmánybírói gyakorlat itt is egy koherens rendszer látszatát kelti. Ne felejtjük azonban, hogy a legmélyebb folyó hömpölyög a legkisebb zajjal.¹²² Elég csak 1994-ben az Alkotmánybírósághoz folyton visszaköszönő adóügyi zűrzavarra gondolni. Ott az Alkotmánybíróság egy bűvészműtávnnyal megoldotta a problémát: bevezette a

¹¹⁵ A gyakorlat a már többször hivatkozott 34/1991. AB határozatról töretlen. Lásd például a 670/B/1997. AB határozatot.

¹¹⁶ Alkotmányjogi panaszról döntött a 7/1994. (II. 18.) AB határozat. Csupán a hatályon kívül helyezett norma vizsgálatának elvégezhetőségét mondja ki a 1475/B/1995. AB határozat és a 670/B/1997. AB határozat.

¹¹⁷ Sólyom, 2001, 271–272.

¹¹⁸ Tilk, 2005.

¹¹⁹ Abtv. 40. §: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti.”

¹²⁰ Abtv. 43. § (2) bekezdés: „A jogszabálynak vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének megsemmisítése — (3) bekezdésben foglalt eset kivételével — nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.”

¹²¹ 7/1994. (II. 18.) AB határozat.

¹²² „*Altissima quaeque flumina minimo sono labuntur.*” (Curtius Rufus)

formális hatályon kívül helyezés érvelését. De az igazi problémához meg kell ismételnem a fentebb elmondottakat: a büntetőjogra nézve az *actio popularis* a törvény erejénél fogva nemcsak az egyébként az alkotmányjogi panaszhoz fűzhető egyéni jogorvoslattal jár, hanem minden büntetőeljárás felülvizsgálatával, amely alkotmányellenes jogszabályon alapult.¹²³ Mivel a formális hatályon kívül helyezés érvelését az Alkotmánybíróság csak az adóügyekben alkalmazza — ezt a magam részéről indokolatlannak is tartom¹²⁴ — a hatályon kívül helyezett büntető jogszabály csak a két konkrét normakontroll szigorú feltételrendszerében vizsgálható. Ugyanakkor ennek jogorvoslata ugyanúgy — mint eredetileg — minden érintett jogalanyra kihat.¹²⁵ Jóformán az Abtv. büntető jogszabályokra vonatkozó jogorvoslattal járó *actio popularis*a lényegében beszűkül az indítványozók feszes körére úgy, hogy annak jogkövetkezményei változatlanok maradnak, amivel a jogintézmény teljesen kiszámíthatatlanná válik. Ez gyakorlatilag a Tüh. szabályain alapul — s ezzel immár felsejlik a Tüh. és az Abtv. ütközése is.

5. Büntetőjogág helye és szerepe a jogrendszerben

Már hivatkoztam arra, hogy a büntetőjog sajátosságaiból adódik a visszamenőleges hatályú megsemmisítés, vagy akár az *actio popularis*-hoz kötött jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén lenyomatát hagyta annak, hogy mit is gondol az alkotmányos büntetőjog rendszeréről, jöllehet a rendszerváltás körülményei is kikényszerítették ezt. Az Alkotmánybíróság ezen döntései máig hivatkozási alapul szolgálnak a témában, melyeket magam részéről is etalonként kezelek.

„A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az *ultima ratio*. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek. Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető

¹²³ Lásd részletesen a „2.3. Az alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontroll viszonya” cím alatt.

¹²⁴ Ugyanazok az indokok fellelhetők a büntetőügyekben, mint az adóügyekben, ráadásul sokkal nyomatékosabban.

¹²⁵ Itt annak sincs jelentősége, hogy a jogviszony már lezárt, hiszen az alkotmányellenesség *ex lege* feloldja azt.

állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.”¹²⁶

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Btk. (...) tilalmazott magatartásnak (...) az egyént és a társadalmat érintő hatásai, következményei olyan súlyosak, hogy más felelősségi formák, így a szabálysértési vagy polgári jogi felelősségi rendszerek eszközei elégtelenek az ilyen magatartások tanúsítóival szemben. E magatartások helytelenítésének, elítélésének erőteljes kifejezése, azon demokratikus eszméknek, értékeknek megerősítése, amelyek ellen e cselekmények elkövetői támadnak, valamint a megsértett jog és erkölcsi rend helyreállítása a büntetőjog eszközeit igényli.”¹²⁷

„Alkotmányos jogállamban a büntetőjog nem pusztán eszköz, hanem értéket véd és maga is értékeket hordoz: az alkotmányos büntetőjogi elveket és garanciákat. A büntetőjog a büntetőhatalom gyakorlásának törvényes alapja és egyúttal az egyéni jogok védelmének szabadságlevele is. A büntetőjog értékvédő ugyan, de szabadságlevélként az erkölcsi értékek védelme körében nem lehet az erkölcsi tisztogatás eszköze.”¹²⁸

5.1. Jogrend sérelme

Ebben a büntetőjogi rendszerben a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmeként szerepelnek és a büntetés jogát az állam gyakorolja. A bűncselekmények ténylegesen okozhatnak magánsérelmet, azonban a társadalom, a jogrend megsértéseként való értékelésük vezetett az állam büntető hatalmához, az állami büntetőmonopóliumhoz.¹²⁹ A megsértett jogrend esetén a szankció alkalmazása a normatív várakozások hitelének visszaállítása, azaz annak igazolása, hogy a megsértett társadalmi várakozás továbbra is érvényes.¹³⁰

A demokratikus jogállamban a büntető hatalom alkotmányosan korlátozott közhatalmi jogosítvány és egyben alkotmányos kötelezettség. A büntető hatalom gyakorlásának, a büntető igény érvényesítésének intézmény- és eszközrendszere közvetlen alkotmányos jelentőséggel bír; a büntető felelősségre vonás szabályai alkotmányos jelentőségűek. A büntetőeljárás közhatalmi jellegéből, feladatának természetéből következően szükségképpen érinti az egyének alkotmányos alapjogait.¹³¹ Azokban az esetekben viszont, amikor egy büntető jogszabály alkotmányellenesnek bizonyul, a jogalkotó feltevése a jogrend sérelméről tévesnek mutatkozik. E tévedés alapján szükségképpen jogkorlátozó jogviszonyokat létesít, ami természetesen magánérdekek sérelmével is jár, azonban — mint minden alkotmányellenes szabály egyébként — a jogrendet sérti meg. Ahogy azonban a

¹²⁶ 30/1992 (V. 26.) AB határozat.

¹²⁷ 30/1992 (V. 26.) AB határozat.

¹²⁸ 11/1992 (III. 5.) AB határozat.

¹²⁹ 40/1993. (VI. 30.) AB határozat.

¹³⁰ Kulcsár, 2002, 161.

¹³¹ Részletesen lásd: 42/1993. (VI. 30.) AB határozat.

jogállami inga egy szélső állapotában az alkotmányos büntetőjog helyezkedik el, úgy az inga másik szélső helyzetében alkotmányellenes büntetőjogszabály áll. A jogrendet mindkét állapotban drasztikus sérelem éri, amelynek helyreállítása főképpen közérdekű.

Az alkotmányellenes büntetőjogszabály szimpla megsemmisítésével (hatályon kívül helyezéssel) ugyanakkor a jogrend még nem áll helyre, ellentétben más jogági jogszabályokkal. Míg utóbbiaknál a ráépülő jogviszonyok védelmére mindig fellelhető valamilyen jogállami érték (legvégső érvként a jogbiztonság), addig az előbbinél a jogviszonyok védelmére „az Alkotmányban rögzített más, fontos alapjogok korlátozásának sem alkotmányos, sem büntető anyagi jogi célja és értelme nincs”;¹³² jogállamtól idegen büntettek és büntetések végrehajtásával az állam az Alkotmány egész alapjogi koncepciójával kerülne szembe.¹³³ Mindaddig, amíg az alkotmányellenes büntetőjogszabály hatása tovább él a hátrányos következményekben, addig nem beszélhetünk a jogrend helyreállításáról.¹³⁴

5.2. Büntetőeljárás kérdőjelekkel

A teljesség igényével megemlítendő a büntetőeljárásban szabályozott reparáció intézménye. Ezzel a sikeres alkotmányossági vizsgálat hatása azokra is kiterjed, akik már mentesültek a hátrányos következmények alól, azonban ezekben az esetekben az Abtv. szerinti kötelező felülvizsgálat eshetőlegessé válik. Ez azért fontos, mert az önrendelkezés — fejt ki az Alkotmánybíróság a törvényes óvással kapcsolatos határozatában — „az emberi méltósághoz való jog tartalmi eleme”.¹³⁵ Ez azonban csak a hátrányos következmények alól való mentesülés után aktivizálódik, mert addig más alkotmányos elvek megelőzik.¹³⁶ Ezzel a jogalkotó egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy alkotmányellenes büntető jogszabály esetén maga a jogrendszer sérül (legalitás), így annak épsége (helyre)felállítása során az egyén érdekei háttérbe szorulnak, és a jogalanynak nincs választási lehetősége, hogy kívánja-e a jogerősen lezárt ügye „bolygatását” vagy sem (jöllehet általában javát szolgálja).¹³⁷ Ez pedig dicséretes, és inkább hat a jogbiztonság mellett, mint ellene, kifejezve azt, hogy önmagában az érintettség egy büntető jogviszonyban súlytalan, alkotmányos érvként nem szolgálhat. Amint viszont a jogrend sérelme helyreáll, a köz érdeke háttérbe szorul, és ismét előtérbe kerülnek az egyéni sérelmek, melyeket az állam okozott.

¹³² 42/1993. (VI. 30.) AB határozat.

¹³³ Vö. a halálbüntetésről: 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

¹³⁴ A hátrányos következmények megszűnése után a jogrend automatikus helyreállása a közérdek hátraszorulása és egyén önrendelkezési jogának feléledéséből ered. A hátrányos következmények mentesülése után a büntetőeljárásról szóló törvény biztosítja a reparációt. Lásd Be. 416. § f) pont.

¹³⁵ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

¹³⁶ Lásd részletesen az „5.1. Jogrend sérelme” cím alatt.

¹³⁷ Be. 417. § (2) bekezdés: „A 416. § (1) bekezdésének e) és g) pontjában meghatározott esetekben a legfőbb ügyész hivatalból köteles a felülvizsgálati indítványt benyújtani.”

A jogalkotó a büntetőjogszabály hatályon kívül helyezésével azonban drasztikusan lecsökkenheti azon személyek körét, akik ezen intézmény igénybevételére jogosultak. Ugyanis alkotmányellenesség kimondására csak konkrét normakontroll előterjesztésének nyomán kerülhet immáron sor. Azonban, mivel a bírói kezdeményezés esetén az érintett nem a Be. reparációját veszi igénybe, hiszen siker esetén nincs is mit reparálni, valamint az alkotmányjogi panasz folyamán pedig csak a kis tárgyi súlyú ügyeknél jöhet szóba az elbírálás időpontjában a hátrányos következmények alóli mentesülés, az alkotmányellenes jogszabály vizsgálatának indítványozói és a reparáció jogosultjai gyakorlatilag nem esnek egybe. Ennek egyenes következménye, hogy a hátrányos következmények alól mentesülteknek semmilyen befolyása sincs a Be. reparáció intézményének jogosultjai körére. Úgy szorul hátra az önrendelkezési jogot elnyomó közérdek, hogy közben az önrendelkezési jog mégsem éled fel. Így gyakorlatilag a jogalkotó a reparáció intézményét kiüresíti.

Már érintőlegesen említésre került a kilencvenes évek elején folytatott érdekes legfelsőbb bírósági gyakorlat.¹³⁸ Ott arra hivatkozva nem változtatott a jogerős ítéleten a Legfelsőbb Bíróság, hogy az Alkotmánybíróság kötelezően elrendelt felülvizsgálata érintetlenül hagyta a Be. azon szakaszát, amely szerint a megtámadott határozat idején hatályos jogszabályok és — a megalapozatlanság esetét kivéve — a megtámadott határozatban megállapított tényállás alapján kell elbírálnia.¹³⁹ Ezzel azonban a Legfelsőbb Bíróság véleményem szerint egyenesen ignorálta a jogállamiságot, ugyanis a jogállamiság elvéből (is) következik, hogy az Alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.¹⁴⁰ Ekként a Be. szabályainak változatlanul tartása mellett is érdemben el kellett volna végeznie a felülvizsgálatot. Ennek következményeként a jogalkotó feloldani kényszerült ezt az ellentmondást.

Az Alkotmánybíróság elvi kiindulópontja nyilván a büntetőjogszabály *ex tunc* megsemmisítése, míg a Legfelsőbb Bíróság elvi kiindulópontja a büntetőjogszabály *ex nunc* megsemmisítése. A jogalkotó az utóbbit fogadta el, de úgy, hogy ez előzőt sem vetette el. Az egyéb szabályozást változatlanul hagyva a Be. fent említett előírását módosította arra, hogy a „felülvizsgálati indítványt az elbírálásakor hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni”.¹⁴¹ Az én fogalomrendszeremben ez a visszamenőleges jogalkotás tilalmába, ekképpen *nullum crimen sine lege* elvébe ütközik. Mert például, ha egy már hatályon kívül helyezett büntetőjogszabály alkotmányellenességét állapítja meg az Alkotmánybíróság, akkor a Legfelsőbb Bíróságnak az irányadó tényállást a Be. említett szakasza szerint már a mostani, az

¹³⁸ Lásd a „2.2. Alkotmányjogi panasz” cím alatt.

¹³⁹ Lásd például BH 1992.680.

¹⁴⁰ 8/1992. (I. 30.) AB határozat.

¹⁴¹ Be. 423. § (2) bekezdés.

új Btk. tényállás¹⁴² alapján kell megítélnie, tehát olyan törvény alapján, ami az elkövetéskor még nem is létezett.

6. Eltűnt Alkotmány

6.1. Jogkorlátozás

A hatályon kívül helyezett jogszabály vizsgálatra jogosult indítványozók körének szűkítése az érintettekre még magyarázható azzal, hogy a hatályon kívül helyezett jogszabályt megsemmisíteni már nem lehet,¹⁴³ valamint a ráépülő jogviszony tekintetében általános érvényű és kötelező felülvizsgálat nincs, ugyanakkor a hatályon kívül helyezett büntető jogszabály indítványozók körének ilyen irányú szűkítésére alkotmányos érvek nehezen támaszthatók.¹⁴⁴ Az általános és kötelező felülvizsgálat ugyanis pont azt a célt szolgálja, hogy az indítványozó érintettségének nincs jelentősége. Visszásságba csap át, hogy valaki ez esetben úgy válhat közérdek képviselőjévé, hogy jogerősen el kell, hogy ítéljék — a feltételek illetően együttállása meglátásom szerint a diszkrimináció tilalmába is ütközik. Sőt az is elképzelhető, hogy a jelenlegi gyakorlat szerint már egyetlen indítványozásra jogosult sincs, és ebben az esetben a jogrend sérülése is véglegessé válik.¹⁴⁵ *A csend nem tesz alkotmányossá.*

Az eddigiekben azt is tisztáztuk, hogy a büntetőjogszabály alkotmányossági vizsgálata *actio popularis*-hoz kötött jogorvoslat. A jogorvoslat benyújtását az irányadó jogszabályok, egyéb feltételek mellett, éppen a jogállamhoz tartozó jogbiztonság érvényesülése végett [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], határidőket megszabva teszik lehetővé.¹⁴⁶ Vajon felhozhatjuk-e érvként a jogbiztonság elvét? A válasz egyértelmű: NEM.

Az alkotmányjogi panasznál megszabott hatvan napos határidő a hatályos jogszabály alkotmányossági vizsgálatánál egy felesleges kitétel,¹⁴⁷ a hatályon kívül helyezett jogszabályok esetén pedig jogbizonytalanságot és kiszámíthatatlanságot eredményez. A kételyeket szertefoszlátva ugyanis a hatvan nap jelen konstellációban nem anyagi jogi, tehát nem arról van szó, hogy mulasztásával az érintett a jogviszony sorsa tekintetében végérvényesen és megváltoztathatatlanul ki lenne szolgáltatva, hanem csupán arról, hogy az Alkotmánybíróság eljárás megindítására e tekintetben többé nem jogosult. Más érintett sikeres alkotmányjogi

¹⁴² Értsd: a régít módosító.

¹⁴³ 1475/B/1995. AB határozat.

¹⁴⁴ Talán elfogadható érvként jelenhetne meg, hogy az indítványozó vagy saját, vagy más hátrány alatt álló érintettségét igazolja. Erre azért lehet szükség, hogy a jogszabály az általános hatályon kívül helyezést valóban túlélte-e. Ellenkező esetben az alkotmánybírói vizsgálat parttalanná válhatna.

¹⁴⁵ Lásd részletesen az „5.1. Jogrend sérelme” cím alatt.

¹⁴⁶ 185/B/1991. AB határozat.

¹⁴⁷ Lásd részletesen a „2.3. Az alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontroll viszonya” cím alatt.

panasza esetén, mivel azt az Abtv.¹⁴⁸ közérdekűvé transzformálja, az Alkotmánybíróság elrendeli az összes alkotmányellenes jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, tehát azokat is, akik eljárásjogi szempontból már nem jogosultak. (Azaz a jogszabályi rendelkezést az alkotmányjogi panasz intézménye tartalmilag tovább „élte”.¹⁴⁹) „A jog érvényesülésének kiszámíthatósága magában foglalja a jogalkalmazás, így a bírósági eljárások kiszámíthatóságát is...”,¹⁵⁰ a jelenlegi gyakorlat pedig ezt alapvetően bizonytalanná teszi, ami sérti a jogbiztonság követelményét.

Teljesen zavarba ejtő és illogikus az is, hogy míg a büntető anyagi jog megsértése esetén a felülvizsgálat — a terhelt javára — nincs határidőhöz kötve,¹⁵¹ addig az Alkotmány, mint a legfőbb norma, megsértése esetén a felülvizsgálatra csupán hatvan nap állhat rendelkezésre. Ez pedig csak akkor lenne indokolható, ha alkotmány elismerné az alapjogok „elévülését”, az állammal szemben való kikényszeríthetőségének elenyészését, ami egyet jelente az állam korlátlan hatalmával. A jogállamban korlátlan hatalom márpedig nincs.¹⁵²

6.2. Legalizált alkotmányellenesség

Hatályos büntetőjogszabály alkotmányossági vizsgálata bárki által és tulajdonképpen határidő nélkül kezdeményezhető, ám a hatályon kívül helyezett büntetőjogszabály alkotmányossági vizsgálatára csupán az érintettek jogosultak, az ügyüket lezáró jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül.¹⁵³ Ezt az óriási különbséget a jogalkotó hatályon kívül helyezési aktusa eredményezi.

Az alkotmányjogi panasz esetén tehát minden egyes indítványozónak hatvan napja van arra, hogy panaszát beterjessze. E határidő véten (avagy akár vétkes) elmulasztásával az érintett jogviszonyokra megszűnik az alkotmány hatálya (*sic!*). Lényegében a büntető törvénykönyv szabályai megelőzik az Alkotmány rendelkezéseit. Így az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlata átjárót nyit a hatalmi ágak között, ami sérti a jogállamiság alkotóelemének tekintett hatalmi ágak elválasztásának elvét, mégpedig úgy, hogy a törvényhozás jogalakító (konstitutív) aktusa, egy büntető jogszabály hatályon kívül helyezésével az igazságszolgáltatásban (törvényhozás-igazságszolgáltatás aspektusában) előre kalkulálható módon végérvényesen és megváltoztathatatlanul alkotmányellenes helyzeteket „fixálhat” (legalizál).

¹⁴⁸ 43. § (3) bekezdés.

¹⁴⁹ vö. Sólyom, 2001, 34.

¹⁵⁰ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

¹⁵¹ Be. 418. § (2) bekezdés: „A terhelt javára szóló felülvizsgálati indítvány benyújtása — a 416. § (2) bekezdésének esetén kívül — nincs határidőhöz kötve. Az indítvány benyújtását nem zárja ki, hogy a terhelt büntetését végrehajtották, vagy a terhelt büntethetősége megszűnt.”

¹⁵² 28/1995. (V. 19.) AB határozat.

¹⁵³ A határidő anyagi vagy eljárási voltáról, lásd Tilk, 2005.

6.3. Szemléltetés

Álljon végezetül néhány példa: az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában foglalkozott a törvényességi óvásról. Ha az indítványozó a törvényességi óvás intézményének eltörlését absztrakt normakontrollban kérte volna, de a kérelme alatt a jogalkotó eltörli azt, a Tűh. szerint az Alkotmánybíróság nem tehetett volna mást, mint az indítványt visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti. Következésképpen az Alkotmánybíróság nem rendelhetett volna el „mindazon büntetőeljárások felülvizsgálatát, amelyekben a törvényességi óvás nyomán a terheltre a jogerős határozatnál hátrányosabb határozatot hoztak, feltéve, hogy az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól.” Ezek a jogviszonyok, így megtámadhatatlanná válnának, a jogalkotó aktusával — bár azok továbbra is nyilván alkotmánysértők maradtak — legalizálja azokat.¹⁵⁴

Másik példaként említhetjük, amikor a jogalkotó hoz egy alkotmánysértő büntetőjogszabályt, majd módosítja. A módosítással a régi szabály hatályát veszti, de a büntetőtörvény időbeli hatályára vonatkozó általános szabály szerint¹⁵⁵ a bűncselekményt az elkövetése idején hatályban lévő törvény szerint kell elbírálni. Az eredeti szabállyal szemben — egy kivételtől eltekintve¹⁵⁶ — absztrakt normakontroll már nem kérhető, vagyis az ilyen jellegű indítványt az Alkotmánybíróság visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti. Feltétezzük, hogy a már nem hatályos szabály alapján elítélnék valakit, aki elmulasztja az alkotmányjogi panasz feltételeinek betartását, így indítványát elutasítják. Majd évek múltán szintén ugyanazon jogszabály alapján elítélnék valakit (akár őt magát is újra!) és ugyanazon indítványt már a feltételek betartása mellett (hatvan napon belül) ismét beterjesztik alkotmányjogi panaszra. Ennek eredményeképpen az alkotmányellenes jogszabály alapján jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát elrendeli az Alkotmánybíróság (tehát azt is, amelynek a beadásánál mulasztás történt). A két időszak között azonban az alkotmánysértő helyzet törvényes és végrehajtható volt. Ez aligha nevezhető jogbiztonságnak. A példák tárháza e témában azonban kimeríthetetlen.

¹⁵⁴ Megjegyzendő, hogy a Legfelsőbb Bíróságon elakadt ezen ügyek felülvizsgálta. Lásd például BH 1992.616.

¹⁵⁵ Btk. 2. §.

¹⁵⁶ Az Alkotmánybíróság határozatában és végzésben, többek között a 258/B/1991. AB végzésében kifejti, hogy az Alkotmánybíróság „... a jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén csak akkor terjeszti ki eljárását az új jogszabályi rendelkezések vizsgálatára, ha azok az indítvánnyal támadott, de időközben hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezésekkel azonos szabályozást tartalmaznak.” Ezt azonban alkalmazni, annak fogalmi elemei miatt, nem lehet akkor, amikor az alkotmányossági vizsgálat éppen a büntető jogszabály tartalmi határozatlanságára irányul.

V. Záró gondolatok

A dolgozat zárásaképpen néhány összegző és jövőbe mutató gondolatot fogalmazok meg, felvillantva a megoldás lehetőségét a problémára.¹⁵⁷

Az Alkotmánybíróság tevékenysége alapvetően az Alkotmányon nyugszik,¹⁵⁸ valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatában alkalmazott elvből, miszerint az Alkotmánybíróság hatásköreit alkotmányos jogállásával összhangban kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság feladatát, az Alkotmány védelmét csak e szempontok messzemenő figyelembe vételével tudja teljesíteni, hogy az Alkotmány ne csupán „jótanácsok gyűjteménye”¹⁵⁹ legyen, hanem a legfőbb jogi norma. „Ha tehát egy norma, akárcsak egy egyedi eljárásban is túlélte az általános hatályon kívül helyezést, az alkotmánybírósági kontrollnak követnie kell oda is”.¹⁶⁰ ennek eljárási akadályai nem lehetnek, mert az felborítja a hierarchikus jogszabályi rendet, átrendezi a demokratikus jogállami értékeket annullálva a materiális jogállam alkotórészének tekintett igazságosságot. Az igazságosságot, ami az egyes jogok értéktartalmának kibontásával pedig a pozitívizmussal való visszaélés szemben véd.¹⁶¹

Az Alkotmánybíróság eljárásának szabályozása — a korábban említett — elkapkodott technikai előkészítésének megfelelően hézagos és ellentmondásos lett. Az alapkérdés az, hogy az Alkotmánybíróság elsődleges feladata az absztrakt alkotmányos rend biztosítása-e, vagy az alapvető emberi jogokon esett egyéni sérelmek orvoslása. Az absztrakt normakontroll és az alkotmányjogi panasz természetesen nem zárja ki egymást, mivel az alkotmányos jogok egyéni sérelmének megállapítása és esetleges jóvátétele gyakran jogszabály alkotmányellenességének kimondásával jár, azaz közvetett normakontroll. A fenti kérdés eldöntése azonban meghatározza az indítványozók körét, az Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek aktualitását, s más helyet jelöl ki számára a jogállam rendszerében, attól függetlenül, hogy a helye a hierarchiában ugyanaz marad. A fenti alapkérdés az Alkotmánybíróság megalakulása óta napirenden van.¹⁶² Legalább négy törvényjavaslat került már a plénum elé, utoljára 2005-ben a T/4487. számon, de ezek különféle okok miatt megakadtak a törvényhozás labirintusában és törvényi szintre nem emelkedtek. E törvényjavaslatok közös jellemzője, hogy „törekszik az Alkotmánybíróság egyes eljárásai tekintetében a pontosabb szabályozás kialakítására”.¹⁶³ Azonban a „probléma gyökerét” a Bárándy Péter igazságügyi-miniszter által beterjesztett javaslat sem kezeli, s például az alkotmányjogi panasz intézményét lényegében változatlanul hagyja. E javaslatok elemzése azonban már

¹⁵⁷ Lásd Függelék.

¹⁵⁸ 2/2002. (I. 25.) AB határozat.

¹⁵⁹ Eisenmann, 1928, 22.

¹⁶⁰ Sólyom, 2001, 272.

¹⁶¹ 21/1996. (V. 17.) AB határozat.

¹⁶² Sólyom, 2001, 19–20.

¹⁶³ Tilk, 2005.

meghaladná jelen tanulmányom kereteit, így átugorva e kázust, a következőkben *de lege ferenda* az Alkotmánybíróság hatásköreit alkotmányos jogállásának primátusából kiindulva, a jelenlegi gyakorlatnál lényegesen egyszerűbb és tisztább megoldást javasolok a kérdés megoldására.

Sólyom László kifejti, hogy „az Abtv. 43. §-ban szét kellene választani egyrészt az absztrakt normakontroll, másrészt a konkrét kontroll és az alkotmányjogi panasz következményeit.”¹⁶⁴ E gondolatokkal a legmesszebb menőig egyet kell érteni. Ez két lépcsőben el is végezhető.¹⁶⁵ Egyrészt a hatvan napos határidőt mint feltételt (amely ráadásul még alkotmányellenesnek is tűnik) büntetőügyekben meg kell szüntetni. Másrészt az alkotmányjogi panasz és az absztrakt normakontroll kapcsolatát fel kell számolni, amelyet a jelenleg hatályos Abtv. 48. § (3) bekezdése jelent. Ez után lehet az utólagos (absztrakt) normakontroll törvényi szabályozását ráhangolni a változásokra. Ehhez kénytelen-kelletlen hozzájárulna az alkotmánybíróság paradigmaváltása, mégpedig ezentúl el kellene végeznie a bárki által kezdeményezett utólagos normakontrollt a hatályon kívül helyezett (büntető)jogszabályok esetén, hasonlóan, mint jelenleg a hatályon kívül helyezett adóügyi jogszabályok egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata során teszi.

Az absztrakt normakontrollra megmaradnának a mai fő szabályok, és kivételesen — ha a jogbiztonság indokolja ezt — a *ex tunc* hatályok kívül helyezéséről is lehetne szó. Konkrét alkotmányossági ügyekben ezzel szemben fő szabály az alkotmányellenes jogszabály „alkalmazhatatlansága”.¹⁶⁶ Attól viszont elzárkózom — és itt Sólyom László feltételezésével nem értek egyet —, hogy az alkotmányjogi panasz esetében a bíróság *erga omnes* hatályt egyáltalán megállapíthasson,¹⁶⁷ mert megítélésem szerint ettől formálódna világossá a két intézmény elkülönülése. Ezt elképzelhetőnek csak az absztrakt normakontrollnál vagy akár a bírói kezdeményezésnél tartom, amely ezután inkább az absztrakt normakontrollhoz, mint az alkotmányjogi panaszhoz fog közeledni. Nem tartom kizártnak ugyanakkor, hogy alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság hivatalból (*ex officio*) vizsgálja a büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelésének lehetőségét, ami immár nem hatásköri, hanem jogosultsági kérdéskör lenne.

Elképzelésem szerint az Alkotmánybíróság így következetesebben tudná alkalmazni az „élő jog” teóriáját, vagy az alkotmánykonform értelmezés technikáját, mely főképpen — és elsősorban ehhez is illene — az alkotmányjogi panasz intézményes keretébe kerülhetne. Az alkotmányjogi panasz a „valódival” konvergálna és az Alkotmánybíróság ki tudna alakítani egy precedens rendszerű ítélkezést. Velejárója lenne nyilván a holt normák¹⁶⁸ kialakulása,¹⁶⁹ mely így nagyobb

¹⁶⁴ Sólyom, 2001, 36.

¹⁶⁵ Lásd: Függelék.

¹⁶⁶ Sólyom, 2001, 36.

¹⁶⁷ Megjegyzem, ez nem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság ne fogalmazhatna meg mindenkire kötelező elvi tételeket, hanem csupán azt, hogy a jogszabály *erga omnes* hatályosságát nem érintheti.

¹⁶⁸ Hatályban lévő normák, melyeket nem alkalmaznak.

figyelmet fordítana az Alkotmánybíróság határozataira. A már nem hatályos normák pedig összhangba kerülnek az Alkotmánybíróság eszközrendszerével, feloldva a hatályosság és alkalmazhatóság egymásnak feszülő problémáját, aminek 18 évvel a rendszerváltás után épp itt is lenne az ideje.

Dolgozatomat a 20. század egyik legbefolyásosabb filozófusa, Karl Raimund Popper gondolatával zárom:

„Ha nem tudjuk, hogyan ellenőrizzünk egy elméletet, akkor joggal kételkedhetünk abban, hogy van-e egyáltalán valami olyan valóság (vagy valóságos szint), amelyet a kérdéses elmélet leírna; ha pedig pozitíve tudjuk, hogy nem lehet ellenőrizni, akkor kéteheink növekedni fognak; arra gyanakodhatunk, hogy egy pusztán mítoszról vagy meséről van szó. Ha azonban egy elmélet ellenőrizhető, akkor ebből az következik, hogy bizonyos fajta események nem következhetnek be; s így az elmélet állít valamit a valóságról.”

VI. Függelék

Az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata (javaslat)

37. § (1) Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének teljes vagy részbeni megsemmisítését.

(2) Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti.

38. § (1) A bíró — a bírósági eljárás felfüggesztése mellett — 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.

(2) Kérelemben a bíró (1) bekezdés szerinti eljárását kezdeményezheti az, aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes.

(3) Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a bíró azokat a folyamatban lévő ügyben nem alkalmazhatja. Egyéb következmények tekintetében pedig megfelelően kell alkalmazni a 37. § (2) bekezdését és a 39. § (2) bekezdését.

39. § (1) Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányosságát nem vizsgálja, kivéve, ha az indítványozó igazolja, hogy

¹⁶⁹ Szigeti, 2005, 153.

a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét továbbra is alkalmazzák;

a jogszabály, vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal büntetőeljárást zártak le.

(2) Ha az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabálynak vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének teljesen vagy részbeni alkalmazásának általános érvényű tilalmáról rendelkezik.

40. § Az Alkotmánybíróság a határozatát közzé teszi a Magyar Közlönyben, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben az állami irányítás egyéb jogi eszközét közzé tették.

41. § (1) A 37. § (2)-ben foglalt esetben a határozat közzétételének napján veszti hatályát a jogszabály vagy annak rendelkezése, és minősül visszavontnak az állami irányítás egyéb jogi eszköze vagy annak rendelkezése.

(2) A már kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály az alkotmányellenességének megállapítása esetén nem lép hatályba.

42. § (1) A 37. § (2) bekezdésében, 38. § (3) bekezdésében és 39. § (2) bekezdésében foglaltakat az Alkotmánybíróság erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti esetek — a 43. § (2) bekezdésben foglalt eset kivételével — nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

43. § (1) Az Alkotmánybíróság a 41. § (1) bekezdésében, valamint a 42. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy alkalmazhatóságának általános tilalmának elrendelését, ha ezt a jogbiztonság érdeke indokolja.

(2) Az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

Az alkotmányjogi panasz (javaslat)

48. § (1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panasz benyújtása a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás esetén nincs határidőhöz kötve, egyebekben a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

(3) Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, alkalmazhatóságát a konkrét esetben megtiltja. Ebben az esetben külön törvény szerinti olyan új eljárásnak van helye, amely a jogerő feloldásával rendelkezik.

(4) Az Alkotmánybíróság határozatát közzé teszi a Magyar Közlönyben, és abban a hivatalos lapban, amelyben az állami irányítás egyéb jogi eszközét közzé tették.

Felhasznált irodalom

- Ádám Antal (1992): A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről, In: *Jogtudományi Közöny*, 12. szám, 523–531.
- Bihari Mihály – Pokol Béla (1998): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest
- Eisenmann, Charles (1928): *Az alkotmánybíráskodás és az osztrák Legfelsőbb Alkotmánybíróság*.
- Illéssy István (2001): Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. In: *Jura* 1. szám 58–65.
- Kelsen, Hans (1988): *Tiszta jogtan*. (Bibó István fordításában) Budapest.
- Kukorelli István (2007): A magyar alkotmánybírósági modell jellemzői. In: *Alkotmánytan I*. Szerk.: Kukorelli István. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kulcsár Kálmán (2002): *Jogsociológia*. 2. kiad. Vince Kiadó, Budapest.
- Lábady Tamás (1991): A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. In: *Magyar jog*, 7. szám, 358–390.
- Papp Imre (2007): Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörei. In: *Alkotmánytan I*. Szerk.: Kukorelli István. Osiris kiadó, Budapest.
- Patyi András – Varga Zs. András (2007): *A közigazgatási jog alapfogalmai*. Mandamus Publishing Kft., Budapest.
- Patyi András – Varga Zs. András (2008): *Általános közigazgatási jog alapfogalmai*. Mandamus Publishing Kft., Budapest.
- Sári János – Somody Bernadett (2008): *Alapjogok – Alkotmánytan II*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Szigeti Péter (2005): *Jogtani és államtani alapvonalak*. Rejtjel Kiadó, Budapest.

- Szigeti Péter – Takács Péter (1998): *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Takács Imre (2007): Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: *Alkotmánytan I*. Szerk.: Kukorelli István. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- Takács Imre (2007): Az alkotmánybíráskodás fogalma. In: *Alkotmánytan I*. Szerk.: Kukorelli István. Osiris Kiadó, Budapest.
- Tilk P (2005): *Az egyes eljárásokra vonatkozó változtatási elképzelések az új alkotmánybíróvási törvény tervezetében*. In: Magyar Jog, 10. szám, 587–597
- Trócsányi László (2006): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. In: Mindentudás Egyeteme.
- Wayne, William (1992): Two Faces of Judicial Activism. In: *The George Washington Law Review*, 7. szám