

Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak klasszikus rendszerében



Témavezető:

Dr. habil. Tóth J. Zoltán PhD

egyetemi docens

Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék

Készítette:

Kovács Krisztián

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A Doktori Iskola vezetője:

Prof. Dr. Jakab Éva egyetemi tanár, az MTA doktora

Budapest, 2020

Tartalom

A hatalommegosztás terminológiája és a hatalommegosztás tana – eszmetörténeti áttekintés	6
I. A hatalommegosztás fogalmának meghatározása	6
II. A hatalommegosztás antikvitás kori és középkori előzményei	11
III. John Locke	14
IV. Montesquieu hatalommegosztási elmélete	20
V. Rousseau szerződéselmélete	23
VI. Benjamin Constant munkásságának bemutatása	27
Zárszó	32
Hatalommegosztás a magyar eszmetörténetben	33
I. A Szent Korona-tan	33
II. A hatalommegosztás magyar elméletei	38
II.1. A hatalommegosztás eszméje Eötvös József elméletében	39
II.2. A hatalommegosztás Concha Győző elméletében	46
II.3. A hatalommegosztás elmélete Polner Ödön munkásságában	48
II.4. A hatalommegosztás eszméje Nagy Ernő Magyarország közjoga című művében	51
II.5. A hatalommegosztás eszméje Bibó István akadémiai székfoglaló értekezésében	53
Az alkotmánybíráskodás kialakulása	55
I. Az alkotmánybíráskodás fogalma	55
II. Az alkotmánybíráskodás gyökerei	65
III. Az alkotmánybíráskodás amerikai modellje	71
IV. Hans Kelsen állam- és jogelmélete	74
V. Az alkotmánybíráskodás európai modellje	83
V.1. Az alkotmánybíráskodás osztrák modellje	88
V.2. A német alkotmánybíráskodás	89
V.3. A francia alkotmánytanács	90
Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata	93
I. Bevezetés	93
II. A demokrácia fogalmának áttekintése	94
III. A polgári társadalom kiteljesedése a demokratikus jogállamban	116
IV. A jogállamiság és a joguralom fogalmainak áttekintése	121

V. Az alkotmánybíróság és a demokrácia közötti kapcsolatról	124
VI. Összegzés	131
Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon	133
I. Előszó	133
II. Az Alkotmánybíróság létrejöttének előzményei	133
III. Az Alkotmánybíróság létrejötte és működése az Alaptörvény hatálybalépéséig	148
IV. Az Alkotmánybíróság működése az Alaptörvény hatálybalépését követően	163
V. Zárszó	187
A magyar Alkotmánybíróság kapcsolata a klasszikus hatalmi ágakkal	188
I. Előszó	188
II. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll eljárás)	191
III. Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll-eljárás)	197
IV. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll-eljárás iránt	206
V. Az alkotmányjogi panasz	210
VI. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata	224
VII. Az egyéb alkotmánybírósági hatáskörök	226
VIII. Az Alaptörvény értelmezése (absztrakt alkotmányértelmezés)	229
Utószó	232
Felhasznált irodalom	238
Jogszabályok és határozatok jegyzéke	260

Témavezetői ajánlás

Egri-Kovács Krisztián disszertációjában arra vállalkozik, hogy feltérképezze az alkotmánybíráskodással foglalkozó szervezetek, ezen belül is elsősorban a magyar Alkotmánybíróság helyét és szerepét a hatalommegosztás klasszikus (montesquieu-i) rendszerében.

A szerző ennek érdekében mindenekelőtt gazdag filozófiai és államelméleti forrásanyagra, továbbá a szekunder irodalomra támaszkodva bemutatja, hogy alakult ki és fejlődött az államhatalmi ágak funkcionális megosztásának eszméje, majd – nóvum jelleggel – kitér a hatalommegosztásról való gondolkodás magyarországi elmélettörténetének részletes ismertetésre. Ezt követően a szerző elemzi az alkotmánybíráskodás fogalmát és annak történeti megvalósulási formáit, majd áttekinti az alkotmánybíráskodás és a demokrácia (sokszor ellentmondásosnak gondolt) kapcsolatát.

A magyar helyzet vizsgálata kapcsán a disszertáns előbb elvégzi az alkotmánybíráskodás magyarországi kialakulásának és fejlődésének elemzését, végül mindezek alapján választ ad arra a kérdésre, hol helyezhető el az alkotmánybíráskodás mint speciális államhatalmi tevékenység, illetve az Alkotmánybíróság mint államhatalmi szerv a hatalommegosztás klasszikus rendszerében.

A szerző által vizsgált kérdés fontos és aktuális; az egyik leglényegesebb és legizgalmasabb a modern államelméleti, alkotmányelméleti és politikai filozófiai dilemmák közül. A szerző a vizsgált kérdés ezen kiemelt jelentőségét mindvégig szem előtt tartva, gazdag szakirodalmi és tételes (alkotmány-) jogi bázis alapján halad elemzésében. Következtetései megalapozottak, és minden bizonnyal hozzájárulnak az alkotmánybíráskodás jellegével és társadalmi jelentőségével kapcsolatos modern polémiák továbbgondolásához.

Egri-Kovács Krisztián évek óta kutatja a disszertációban elemzett kérdésköröket, tucatnyi tudományos közleménye jelzi az ebben való elmélyülését. Disszertációja szintézise korábbi kutatásainak, egyben egy jelentős (elméleti-tudományos, illetve gyakorlati-tételesjogi) forrásanyag feldolgozásán alapuló munka.

Az értekezés összességében megfelel mindazon formai és tartalmi követelménynek, amelyek egy doktori értekezéstől megkívántatnak; mindezek alapján a disszertánst alkalmasnak tartom arra, hogy értekezése alapján a doktori (PhD) fokozatot a bíráló bizottság és az egyetemi testületek odaítéljék számára.

Budapest, 2020. 04. 23.

Dr. Tóth J. Zoltán
PhD, habil., egy. docens
témavezető

A hatalommegosztás terminológiája és a hatalommegosztás tana – eszmétörténeti áttekintés

I. A hatalommegosztás fogalmának meghatározása

Az állam fogalma – a leggyakoribb definíció szerint, amelyet a *Jogi lexikon* meghatározása is tartalmaz – meghatározott területen, közös főhatalom alatt élő emberek tartós közösségeként határozható meg.¹ Az állam a területén lévő népesség felett főhatalmat gyakorol, amelyet államhatalomnak nevezünk.² A hatalom fogalmának értelmezéséhez – a *Jogi lexikon* felfogásának helyességét elismerve – Max Weber meghatározását vesszük alapul; eszerint a hatalom nem más, mint képesség arra, hogy más egyéneket, csoportokat vagy szervezeteket az általa kívánt magatartásra készítsen.³ A szuverenitás fogalma felsőbbként, főhatalomként, független hatalomként határozható meg, amely egy politikailag szervezett társadalomban egy személynek vagy testületnek azon képességét jelenti, hogy akaratát érvényesíteni tudja a területén élő lakosság fölött.⁴ E fogalom az állam hatalmával is azonosítható. A szuverenitásból eredő jogok birtoklása a hatalommegosztás eszméjének (amely az államhatalmi ágak megosztásával azonosítható) elterjedése után az államot illeti meg.⁵ Az államhatalom a társadalom irányítását, a

¹ LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex. 36. A hatalom fogalmát a Magyar Értelmező Kéziszótár (Budapest, 1972) 525. oldalán úgy határozta meg, hogy az annak a lehetősége, hogy valaki valamely közösségben, tevékenységben érvényesítheti, valakire rákényszerítheti akaratát. Idézi: SAMU Mihály (1977): *A hatalom és az állam*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 31. Samu Mihály hozzászólása, hogy ez a megfogalmazás nem minősül tudományos definíciónak. Egyes nézetek szerint a hatalom fogalma megfeleltethető a döntés fogalmának. Más szerzők a kényszerítés és az erőszak fogalmával azonosítják a hatalom fogalmát. A történelmi tapasztalatok alapján levonható az a következtetés, hogy hatalom nélkül a társadalom szétesik. (Vesd össze SAMU 1977, 44–58.)

² TAKÁCS Péter szerk. (2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudományi köréből*. Budapest, Szent István Társulat. Appendix II. A szuverenitás tüneteménye című fejezet. „A szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma.” TAKÁCS 2003, 617.

³ LAMM 2009, 285.

⁴ LAMM 2009, 636.

⁵ FISICHELLA, Dominico (2004): *A politikatudomány alapvonalai*. Budapest, Osiris. 208–209. A képviselői szervek eredendően azzal a céllal jöttek létre, hogy a politikai hatalmat gyakorló személlyel (uralkodóval) tárgyaljanak. Az uralkodó képviselői szervvel együtt meghozott döntései garanciát jelentettek a döntésben foglaltak közösség általi betartására. A képviselői szerv fejlődése során a képviselők az egész közösség

kormányzást (azon tevékenységet, amelyben megjelenik az állam szuverenitása), az igazgatást, a szabályozást, a kényszerítést látja el, illetve a belső közügyek intézését és a nemzetközi kapcsolatok rendezését végzi. A népszuverenitás kérdése a hatalommegosztás kérdésével összefüggésben áll. Amennyiben létezik hatalommegosztás, a népakarat nem érvényesülhet korlátlanul. A népszuverenitás tiszta formában történő megvalósítása nem célravezető.⁶ Az államhatalmi ágak megosztása a zsarnokság és az önkényes hatalomgyakorlás elleni védekezés fő eszköze. A törvények alkotásának, végrehajtásának és alkalmazásának egy kézben tartása zsarnokságot szül.⁷ Az autoriter alkotmányok és a demokratikus alkotmányok közötti különbség az államhatalom gyakorlásának koncentrációjában vagy megosztásában jelölhető meg.⁸ Trócsányi László a hatalmi ágak elválasztásának fogalmát akként összegzi, hogy „[a] hatalmi ágak elválasztása azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy egy demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. A népszuverenitásból fakadó jogokat tehát nem egy állami szerv gyakorolja, hanem az államszervezet egésze. A hatalmi ágak egymáshoz való viszonyában nemcsak a hatalmi ágak függetlensége jelenik meg, hanem a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzése és a hatalmi ágak együttműködésének a kötelezettsége is.”⁹

A hatalommegosztást a jogállam fogalmi elemeként, az államszervezet működését, feladatát, hatásköreit, egymáshoz való viszonyát meghatározó alapvető fogalomként szokás meghatározni.¹⁰ A hatalommegosztás az alkotmányozó által az állam alkotmányban rögzített hatásköri rendjével is azonosítható. A fogalom meghatározás során hozzá kell tenni, hogy nem minden alkotmány rögzíti a hatalommegosztás elvét.¹¹

képviselőivé váltak, amely a szuverenitást gyakorolja, és amelyet sem az uralkodó, sem végrehajtó hatalom nem korlátozhat. Egyes szerzők elkülönítik egymástól a nemzeti szuverenitás fogalmát, amely a képviselő-testülethez kötődik, és a népszuverenitás fogalmát, amelyet a démosz gyakorol. Disszertációmban utalás szintjén említettnek meg azon megközelítések, amelyek a képviselői demokráciát a közvetlen demokráciával kívánják felváltani. Vess össze HAMZA Gábor (2013): A közvetlen demokrácia történelmi előzményei Európában. *Magyar Tudomány*, 2013/11. sz. 1380–1385.

⁶ Vess össze TÓTH J. Zoltán (2018): A népszuverenitás és az alkotmánybíráskodás viszonya a hatalommegosztás szempontjából. In TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic: *Az alkotmánybíráskodás viszonya a népszuverenitás eszméjéhez*. Budapest, Patrocinium. Vess össze különösen az I. fejezetben írottakkal.

⁷ LAMM 2009, 42.

⁸ KORINEK, Karl (2003): A hatalommegosztási tan aktualitásáról. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 675.

⁹ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2012): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC. 75.

¹⁰ CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press. 23.

¹¹ TAKÁCS Albert (1998): A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 101–102.

Csink Lóránt tanulmányában rámutat arra, hogy a hatalommegosztás fogalmánál az egyes szerzők vagy a fogalom alapelvi jellegét (a jogalkotó számára az értelmezést segítő mivoltát), vagy annak normatív jellegét emelik ki. A normatív és az alapelvi nézetek nem zárják ki egymást, az egyes nézetek nem állnak egymással ellentétben. Normatív tartalomra utalnak azok a megközelítések, amelyek szerint a jog határozza meg az állami beavatkozás mértékét, minden egyes állami szerv a kizárólagos, saját hatáskörét gyakorolja, a törvényhozónak sincs korlátlan hatalma. A hatalommegosztás alapelve arra van befolyással, hogy a jogalkotó egyes közhatalmakat gyakorló szerveket milyen feladatokkal és hatáskörökkel ruház fel. A hatalommegosztás önálló normaként a jogállamiság részét képezve megtestesíti a demokratikus hatalommegosztás valamennyi garanciáját. A hatalommegosztás abban az esetben érvényesül, amennyiben a közhatalom gyakorlói egymást alkotmányos keretek között fékezik és ellensúlyozzák, amit – Csink Lóránt szerint – önmagában az alkotmány (amelynek feladata a hatalommegosztás működési kereteinek biztosítása) nem tud garantálni, a megvalósítás az alkotmányos és politikai kultúrán is múlik.¹²

A hatalommegosztás eszmerendszerében – Sári János ismertetése alapján – a hatalom intézményi ellenőrzésének és társadalmi ellenőrzésének igénye jelenik meg. Az intézményi ellenőrzés fogalma alatt a *nullum crimen sine lege* elve értendő, társadalmi ellenőrzés alatt pedig a hatalomgyakorlással kapcsolatos konfliktusok jogszabályok általi rendezése, amelyet röviden a *Lex = Rex* terminológiával írnak le. A hatalommegosztás eszmerendszere a rendi és a polgári erők egyensúlyba kerülésének idejére vezethető vissza. A hatalommegosztás egyik újkori elmélete a *rule of law* eszmerendszeréhez kötődik. Időben az 1688. évi „dicsőséges forradalmat” követő időszakban helyezhető el. Elméleti megalapozója John Locke. A hatalommegosztás másik típusát az Egyesült Államok valósította meg. Montesquieu az angol alkotmányfejlődés tanulmányozása során (bár azt valójában félreértve)¹³ alkotta meg elméletét, amely kiemelkedő hatást gyakorolt az amerikai alkotmányfejlődésre.¹⁴ Más szerzők szerint Montesquieu munkásságával a hatalommegosztás eszméje minden alkotmányos állam számára mértékadóvá vált, az

¹² CSINK 2014, 24–25.

¹³ Lásd például SLAPPER, Gary – KELLY, David (2004): *The English Legal System*. London – Sidney – Portland, Oregon, Cavendish Publishing. 10. A szerzők itt leírják, hogy az angol parlamentarizmus – mint alább mi is látni fogjuk – alapvetően a hatalom egységén nyugodott, nem pedig a hatalommegosztáson.

¹⁴ SÁRI János (1998): A hatalommegosztás eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai. In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 69–71.

alkotmányok elsődleges szerkezeti alapelveként jelent meg.¹⁵ Az angol modell (a hatalom teljes egysége, kiüresített államfői jogkörök, nincs ellensúly a parlamenti többség kormányhatalmával szemben) és a kontinentális európai országok hatalomgyakorlási modellje valójában egymással szemben álló állami szerveződést hozott létre. Az amerikai szerveződés a hatalmi ágak elválasztását valósítja meg; a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egymástól is (a végrehajtó hatalom fejről, az elnökről önálló választással döntenek), valamint a bírói hatalom az előbbi kettőtől is elkülönül. Az európai kontinentális államokban az alkotmányfejlődés pedig – legalábbis kezdetben – az angol modellre épült, a hatalom megosztásának egyes elemeit azonban beépítették.¹⁶

A hatalommegosztás fogalmának vizsgálata során egyes szerzők rámutatnak arra, hogy nem tekinthető a hatalommegosztás teljes körű meghatározásának, ha az egyes szervek hatáskörét a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás funkcióihoz rendeljük. A hatalommegosztás lényege azonban változatlan: egyrészt megakadályozza az államhatalom koncentrációját, másfelől az egyén és a társadalom szabadságát biztosítja az államban. A hatalommegosztás kizárólag az államhatalom gyakorlására vonatkozik. A hatalom hordozója a nép, aki a hatalmat átruházza az alkotmányos képviselői szervekre. A hatalommegosztásra vonatkozó újabb elméletek a jogilag önálló szabályozási rendszerek körében megemlítik a területi vagy érdekképviselői elven szerveződő önkormányzatokat, az egyetemek belső önkormányzati rendjét és a gazdasági kamarákat. A hatalommegosztásban hatalmakat összekapcsoló elemként jelenik meg az állami szerveket létesítő jogok összessége. Egyes alkotmányelméleti vélemények szerint a hatalommegosztás az alkotmányi előírásokból levezethető és igazolható; a hatalommegosztáshoz szükséges, hogy az összes állami szerv – beleértve a felügyeleti szerveket is – gyakorolja és betartsa (ne lépje túl) a hatáskörét. A hatáskörgyakorlás során a legfelsőbb állami szerv hatáskörére is figyelemmel kell lenni. Ha az egyik szerv nem gyakorolja hatáskörét, akkor a hatalmi egyensúly felbomlik. Ha mindkét szerv gyakorolja a hatáskörét, úgy a különböző állami szervek akadályozzák egymást.

Schmidt Péter szerint a hatalommegosztást csak a közhatalom tekintetében lehet értelmezni, a hatalommegosztás az állam hatalmának különböző típusú állami szervek

¹⁵ TAKÁCS 1998, 98–99.

¹⁶ POKOL Béla (2003): *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég. 103–108.

közötti elosztását testesíti meg.¹⁷ Az államhatalmak elválasztása államszervezeti-alkotmányjogi alapelvvé vált. Rousseau *Társadalmi szerződése*, valamint Montesquieu *A törvények szelleméről* című műve egyaránt meghatározó volt a XVIII–XIX. századi alkotmányos állam kialakításánál. A legutóbbi, XX. századi hatalommegosztási elméletek a törvényhozó hatalomnak az alkotmány és az alapjogok rendszerével történő, elsősorban alkotmánybíróság általi összehasonlítására irányulnak, amelyeknek áttekintése külön vizsgálódás tárgyát képezi.¹⁸

A fogalom meghatározást követően a hatalommegosztás antikvitás kori és középkori előzményeinek vázlatos áttekintésére vállalkozom. A hatalommegosztás elméleteinek formálódása során fejlődési tendenciaként megfigyelhető, hogy a hatalom egységére vonatkozó elméletek és a hatalom megosztására irányuló elméleti törekvések egymást váltva fordulnak elő. Szemléltetésként megemlíthető, hogy Platón a hatalom egységét, ezzel szemben Arisztotelész a hatalom megosztását vallotta. A középkori és újkori jogfejlődésben e tendencia ugyancsak megfigyelhető. A középkori elméleti munkákból Paduai Marsilius a hatalommegosztás képviselőjének tekinthető. Ezzel szemben Niccolò Machiavelli a hatalom egységét vallotta. Közismerten Jean Bodin nevéhez fűződik a szuverenitás fogalmának elméleti megalapozása. A kora újkori elméletek közül Thomas Hobbes munkásságához fűződik a szuverén (uralkodó) egységes hatalmának összegzése. John Locke művét szokás a szerződéselmélet, joguralmi felfogás első megjelenésének tekinteni. John Locke műve Hobbes ellen irányul. Locke művét tekintik úgy, mint amely az angol alkotmányjog elméletéhez a legnagyobb mértékben járult hozzá.¹⁹ A francia felvilágosodás kiemelkedő alakja, Montesquieu nem a hatalom eredetével, hanem a hatalom működésével foglalkozott, az európai fejlődés törvényszerűségeinek tanulmányozásával alkotta meg nagy hatású elméletét.²⁰ Rousseau a hatalommegosztás tagadásaként alkotta meg művét, Constant pedig Rousseau-t bírálja. Jelen fejezetben az antikvitás kori és középkori elméletek vázlatos áttekintését követően John Locke, Montesquieu, Rousseau és Benjamin Constant műveit ismertetem.

¹⁷ „Vagyis az első tézisésem az, hogy az államhatalom megosztásáról csak az állami közhatalom tekintetében lehet beszélni abban az értelemben, hogy az állam hatalmát kell megosztani a különböző típusú állami szervek között.” SCHMIDT Péter (1995): A hatalmi ágak megosztásának aktuális problémáiról. *Politikatudományi Szemle*, 1995/2. sz. 10.

¹⁸ KORINEK 2003, 675–695.

¹⁹ HORVÁTH Barna (2011): *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft. 167–187.

²⁰ MONTESQUIEU, Charles-Louis (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor. 1035–1046.

II. A hatalommegosztás antikvitás kori és középkori előzményei

A hatalommegosztás eredetét illetően eltérő vélemények alakultak ki.²¹ Cservák Csaba szerint a három hatalmi ág megalkotásának koncepciója nem Montesquieu *A törvények szelleméről* című munkájából eredeztethető.²² Ezzel szemben Takács Albert nem fogadja el a hatalommegosztás tanának az antikvitás korába való „visszavetítését”.²³ A hatalommegosztás értelme abban jelölhető meg, hogy az állami tevékenység valamennyi ága megmaradjon a tartalmi és formai keretek között.²⁴ A szerző Kági azon következtetését veszi alapul, hogy a hatalommegosztás elve a XX. századra már csak általános szervezési elvként, alkotmányos alapelvként határozható meg.²⁵ A hatalommegosztás eszmerendszere a XVII–XVIII. század politikai küzdelmeiben jelent meg.²⁶ A francia nemzetgyűlés már ismerte és alkalmazta Montesquieu nézeteit. Angliában a hatalommegosztás gondolata a XIII. században jelent meg, a hatalommegosztás elve a társadalmi csoportok politikai törekvéseit fejezte ki.²⁷ Az angol jogelméletben a hatalommegosztás dualista felfogása érvényesül (a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat különböztetik meg, az igazságszolgáltatást nem tekintik önálló hatalmi ágnak). John Locke elméletében is két hatalmi ág jelenik meg, az *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról* című művében megfogalmazottak alapozzák meg a parlamenti szuverenitás és a jog uralmának eszméjét.²⁸ Takács Albert utal arra, hogy az angol hatalmi ágak dualista felfogásának gyökerei Cicero és Szent Ágoston művein alapulnak. Az amerikai alkotmány fejlődésében a klasszikus szuverenitás elméletének két eleme jelenik meg, a köztársaság, valamint a pluralizmus eszméje.²⁹ A hatalommegosztás eszméje XIX. századi fejlődésének eredményeképpen háromnál több hatalmi ágot különböztetnek meg. Sári János a Hugo

²¹ EGRI-KOVÁCS Krisztián (2013): *A hatalommegosztás eszmerendszerének egyes kérdései. Jog és állam.* Budapest, KRE ÁJK.

²² CSERVÁK Csaba (2002): A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. sz. 5. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2002_1.html (Letöltés ideje: 2019. 07. 31.)

²³ „A hatalommegosztás eredőit, a legnagyobb időbeli ívet kifeszítő teoretikusok már az ókor egyes kormányforma [...] felfogásában megpillantják. [...] A történeti analógiák ilyenfajta keresése azonban éppen a gyakorlati jelentőségét és a használhatóságot lúgozza ki a hatalommegosztás alkotmányos követelményéből.” TAKÁCS 1998, 94.

²⁴ TAKÁCS Albert (2011): A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében. *Pro Publico Bono*, 2011/1. Klsz. 2011.

²⁵ TAKÁCS 2011, 22.

²⁶ „A hatalommegosztás klasszikus elve a 17–18. századi állam hatalmi viszonyai és hozzájuk kapcsolódó politikai törekvéseket fejezte ki a korszakra jellemző univerzális államfilozófia nyelvén.” TAKÁCS 2011, 2.

²⁷ TAKÁCS 2011, 6.

²⁸ TAKÁCS 2011, 12.

²⁹ TAKÁCS 2011, 14.

Grotius által kidolgozott elveket, valamint a természetjog eszméjét jelöli meg az államok közötti hatalmi visszaélések korlátozásának előzményeként.³⁰ A következőkben a hatalommegosztás fogalmának áttekintésére vállalkozom.

Nincs egyetértés a tekintetben, hogy a hatalommegosztás előzményének tekinthető-e az antik görög és római államelméletben ismert kevert kormányforma (*status mixtus*) vagy az Aquinói Szent Tamás *Summa Theologiae* című művében részletezett vegyes kormányzat, (*regimen commixtum*), amely a mérsékelt hatalmat fejezi ki. Szaniszló Krisztián szerint a hatalommegosztás felvilágosodás korában kiforrott elméletei organikus történelmi fejlődés eredményei, amelyek az antik görög és római filozófusok államelméleteiből (elsősorban Platón, Arisztotelész, Polübiosz és Cicero) és a középkori egyháztanítók (elsősorban Hippói Szent Ágoston, Damiani Szent Péter, Aquinói Szent Tamás) nézeteiből táplálkoznak.³¹ Machiavelli gondolkodásának középpontjában az államhatalom megőrzése és megtartása állt.³²

Platón nem különítette el a hatalmi funkciókat, kevert alkotmányában a demokratikus és arisztokratikus államforma elemei ellensúlyozzák egymást. Arisztotelész művében az állam a közjó szolgálatában áll. Az állam a természetszerű politikai közösség fogalmával azonosítható, amelyben három közhatalmat gyakorló intézményt különböztetett meg, nevezetesen: a közügyekről tanácskozó szervet, a magisztrátusokat és az igazságszolgáltató testületet.

Polübiosz részletezése szerint a római alkotmányos rendszerben (vegyes államforma: *status mixtus*) három államforma keveredik: köztársasági államformát testesít meg a plebejusokból álló népgyűlés és az általuk választott *néptribunusok*, az arisztokrácia államformáját jeleníti meg a patríciusokból álló szenátus, a királyságot pedig a *consulok* intézményesítik. E három államforma kölcsönösen ellenőrzi és kiegyensúlyozza egymást.

Cicero a klasszikus liberalizmus korát megelőlegezve hangsúlyozza minden ember egyenlőségét és képességét arra, hogy a jót felismerje, és e szellemnek megfelelően cselekedjen. Elméletében a nép korlátozott mértékű szabadságát ötvözi az arisztokrácia tekintélyével.³³

³⁰ SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris. (XV.: Hatalommegosztás államok között)

³¹ SZANISZLÓ Krisztián (2016): A hatalommegosztás államelméleti előképei – Hatalomkorlátozás az európai állambölcséletben az antikvitás korától a felvilágosodásig. *Acta Humana: Emberi jogi közlemények*, 4. évf. 1. sz. 65.

³² SZANISZLÓ 2016, 66.

³³ SZANISZLÓ 2016, 67–69.

A kereszténység államvallássá válásától kezdve a középkori gondolkodás meghatározó kérdésévé vált az állami és az egyházi hatalom egysége vagy szétválasztása. Patrimoniális monarchiában a felszentelt uralkodó egyházi ügyekben is eljárhatott.³⁴ Páduai Marsilius (1275–1342) elválasztotta az egyházi és a világi hatalmat, ezen túlmenően elutasította azon kinyilatkoztatást, hogy az isteni törvények a világi hatalom fölé helyezhetőek, kimondta, hogy a világi törvények a pápaság hatalmát is korlátozhatják. Felismerte, hogy a hatalmi funkciók elkülönítését a hatalomgyakorlás természete indokolja, megfogalmazta a népfelség elvét. *Defensor pacis (A béke védelmezője)* című művében a legjobb államforma a törvények által korlátozott választói monarchia, ahol a törvények forrása a nép, a polgárság.

Az itáliai városállamokban a Német-római Birodalomtól való függetlenedési törekvések során megfogalmazták a városállamok szuverenitását. John of Salisbury elhatárolja a törvények szerint uralkodó fejedelmet a zsarnoktól, aki a törvények eltörlésével jogtalanságot termet.³⁵

Machiavelli műveiben nem található a hatalom megosztására vagy korlátozására irányuló gondolat, ezzel szemben az egyeduralom formáinak áttekintése olvasható. A népfelség elve műveiben megtalálható, amely szerint a szuverenitás forrása a nép egésze, amely a törvényeknek alárendelt választott vezetőkön keresztül gyakorolja a hatalmat. A hatalmat egyeduralom útján lehet a legmegfelelőbb módon megszerezni, megtartani pedig köztársasági államformában lehet.

Szaniszló Krisztián a kora újkori utópiák közül a hatalommegosztás elméleteire vonatkozóan James Harrington *The Commonwealth of Oceana* és *A System of Politics* című műveit kiemelve részletezi, hogy a művekben megjelenik a végrehajtó és a törvényhozó hatalom elválasztásának elve, emellett megfogalmazódik a politikai hatalom és a *common law* elkülönülése iránti igény is.³⁶ Luther Márton *A világi hatalomról* (1523) című művében az egyházi és a világi hatalom egymással összekapcsolódik oly módon, hogy az egyház nem gyakorolhat világi hatalmat. A német választófejedelmeknek ellenállási joga van a Német-római Birodalom császárával szemben. A protestáns

³⁴ SZANISZLÓ 2016, 71.

³⁵ SZANISZLÓ 2016, 75. John of Salisbury megfogalmazza, hogy a joguralmi elmélet alap gondolata, hogy a szervi monarchia a törvények végrehajtójaként jelentkezik. A legfőbb szerv jogsértése megtorolható. Vessző össze HORVÁTH 2001, 22.

³⁶ SZANISZLÓ 2016, 76–78.

elméletekben bontakozott ki a zsarnokölés tana.³⁷ Szaniszló Krisztián a hatalom egységét valló Jean Bodin és Thomas Hobbes elméleteinek bemutatásával zárja a hatalommegosztás előzményeit áttekintő tanulmányát. A szerző arra a következtetésre jut, hogy a hatalommegosztás és a népszuverenitás elvének megjelenése az antikvitás koráig visszanyúló történelmi fejlődés következménye, amelyet az a tény igazol, hogy a népszuverenitáson és a hatalommegosztás elvén alapuló jogállamiságnak a keresztény kultúrkörtől eltérő fejlődésű államokba történő exportálása nem vezetett eredményre.³⁸

Takács Albert szerint a parlamenti és az uralkodói hatalom kettőssége, a törvényhozás és a végrehajtás egyszerű társadalmi és állami struktúrája, az állam és társadalom köz- és magánszférára való elkülönülése, illetve az angol filozófia individualista hagyományai segítették elő a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egymástól való elválasztását. Az angol jogelméleti fejlődésben az igazságszolgáltatást azonosnak tekintették a törvényhozással vagy a végrehajtással. Nem merült fel az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ágként történő meghatározásának gondolata. Ennek oka Takács Albert szerint a *common law* jogszemlélete. John Locke elméletére sokan úgy tekintenek, mint az abszolút, de nem önkényes hatalom megalapozójára.³⁹ Az alábbiakban e klasszikusnak nevezhető elméletet mutatom be.

III. John Locke

John Locke megkérdőjelezhetetlenül a polgári liberalizmus első összegzőjeként jellemezhető. Művében Jean Bodin és Thomas Hobbes államfelfogásával ellentétben megállapítja, hogy a végrehajtás felelősséggel tartozik a törvényhozásnak. A természeti állapotot, a hadiállapotot és a polgári állapotot bemutatva arra a következtetésre jut, hogy a kormányzás megbízásként értékelhető, természettől fogva egyetlen ember sem rendelkezhet mások felett. Az egyénnek kötelessége a többségnek való engedelmisség. Az

³⁷ SZANISZLÓ 2016, 79–81.

³⁸ SZANISZLÓ 2016, 86.

³⁹ TAKÁCS 2011, 9–12.

egyén az állam létrehozásának érdekében lemond jogairól, és aláveti magát a közösségnek. A kormányzat működése során a törvényeknek kell uralkodniuk.⁴⁰

„Politikai hatalomnak tehát azt a jogot nevezem, hogy a tulajdon szabályozása és védelme céljából törvényeket hozzanak halálbüntetés és következképpen az összes többi, kisebb büntetés terhe mellett, és hogy alkalmazzák a közösség erejét e törvények végrehajtásánál, valamint a politikai közösségnek külső támadás elleni védelménél, s mindezt csakis a közjó érdekében.”⁴¹

A politikai hatalomnak tehát a tulajdon megvédésére és a természeti törvények betartására kell irányulnia. Az állam és a kormányzat csak a polgárok beleegyezésével jöhet létre. A politikai közösségben az egyének lemondanak a tulajdon és a szabadság önkéntes megvédéséről, valamint a természeti törvényt megsértők önkéntes megbüntetéséről. A polgári társadalomban mindenki lemond a természeti törvény végrehajtásának hatalmáról, amelyet átenged a közösségnek.⁴² A többség rendelkezik azzal a joggal, hogy cselekedjen és kötelezze a többieket. A polgári társadalomban van közös törvényük, amely a törvényhozás hatalmában testesül meg, továbbá van igazságszolgáltatásuk. Igazságszolgáltatás alatt Locke a jogviták eldöntésére irányuló tevékenységet és a vétkesek megbüntetését érti.

A társadalmiszerződés-elméletek⁴³ képviselői, különösen John Locke értekezéseiből eredeztethetőek az emberi jogok gyökerei.⁴⁴ Takács Albert szerint a klasszikus hatalommegosztás elméleteinek fő célja az egyéni szabadságnak a funkcióiban elhatárolt állami tevékenység során történő garantálása.⁴⁵ A szerződéselméletek közös ismervét képezi annak deklarációja, hogy az állam a természeti vagy természetes állapotból szerződéssel keletkezik, az egyén helyzetét, jogait és kötelességeit is a szerződés határozza

⁴⁰ LOCKE, John (1986): *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest, Gondolat. 7–38.

⁴¹ LOCKE 1986, 40.

⁴² LOCKE 1986, 98–99.

⁴³ „A társadalmi szerződés az az akaratú aktuson alapuló emberi megállapodás (konvenció), amely létrehozza a polgári társadalmat és annak politikai formáját.” Vesd össze TAKÁCS Péter szerk. (2007): *Államelmélet I*. Budapest, Szent István Társulat. 165.

⁴⁴ LUDASSY Mária (1992): *A toleranciától a szabadságig*. Budapest, Kossuth. 57. John Locke nevéhez fűződik annak megállapítása, hogy nem a politikai állam garantálja a szabadságjogokat, hanem a szabadságjogok jelentik a polgári társadalmak elsőbbségében kifejezett alkotmányos jogosultságot. A társadalmi szerződés korlátozott végrehajtó hatalmat hoz létre, amely a természetes szabadságjogok (szabadság, egyenlőség és tulajdon) biztosításán túlmenően nem avatkozhat be a polgárok belső ügyeibe.

⁴⁵ TAKÁCS 1998, 105.

meg.⁴⁶ Természeti állapot alatt az az állapotot értendő, ahol „az emberek úgy élnek együtt az észnek megfelelően, hogy nincs közös földi feljebbvalójuk, akinek a hatalmában állna ítélni közöttük”.⁴⁷ Természeti állapotban nem létezik közösen elfogadott törvény, nincs bíróság, és nem lehet az ítéletet végrehajtani. John Locke a Hobbes *Leviatán* című művében részletezett okfejtéssel ellentétben feltételezi, hogy a polgári kormányzat létrehozását megelőző természeti állapotban az emberek békésen tudnak egymás mellett élni, az ember cselekedeteit a természeti törvény korlátozza.⁴⁸ Az ember nem terjeszkedhet túl a természeti törvényeken. Az emberölés a természeti állapotban is halállal büntetendő.⁴⁹ A szabadság és a tulajdon John Locke értekezésében egymással szorosan összefonódik. Az emberek a tulajdonuk megvédése céljából egyesülnek állammá, vetik alá magukat a kormányzatnak.⁵⁰ Az ember tulajdont szerez az általa megmunkált dolgon. A szabadságot minden ember számára egyenlő mértékben kell korlátozni.⁵¹ A szabadság gyakorlásának biztosítója tulajdon, amelynek megvalósítása a törvény elsődleges célját képezi.⁵² John Locke művében Kontler László szerint a munka-értékelmélet is felmerül, amellyel Locke Adam Smith és David Ricardo elméleti megalapozásául is szolgál.⁵³

Az állam fogalma alatt Locke olyan független közösséget ért, amelynek feladata a polgárok életének, szabadságának, vagyonának, azaz összességében tulajdonának megvédése. Thomas Hobbes *Leviatán* című művével ellentétben a tulajdont és az életet az állam nem veheti el önkényesen. Hobbes művéhez hasonlóan John Locke-nál is megjelenik a törvény előtti egyenlőség. A kormányformát akként határozza meg, hogy a legfőbb

⁴⁶ SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris. 15–18.; FRIVALDSZKY János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia.* Budapest, Szent István Társulat. 12. A társadalmiszerződés-elméletekkel összefüggésben a szerző rámutat arra, hogy a természeti állapotot az eredeti keresztény tartalmától (az édeni paradicsomi állapottól) eltérően mutatják be abból a célból, hogy a társadalmi vagy államalkotó szerződés azzal a tartalommal köttessék meg, amely a társadalmiszerződés-elmélet alkotójának megfelel.

⁴⁷ LOCKE 1986, 52.

⁴⁸ POKOL Béla (2008): *Középkori és újkori jogtudomány.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 142. John Locke Hobbes-szal szemben az abszolút uralkodó, illetve az ennek kizárólagos állami jogát eredményező társadalmi szerződés gondolatát módosította. Elméletét úgy építette fel, hogy a társadalmi szerződéssel az emberi közösség csak megbízást adott a kormányzásra, és amennyiben az uralkodó megsérti az észből folyó természetjogi szabályokat, abban az esetben ellenállási jog illeti meg az egyesült embereket a zsarnoki uralkodóval szemben.

⁴⁹ TÓTH J. Zoltán (2012a): *Halálbüntetés pró és kontra.* Budapest, HVG-ORAC. 63–67. John Locke a jogos védelmi helyzetet is megengedhetőnek tartja, a megtámadott az erőszakkal szemben akár a megtámadó megölésével is megvédheti magát. John Locke ezen állapotot hadiállapotnak nevezi.

⁵⁰ LOCKE 1986, 126.

⁵¹ TÓTH J. Zoltán (2008): A halálbüntetés a XVII. századi természetjogban és a felvilágosodás filozófiai gondolkodásában. *Magyar Filozófiai Szemle*, 2008/1–2. sz. 133–139.

⁵² LOCKE 1986, 34.

⁵³ LOCKE 1986, 27.

hatalmat, azaz a törvényhozó hatalmat mely szervek gyakorolják. Az államforma fogalmát szintén úgy határozza meg, hogy kinek a kezébe van letéve a törvényhozó hatalom. Legfőbb hatalomnak a törvényhozó hatalmat tekinti. Megállapítható tehát, hogy Locke nem tesz különbséget az államforma és a kormányforma között.⁵⁴

Az abszolút monarchiához képest a természeti állapotot is jobbnak, illetve megfelelőbbnek tartja. A természeti állapotban az emberek nem kötelesek alávetni magukat egyetlen ember igazságtalan akaratának.⁵⁵ Abszolút monarchiában az uralkodó cselekedetei ellen nem létezik jogorvoslati lehetőség. A szuverénre ruházott hatalommal szemben nincs biztosíték. Az abszolút uralkodó kezében összpontosul a törvényhozó és a végrehajtó hatalom. Abszolút monarchiában nem létezik független jogvitát eldöntő bíróság.

A tökéletes demokrácia államformáját úgy határozza meg, hogy a társadalommá egyesülők feletti hatalom a többség kezében van, amely törvényeket hoz, a törvényeket pedig közhivatalnokokkal hajtja végre. Amennyiben a törvényhozás hatalmát néhány kiválasztott embernek és ezen személyek utódainak vagy örököseinek adják át, abban az esetben oligarchiáról beszélünk. Ha a törvényhozás hatalmát egy ember gyakorolja, akkor pedig az államforma monarchia. Örökletes monarchiának minősül akkor, ha az átadott hatalmat az átvevő örököse öröklí; ha az átvevő halála esetén a hatalom a közösségre háramlik vissza, akkor az államforma választott monarchia.⁵⁶

Az állam legelső törvénye a törvényhozó hatalom létrehozása, amely az állam legfőbb hatalma. A törvényhozó hatalom a társadalom tagjainak egyesített hatalma, amely kihirdetett állandó törvényeket hoz.⁵⁷ Mindaddig fennáll, amíg a kormányzat fennáll. Az elfogadott és kihirdetett törvényeknek megismerhetőeknek kell lenniük azért, hogy az emberek ismerjék kötelességeiket. A törvényhozó hatalmat az a szerv gyakorolja, amelyre a polgárok közössége ráruházta. Törvénynek nevezhető az, amelybe a polgárok beleegyeztek. A pozitív törvénynek összhangban kell lennie a természeti törvényekkel. Az állam formájától függetlenül az uralkodó hatalomnak kihirdetett és elfogadott törvényekkel kell kormányoznia.⁵⁸

⁵⁴ LOCKE 1986, 130.

⁵⁵ LOCKE 1986, 47–48.

⁵⁶ LOCKE 1986, 130.

⁵⁷ LOCKE 1986, 135.

⁵⁸ LOCKE 1986, 137.

Locke tehát törvényhozó és végrehajtó hatalmat különböztet meg, amely hatalmi ágakat egymástól célszerű elválasztani. Amíg a törvényhozás nem alakul meg, addig a végrehajtó hatalom feje is dönthet bizonyos ügyekben. A felségjog fogalma alatt John Locke a közjó szolgálatát érti.

A törvényhozó hatalmat Locke szerint kollektív testületre kell bízni, amelyet a polgárok választanak meg. Nem szükséges a törvényhozó hatalom állandó működése. A törvényhozó hatalom visszahívható. Amennyiben a törvényhozás tagjai elveszítik a bizalmat, úgy a hatalom visszaszáll azokra, akik a hatalmat átadták a törvényhozó szervnek.

A végrehajtó hatalmat el kell választani a törvényhozó hatalomtól, és alá kell rendelni annak. A végrehajtó hatalmat nem gyakorolhatják ugyanazon személyek, mint a törvényhozást. E hatalom feladata a törvények állandó alkalmazása.

John Locke megemlíti azon államok típusát is, ahol a törvényhozás nem állandó jelleggel működik, a végrehajtó hatalmat pedig a törvényhozásban is részt vevő egyetlen személyre bízják. E személy rendelkezik a legfőbb végrehajtó hatalommal. Ezen személy beleegyezése nélkül nem hozható törvény. A legfőbb végrehajtó hatalom engedelmeskedni köteles a törvényhozó hatalomnak. John Locke elméletét a parlament és a király közötti tényleges hatalommegosztásként összegzik, amely a monarcha és a parlament hatalommegosztásának koncepciójában (*King in Parliament*) jelenik meg.⁵⁹

Bár elvben John Locke e hatalomtól különbözőnek tekinti, a végrehajtó hatalom részét képezi – a végrehajtó hatalom gyakorlóitól el nem választható – az alábbiakban részletezett föderatív hatalom is. Az organikus államfelfogásra jellemzően az egész közösséget egy testként határozza meg. Az állam nemzetközi kapcsolatokban történő részvételét a természeti állapothoz hasonlítja, természetes hatalomnak nevezi. Föderatív hatalom elnevezéssel illeti azt a hatalmat, amely hatalom magában foglalja a háború és béke hatalmát, illetőleg a más államokkal történő egyezménykötés lehetőségét is.⁶⁰

⁵⁹ KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 134.; MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet.* Budapest, Osiris. 218. „A királyi prerogatívák (előjogok) szerinti kormányzást a Parlament túlsúlyán alapuló kormányforma váltotta fel.” A parlamenti hatalom ellensúlyává vált a királyi hatalom. A parlament feloszlásának joga a végrehajtó hatalom eszköze a parlament túlsúlyával szemben. A királynak vétőjoga van a parlament törvényeivel szemben. A fejedelem alkotórésze a törvényhozó hatalomnak. (MEZEY–SZENTE 2003, 224.)

⁶⁰ LOCKE 1986, 143.

A közösség, azaz a többség jogosult megítélni, hogy a kormányzat mikor él vissza a hatalmával.⁶¹ A zsarnoki hatalom egy embernek egy másik ember feletti korlátlan önkényes hatalma, amely az emberélet elvételére is kiterjedhet. Az abszolút uralom nem tekinthető a polgári társadalom egyik típusának.⁶² A hódosításra is kitérve megállapítja a szerző, hogy a hódítók a leigázott személyek felett zsarnoki hatalommal rendelkeznek. Az erőszak jogtalan alkalmazása az egyik embert a másik emberrel szemben hadiállapotba helyezi. Aki erőszakot követ el, az a másik emberrel szemben eljuttatja az élethez való jogát, a másinak azonban arra nincs joga, hogy az illető vagyonát is birtokba vegye.⁶³ A legyőzött személyeknek joguk van ellenállni az őket legyőző, rájuk kényszerített kormányzattal szemben. A szabad beleegyezést pedig nem lehet elfogadni, amíg az embereket a tökéletes szabadság állapotába nem helyezik. John Locke következtetése szerint tulajdon nélkül az ember rabszolgának minősül.⁶⁴

Locke lehetővé teszi az erőszakkal létrehozott kormányzat elleni fellépést. A bitorklás olyan hatalomnak a gyakorlását jelenti, amelyhez valaki másnak van joga. A jog határain túli hatalomgyakorlás zsarnokság, amelyhez senkinek sincs joga. John Locke a zsarnokságot úgy határozza meg, hogy ahol a törvény véget ér, ott kezdődik a zsarnokság.⁶⁵ Az uralom gyakorlását a polgárok határozzák meg. A pozitív törvényt az uralkodónak is be kell tartani. A törvénytelen erőszakkal szemben kollektíven szembe lehet szállni.⁶⁶

Amennyiben a kormányzat felbomlik, abban az esetben természeti állapot következik be. Amennyiben a közösséget meghódítják, úgy a kormányzat felbomlik.

John Locke műve a legjobban talán oly módon összegezhető, hogy létrejön a modernizált egyensúly a király, a parlament (beleértve a felső- és alsóház viszonyát is), a monarcha és az egyes rendek között. John Locke műve a joguralmi gondolat modern megfogalmazásaként jellemezhető. Locke az uralkodó és a parlament közötti politikai hatalommegosztás fejlődését igazolta. Montesquieu majd a bírói hatalmat harmadik

⁶¹ LOCKE 1986, 7–9.

⁶² LOCKE 1986, 163–164.

⁶³ LOCKE 1986, 170.

⁶⁴ LOCKE 1986, 176.

⁶⁵ LOCKE 1986, 181.

⁶⁶ „Ezért a nép sohasem támadhat rá hatalommal a királyra, hacsak az el nem követ valamit, aminek következtében megszűnik király lenni. Mert ekkor megfosztja magát koronájától és méltóságától, ismét magánember lesz belőle, a nép pedig szabaddá válik és fölébe emelkedik, mivel ismét visszaszáll rá az a hatalom, amellyel az interregnum idején rendelkezett, mielőtt királlyá koronázta volna.” (LOCKE 1986, 208.)

hatalmi ágaként meghatározva fogalmazza meg azon tételt, amely szerint az államhatalmakat egymástól el kell választani.

Bibó István tanulmányában megállapítja, hogy az államhatalmak montesquieu-i elválasztásának alkalmazása Európában nehézségekbe ütközött. A nehézségek közül külön kiemelendő a hatalmi ágak – jelen dolgozatban is vázolt – a Rousseau nevéhez fűződő népszuverenitás elvével való összeegyeztetése. Bibó István ezért arra a következtetésre jutott, hogy az államhatalmak elválasztásának elve az európai közgondolkodásban a XIX. század második felétől nem fejlődött tovább. Egyes szerzők Montesquieu művét éles kritikával illették. Az államhatalom elválasztásának elve visszajutott a John Locke művében bemutatott elmélethez. A hatalommegosztás elméletét később Benjamin Constant rendezte, aki az államfői hatalmat vezette be. A másik kritika az államhatalom elválasztásának elvét az osztályos szocializmus oldaláról érte, amely magában foglalta a népszuverenitás tételeit felhasználva a hatalommegosztás tagadásának kimondását is. Bibó István tanulmányában rögzíti, hogy egyetlen kritika sem hozott fel olyan döntő érvet, amely a hatalommegosztás követelményének teljes mellőzését eredményezte volna. Bibó leszögezi, hogy a modern államelméletekben egyaránt jelen van a hatalommegosztás és a hatalom egysége.⁶⁷ Megítélésem szerint a fentiekben vázolt, az antikvitás korától jelen lévő hatalommegosztást és egységes hatalomgyakorlást valló nézetek váltakozása a modern állam történetében is továbbvonuló fejlődési irányként jellemezhető.

IV. Montesquieu hatalommegosztási elmélete

A hatalmi ágak elválasztása kifejezésről vélelmezhetően a legtöbben Montesquieu *A törvények szelleméről* című művére asszociálnak. A szerző a törvény fogalmát legáltalánosabban úgy határozza meg, hogy az olyan szükségszerű viszonylatokból áll, amelyek a dolgok természetéből következnek. Isten törvények szerint teremtette a világot és törvények szerint tartja fenn. Az embert is változtathatatlan törvények kormányozzák úgy, mint bármely más testet.⁶⁸ Az emberek közötti törvényeket a nemzetek közötti harc

⁶⁷ BIBÓ István (1986): Az államhatalmak elválasztása egykor és most (Akadémiai Székfoglaló 1947. január 13-án). In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*. Második kötet. 1945–1949. Budapest, Magvető. 369–397.

⁶⁸ MONTESQUIEU 2000, 47–49.

(nemzetközi jog) határozza meg, valamint az emberek közötti harc hozza létre (amit a polgári jog szabályoz)⁶⁹.

Montesquieu a szabadság fogalmát úgy határozza meg, hogy mindenki jogosult a törvény által nem tiltottak megtételére. A szabadság az egyéni akarat szabad gyakorlásaként határozható meg.⁷⁰ A politikai szabadság azt jelenti, hogy a hatalommal nem élnek vissza, a hatalomnak a hatalom által kell határt szabni,⁷¹ másrészt abban a biztonságban áll, hogy a szabadságot semmi sem veszélyezteti. Montesquieu szerint a szabadságra legnagyobb veszedelemmel a köz- és a magánvadászok vannak.

Három kormányzatot különböztet meg: a köztársasági, a monarchikus és az önkényuralmi kormányzatot. A köztársasági kormányzatban a teljes nép gyakorolja a főhatalmat. Köztársasági kormányzatban a bírók a törvény betűjéhez tartják magukat.⁷² Amennyiben a szuverenitás a nép egy részének kezében összpontosul, abban az esetben arisztokráciáról lehet beszélni; demokráciában pedig a nép kezében van a főhatalom. Monarchiában a politikai és polgári hatalom forrása a fejedelem. Monarchiában nagyszámú törvénnyel és nagyszámú bírói döntéssel kormányoznak. Önkényuralom esetében egy személy kormányoz a saját akarata és szeszélye szerint. Az önkényuralmi kormányzat vezérelve a félelem. Szigorú büntetéseket határoznak meg az önkényuralmi kormányzatban. A félelemmel kormányzott népek számára nem szükséges nagyszámú törvényt alkotni.⁷³ A kormányzatot az emberi szenvedély tartja mozgásban. Montesquieu szerint a vallás állítható szembe a fejedelem akaratával.⁷⁴

Anglia alkotmányának tanulmányozása során arra a következtetésre jut, hogy „[m]inden államban háromféle hatalom van: a törvényhozó hatalom, a nemzetközi jog alá tartozó dolgokra vonatkozó végrehajtó hatalom, végül az a végrehajtó hatalom, amely a polgári jog alá tartozó dolgokra vonatkozik”.⁷⁵ A politikai szabadságot a három hatalmi ág megosztása hozza létre.⁷⁶

Az egyik hatalom a törvények megalkotására vonatkozó hatalom, vagyis a törvényhozó hatalom, a másik a háború és a békekötés jogára, az állambiztonság

⁶⁹ MONTESQUIEU 2000, 52.

⁷⁰ MONTESQUIEU 2000, 293.

⁷¹ MONTESQUIEU 2000, 246–247.

⁷² MONTESQUIEU 2000, 145.

⁷³ MONTESQUIEU 2000, 56–120.

⁷⁴ MONTESQUIEU 2000, 81.

⁷⁵ MONTESQUIEU 2000, 249.

⁷⁶ MONTESQUIEU 2000, 292.

fenntartására vonatkozó hatalom, amely a végrehajtó hatalom. A harmadik hatalom a bírói hatalom, amely a magánosok közötti jogvitákban és a bűncselekményekben történő ítélkező tevékenységet végzi. A törvényhozó hatalom az állam általános akarata, a másik két hatalom az általános hatalom végrehajtása. Montesquieu a három hatalmi ág elválasztására vonatkozó klasszikussá vált tételét a következőképpen fogalmazta meg: „Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani. Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha a bírói hatalom a törvényhozó hatalomhoz kapcsolódna, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró törvényhozó is volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne. De minden elvesznék akkor, ha ugyanaz az ember vagy főembereknek, nemeseknek vagy a népnek ugyanaz a testülete gyakorolná ezt a hatalmat, vagyis a törvényhozó hatalmat, a közhatározatok végrehajtásának a hatalmát és a magánosok bűncselekményei vagy jogvitái feletti ítélkezés hatalmát.”⁷⁷

A törvényhozó hatalom a törvények alkotására és a törvények végrehajtásának ellenőrzésére megválasztott testület, amely a nemesek örökletes testületéből és a nép által megválasztott képviselők testületéből áll.⁷⁸ A törvényhozó hatalom az egész népet illeti, amelyet választott képviselői útján gyakorol. Minden állampolgárt meg kell, hogy illessen a képviselő-választáson történő szavazás joga. Montesquieu szerint a képviselők minden ügyre kiterjedő, általános meghatározással rendelkeznek, képesek az ügyek megvitatására, erre a nép nem alkalmas. A demokrácia hátránya is ebből ered.⁷⁹ A végrehajtó hatalom számára tartja azonban fent az állam elleni bűncselekményekkel vádolt személyek ideiglenes jelleggel történő letartóztatását.

A bírói hatalmat Montesquieu nem ruházza állandó tanácsra, azt a nép közül választott személyek látják el időszakos jelleggel.⁸⁰ Az ítéletek oly mértékű pontosságát követeli meg, mint a törvényszövegek esetében. Az eljáró bírónak a vádlottal azonos

⁷⁷ MONTESQUIEU 2000, 249.

⁷⁸ MONTESQUIEU 2000, 253.

⁷⁹ MONTESQUIEU 2000, 251.

⁸⁰ „A három hatalom közül, melyekről szólottunk, a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom.” (MONTESQUIEU 2000, 253.)

társadalmi helyzetből kell származniuk. A törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalomnak nem engedheti át a büntetőügyekben való döntéshozatalt.⁸¹

Montesquieu a hatalommegosztás elvét oly módon fogalmazta meg, mint amely elméletnek léteznie kellene, amelyet Takács Albert akként jellemez, hogy „a hatalmi egyensúly kialakításának és a jogállam szabályrendszerének rugalmas ötvözete”.⁸² A Montesquieu munkásságával kapcsolatban Varga Zs. András azt a következtetést vonja le, hogy nem nyújtott megoldást a hatalom harmonikus gyakorlására, sőt a demokrácia és a hatalommegosztás elveinek összhangjára sem. Ugyanakkor tanulmányában megállapítja, hogy a hatalommegosztás elméletének tartós és gyakorlati megvalósulása az Amerikai Egyesült Államok alkotmányában található meg.⁸³

Szaniszló Krisztián a hatalommegosztás elméleteinek antikvitás kori és középkori előzményeinek áttekintése során kitért arra, hogy mind a hatalom egységének, mind annak megosztásának elve mellett jelentős államelméletek sorakoztathatóak fel. A hatalom egységének vagy megosztásának kérdése az újkori szerzőknél is meghatározó vitákat szült. A következőkben a hatalom egységére vonatkozó elméletet ismertetem.

V. Rousseau szerződéselmélete

Jean-Jacques Rousseau *A társadalmi szerződés* című művének alaptétele, hogy a természet az embert boldognak és jónak teremtette, a társadalom pedig megrontja és nyomorékká teszi.⁸⁴ A műben megállapított tételek az Emberi és polgári jogok nyilatkozatában is rögzítettek. Annak ellenére, hogy a mű címe *A társadalmi szerződés*, a szerződéselmélet gyökerei nem a szerzőtől származnak. Ahogy utaltam rá, egyes szerzők a szerződéselmélet gyökereit Platón munkásságára vezetik vissza. A szerződéselmélet a középkori állam felfogásával nem volt összeegyeztethető. A XVI. századi elméletekben jelenik meg az a gondolat, hogy a nép elidegenítheti szabadságát. Hobbes szerint az

⁸¹ MONTESQUIEU 2000, 250–252.

⁸² TAKÁCS 2011, 5.

⁸³ VARGA ZS. András (2013): Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5. sz. 3. Az elméletről ugyanezen következtetést vonja le Stumpf István is, vesd össze STUMPF István [é.n.]: *Hatalmi ágak megosztása egykor és most*. 2. Elérhető: <http://tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/stumpfveglzs.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 01.)

⁸⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques (1972): *A társadalmi szerződés*. Fordította, az Előszót írta és jegyzetekkel ellátta MIKÓ Imre. Bukarest, Kriterion. 6.6.

erőszak uralmát a zsarnoksággal lehet felszámolni. Az uralkodók a római jogot használták eszközként a hűbérurak függetlenedési törekvéseivel szemben. A római jogra úgy tekintettek, mint a fejedelem nevében kiadott törvényalkotási produktumra.⁸⁵ Mikó Imre ismerteti, hogy Rousseau-ra a legnagyobb hatással Montesquieu volt.⁸⁶ Thomas Hobbes és Rousseau művében is az egyének kötik meg a szerződést, a szuverén érdeke nem áll ellentétben az egyén érdekével, a nép a főhatalmat közvetlenül gyakorolja. Az emberek azáltal váltak polgárokká, hogy alávetették magukat a közakaratra.⁸⁷ Ahogy a család is megállapodáson alapszik, úgy az állam is. Jean Bodin és Thomas Hobbes elméletéhez hasonlóan az állam Rousseau ismertetésében is a családból formálódott ki. Ahogy írja, hogy Észak-Amerikában a családok kormányoznak, és vélelmezhetően igaz volt ez az ősi társadalmakra is. Nem szükséges népképviselői intézmény fenntartása és működtetése, a népszuverenitás elidegeníthetetlen. Rousseau szerint a főhatalom képviselő útján nem gyakorolható. A hatalommal való visszaélés esetén a zsarnokot meg lehet ölni.⁸⁸ Zsarnok alatt Rousseau azon magánszemélyt érti, aki királyi hatalmat igényel magának anélkül, hogy joga volna hozzá. A zsarnok a királyi hatalmat gyakorolja, a kényúr a főhatalmat bitorolja.⁸⁹ John Locke és Montesquieu tételeivel ellentétben Rousseau szerint a főhatalom nem osztható meg.

Rousseau Hobbes elméletének bírálataként kifejti, hogy a társadalom nem erőszakolt megállapodással jön létre. Nem fogadja el Hobbes azon megállapítását, hogy egy egész nép aláveti magát egy személynek. Az egyének a közösség javára mondanak le jogaikról, a társult személyek a nép nevet viselik.⁹⁰ A társadalomban mindenki egyenlő, erkölcsi és jogi értelemben is. Az egyenlőség formális. A társadalmi szerződés erejénél fogva az állam rendelkezik tagjainak minden javával. A tulajdonjog az ösfoglalást (terület elfoglalását) követően keletkezik oly módon, hogy azt más polgárok tiszteletben tartják. A polgárok saját területre vonatkozó tulajdonjoga alá van rendelve a közösség valamennyi telekre

⁸⁵ STEIN, Peter (2005): *A római jog Európa történetében*. Budapest, Osiris. 121.

⁸⁶ ROUSSEAU 1972, 7–8.

⁸⁷ „Szabad állam polgárának születtem, részese vagyok a főhatalomnak, s bármilyen gyenge befolyással is lehet szavam a közügyekre, szavazati jogom egymagában is azt a kötelezettséget rója rám, hogy tájékozódjam felőlük, és boldognak érzem magam, amikor a kormányzásról elmélkedhetem, mert kutatásaim során mindig újabb okokat találok arra, hogy hazám kormányzatát szeressem.” ROUSSEAU 1972, 22.

⁸⁸ „Állapodjunk meg tehát abban, hogy az erőszak nem szülhet jogot, és hogy csak a törvényes hatalomnak vagyunk kötelesek engedelmessé válni.” ROUSSEAU 1972, 26.

⁸⁹ ROUSSEAU 1972, 126.

⁹⁰ ROUSSEAU 1972, 126.

vonatkozó tulajdonjogának.⁹¹ Az egyénnek kötelezettsége van a főhatalommal szemben. A főhatalomnak nem kell az egyén számára biztosítékot nyújtania. Az államot a közakarat irányítja. Rousseau arra az álláspontra helyezkedik, hogy az államban pártok, társadalmi csoportok vagy ne létezzenek, vagy amennyiben léteznek, abban az esetben a számukat növelni szükséges.⁹² A társadalom a közakaraton alapul, a polgárok közös akarattal rendelkeznek. Az általános kényszerítő hatalom a szuverén, amely a közakarat által irányított legfőbb hatalmat jelenti. A közakarat a szavazattal rendelkező polgárok közös érdekeként határozható meg.

Rousseau elméletében az igazságosság Istentől ered, amelynek betartását a polgárokkal szemben nem lehet kikényszeríteni. A pozitív törvény a honpolgárok többségének akarataként határozható meg. A törvény tehát a közakarat megnyilvánulása.⁹³ A törvényeknek két típusa különböztethető meg. Az egyik az alaptörvény, amely a nép államhoz való viszonyát hivatott szabályozni. A másik törvény a kormányzást szabályozza. Az államot a törvényhozó hatalom tartja fenn. Az organikus államfelfogásra jellemzően a törvényhozó hatalmat az állam szíveként, míg a végrehajtó hatalmat az állam agyaként határozza meg. Rousseau az egyházi és a világi hatalom elválasztásának híve, az állam abban az esetben foglal állást vallási kérdésekben, amennyiben a vallási kérdés a közakarattal összefügg.⁹⁴ Az állam szíve, azaz a törvényhozó hatalom abban az esetben is tovább élhet, ha az agyközpont megbénul, a törvényhozó hatalom halála azonban természetszerűen maga után vonja a végrehajtó hatalom halálát is.⁹⁵ Rousseau elméletének lényege úgy összegezhető, hogy a főhatalom a szuverén, aki egyben a törvényhozó hatalom, amely a néppel egyenlő, az pedig a közakaratot testesíti meg. Az állam akkor és úgy működik, hogy a törvényhozó hatalom, vagyis a nép egybegyűlik (időszakonként meghatározott városokban).⁹⁶ A képviselők küldésével Rousseau nem ért egyet, nézete szerint a legfőbb hatalmat, a szuverént nem lehet képviselni. Törvény csak az lehet, amit a nép személyesen hagy jóvá.⁹⁷ A törvény elfogadásához a többség akarata szükséges. Rousseau elméletében a választást és a sorsolást különbözteti meg.

⁹¹ ROUSSEAU 1972, 43–46.

⁹² ROUSSEAU 1972, 52.

⁹³ ROUSSEAU 1972, 63.

⁹⁴ ROUSSEAU 1972, 191.

⁹⁵ ROUSSEAU 1972, 127.

⁹⁶ ROUSSEAU 1972, 128.

⁹⁷ ROUSSEAU 1972, 133.

Az államnak egységesnek kell lennie. Rousseau szerint a decentralizáció elvetendő, az államot a közigazgatás korlátozza.⁹⁸ Ezzel szemben a közigazgatás Bibó Istvánnál a hatalommegosztás akadályát képezi.⁹⁹ A kormányzat az alattvalók és a főhatalom közé iktatott testület, amelynek feladata a törvények végrehajtása és a politikai szabadságjogok fenntartása. Rousseau a kormányzat és a nép közé tribunátust is beiktat, amely a hatalmi egyensúly kiegyenlítésére hivatott. Veszély esetén egy vagy két diktátorra kell ruházni a hatalmat.¹⁰⁰ A közvélemény formálására censorokat kell kinevezni. A végrehajtó hatalom a főhatalomtól származik. A törvényhozást követően nevezik ki a végrehajtó hatalmat gyakorlókat.¹⁰¹ Amennyiben a végrehajtó hatalom nem engedi összegyűlni a törvényhozó hatalmat gyakorlókat, abban az esetben a kormányt el kell zavarni. A végrehajtó hatalom létszáma határozza meg a kormányformát. Az arisztokrácia az a kormányforma, ahol néhány ember kormányoz. Monarchiában egy személy, a király gyakorolja a végrehajtó hatalmat, a kormányzást. A monarchiáról Rousseau úgy vélekedik, hogy abban az egész közigazgatás egyéni érdekeket szolgál ki. Az arisztokráciának három típusát különbözteti meg: a természetes, a választott és az örökletes arisztokráciát, amelyek közül a választott arisztokráciát tudja csak elfogadni. Rousseau nem fogadja el, hogy demokrácia létezett vagy létezik.¹⁰² Rousseau szerint a monarchia a gazdag országokra, az arisztokrácia a közepes országokra, a demokrácia a kis és szegény államokra jellemző.¹⁰³ A vegyes kormányformát tekinti jónak, és alkotmányosnak minősíti azt a kormányt, amelyben az uralkodón kívül más közigazgatási hatóságok is részt vesznek a végrehajtó hatalom gyakorlásában.

⁹⁸ ROUSSEAU 1972, 75.

⁹⁹ BIBÓ 1986, 385.

¹⁰⁰ ROUSSEAU 1972, 170.

¹⁰¹ ROUSSEAU 1972, 140.

¹⁰² „A szó szoros értelemben véve nem létezett és nem is lesz soha igazi demokrácia.” ROUSSEAU 1972, 100.

¹⁰³ ROUSSEAU 1972, 116.

Amennyiben az egyén nem teljesíti kötelezettségét a főhatalommal szemben, abban az esetben a közösség azt kikényszeríti. Aki bűncselekmény elkövetésével lázadóvá, hazaárulóvá válik, az a személy megszűnik a társadalom tagja lenni. Azon személy sem minősül a társadalom tagjának, aki a társadalmi szerződést nem szavazza meg.¹⁰⁴ Rousseau meghatározásában a modern értelemben vett büntetőeljárás annak bizonyítására irányuló eljárás, hogy a bűncselekményt elkövető személy megsértette a társadalmi szerződést.¹⁰⁵

Szalai András a hatalommegosztásról szóló elméletekről úgy vélekedik, hogy a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, a fékek és egyensúlyok rendszerét írja le a hatalommegosztás. A parlamentáris kormányforma megszilárdulása a hatalommegosztást új aspektusba helyezte.¹⁰⁶ Álláspontom szerint az új aspektus Benjamin Constant *A régiek és a modernnek szabadsága* című művére is utalhat. Benjamin Constant elméletének vívmánya, hogy az államfői hatalmat kiemelte a végrehajtó hatalomból, és az államfői hatalmat önálló hatalmi ágként határozta meg. Cservák Csaba ehhez hozzáteszi, hogy az államfő szerepe ugyanakkor a parlamentarizmus kiteljesedésével jelképpé válik.¹⁰⁷ Úgy vélem, hogy jelen dolgozat hiányos lenne, ha a hatalommegosztás elméletének új megvilágításba helyezésére nem térnék ki, ezért a következőkben Benjamin Constant műveit ismertetem.

VI. Benjamin Constant munkásságának bemutatása

Benjamin Constant munkásságára úgy tekintenek, mint aki Rousseau hiányos meghatározásait kijavította.¹⁰⁸ *A régiek és a modernnek szabadsága* című művében a politikai alapelvek körében a népszuverenitás elvét az egyéni akarattal szemben álló általános akarat elsőbbségként határozza meg. Az általános akaratot a törvényes hatalommal azonosítja, amely úgy testesül meg, hogy az emberek szellemét a teokráciának,

¹⁰⁴ ROUSSEAU 1972, 150.

¹⁰⁵ ROUSSEAU 1972, 59.

¹⁰⁶ SZALAI András (2013a): A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? *Jogelméleti Szemle*, 2013/1. sz. (II. A hatalmi ágak meghatározása). Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/szalai53.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 01.)

¹⁰⁷ CSERVÁK Csaba (2015a): A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro*, 2015/2. sz. 28.

¹⁰⁸ CONSTANT, Benjamin (1862): *Az alkotmányos politika tana*. Fordította Perlaky Sándor. Pest.

a királyságnak, az arisztokráciának kell uralnia.¹⁰⁹ Amennyiben nem így történik, abban az esetben a törvénytelen hatalom, azaz az erőszak áll fenn.¹¹⁰ A népszuverenitásról megállapítja, hogy az nem növeli az egyéni szabadság összességét. Benjamin Constant megítélése szerint a zsarnokság összeegyeztethetetlen a kormány intézményével.¹¹¹ Népszuverenitáson alapuló társadalomban nincs olyan egyén, aki a többieket a maga akaratának veti alá. Hobbes álláspontjával sem ért egyet, amely szerint a társadalmi állapotban az alattvalók a védelemért cserébe lemondanak a hatalomról.¹¹² Constant véleménye szerint a törvénynek való engedelmesség nem abszolút.¹¹³

Az egyéni szabadság kinyilatkoztatása nem elegendő, az egyéni szabadságot biztosítani is kell. Az egyéni szabadság biztosítására be kell vezetni a bírák elmozdíthatatlanságát. Alkotmányos monarchiában az uralkodók dolga a bírók kinevezése. A bíróknak magasabb fizetést szükséges biztosítani.¹¹⁴ A sajtószabadság (amely magában foglalja a szó és az írás szabadságát is) egyik biztosítékeként tekinthető az esküdtszék. Constant a sajtó szabadságát olyan fontosnak tartja, hogy anélkül szerinte valamennyi szabadságjog illúzióvá válik.¹¹⁵

Az egész társadalom sem uralkodik korlátlan szuverenitással. A legfőbb hatalom a polgárok összességében testesül meg, a hatalmat azonban senki sem sajátíthatja ki. A legfőbb hatalomnak korlátozottan kell fennállnia. Ahol az egyéni élet és függetlenség kezdődik, a szuverén hatásköre véget ér. Rousseau *A társadalmi szerződés* című művében részletezettekét bírálva Constant arra a következtetésre jut, hogy a többség beleegyezése nem szentesít minden cselekedetet. Rousseau nem vonta le ezt a következtetést, így *A társadalmi szerződés* a zsarnokság eszközévé vált. A mindenki nevében végrehajtott cselekedet valójában csak egy vagy csak néhány egyén rendelkezése. A társadalomnak vannak olyan tagjai, akikre a szerződési vagy társulási feltételek nem érvényesek. Rousseau elméletében a népszuverenitás nem idegeníthető el, nem ruházható át és nem képviselhető. Constant szerint a népszuverenitás hatalma nem gyakorolható, ezért a Rousseau által megfogalmazott elvek semmisnek minősülnek. Hobbes művét pedig akként

¹⁰⁹ CONSTANT, Benjamin (1997): *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz. 80. Demokrácia alatt a szerző a mindenki kezébe adott korlátlan hatalmat (szuverenitást), arisztokrácia alatt a néhányak kezébe adott teljhatalmat, monarchia alatt pedig az egyetlen kézbe adott teljhatalmat érti.

¹¹⁰ CONSTANT 1997, 75.

¹¹¹ CONSTANT 1997, 182.

¹¹² CONSTANT 1997, 187.

¹¹³ CONSTANT 1997, 205.

¹¹⁴ CONSTANT 1997, 188–189.

¹¹⁵ CONSTANT 1997, 231.

összegzi, hogy a korlátlan főhatalom elismerésével Hobbes az egy kézben összpontosuló főhatalmat is legitimálja.¹¹⁶ Hobbes-nál a megállapodás nem garancia az abban foglaltak betartására; a legfőbb hatalom a törvényhozó.

Constant megítélése szerint: „Ha a legfőbb hatalomnak nem szabnak határt, nincs eszköz, amellyel megóvhatnánk az egyéneket a kormányoktól.”¹¹⁷ A hatalmat úgy kell megosztani, hogy a megosztott részek ne léphessenek egymással koalícióra. A törvényhozónak a törvényhozási tárgyak körében szabad cselekvési intézkedési jogkörrel kell rendelkeznie. A polgároknak jogaik birtokosainak kell lenniük (az egyén szabadsága, vallásszabadság, szólásszabadság, tulajdonjog és a védelem bármely önkénnyel szemben), amely jogok gyakorlása a társadalmi vagy a politikai hatalomtól független. A királyi hatalomtól nem független hatalom törvénytelen hatalomnak minősül. A népszuverenitás nem korlátlan, az igazságtalan törvényt Constant szerint nem kell végrehajtani. A népszuverenitás határát az igazságosság és az egyéni jogok jelölik ki.¹¹⁸

A legfőbb hatalom elméleti korlátozása nem elegendő, a legfőbb hatalmat el kell osztani és ki kell egyensúlyozni. Constant a törvényhozó hatalmat, a végrehajtói hatalmat, a bírói hatalmat és az államfőt mint semleges hatalmat különíti el egymástól. Alkotmányos monarchiában megkülönbözteti a királyi hatalmat, a végrehajtó hatalmat, a tartós képviseleti hatalmat, a közvélemény képviseletének hatalmát, a bírói hatalmat és a törvényhatósági hatalmat.¹¹⁹ Tartós képviseleti hatalom alatt örökletes gyűlést (amelybe az uralkodó nevezi ki a határozatlan számú tagokat), közvéleményi képviseleti hatalom alatt választott képviseleti gyűlést ért. Törvényt a képviselők is kezdeményezhetnek.¹²⁰ A törvényhozó hatalomnak a képviseleti gyűlésekben kell működnie a király szentesítése mellett. A törvényeket nyilvánosan kell megvitatni. A miniszterek lehetnek tagjai a képviselőgyűléseknek. Constant arra az álláspontra helyezkedik, hogy a törvényhozásban írott beszédek nem lehet felolvasni.¹²¹ A végrehajtó hatalmat a miniszterek, a bírói

¹¹⁶ CONSTANT 1997, 77–79.

¹¹⁷ CONSTANT 1997, 80.

¹¹⁸ CONSTANT 1997, 81–83.

¹¹⁹ „A három politikai hatalmak, mint eddig ismertettek, a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalmak, mindannyi mozdonyok, melyeknek össze kell hatni mindenkinek saját körében, az egyetemes mozgalmhoz, de ha e mozdonyok pályájukból kimentek, összeütköznek és egymást megakasztják, kell oly erőnek lenni, mely azokat helyökre visszavezesse. Ezen erő nem lehet a mozdonyok egyikében, mert az arra szolgálna nékie, hogy a többit megsemmisítse; szükséges hogy az a körön kívül álljon, hogy az némileg neutrális semleges legyen, hogy mindenütt lehessen alkalmazni, hol alkalmazása szükséges; és hogy a bajoktól óvjon, a sérelmeket orvosolja a nélkül, hogy ellenséges legyen.” (CONSTANT 1862, 13.)

¹²⁰ CONSTANT 1862, 40–44.

¹²¹ CONSTANT 1862, 73.

hatalmat a bíróságok kezébe adja. A bírói hatalmat a törvény egyes esetekre történő alkalmazásaként határozza meg. A miniszterek a törvényeket általánosan hajtják végre, a bíróságok pedig egyedi esetekben alkalmazzák.¹²²

A királyi hatalmat az államfő fogalmával azonosítja abban az esetben, ha a király más címet visel. Az államfői hatalom (királyi hatalom) közepén, az előzőekben felsorolt hatalmak felett helyezkedik el mint legfelső és közvetítő hatóság. Az államfő (király) nem cselekedhet a többi hatalom helyett. A minisztereknek is el kell különülniük az államfőtől (királytól). Ez az elhatárolás jelenti a különbséget az abszolút és az alkotmányos monarchia között. A korábbi alkotmányok hibája abban állt, hogy nem teremtettek semleges hatalmat (államfői hatalmat), hanem az államfőit más hatalomnak adták át. Az államfői (királyi) hatalomnak „lebegnie kell” a többi hatalom felett, a királyi hatalmat nem szabad a végrehajtó hatalom szintjére süllyeszteni. A szerző az államfő jogosítványairól is értekezik. A királyi hatalomnak van joga a végrehajtó hatalmat és a bírókat kinevezni. A képviselő-testület döntései abban az esetben rendelkeznek törvényerővel, amennyiben a döntéseket a király szentesíti. Az uralkodó vétőjoggal rendelkezik. A király fel is oszthatja a törvényhozást. A második kamarát a felosztatáson kívül ötvenként kell megújítani.¹²³ A király gyakorolja a kegyelmi jogkört, határoz a háború és a béke kérdésében.

A képviselői gyűlések megválasztására vonatkozóan Constant egyetért a közvetlen választással.¹²⁴ Megítélése szerint a közvetlen választás biztosíthat népképviselőt.¹²⁵ Megállapítja, hogy nagyobb államokban mindenféleképpen választás szükséges. A nemzetgyűlést időszakonként meg kell újítani, újra kell választani. A népet be kell engedni a hatalomba. Constant arra a következtetésre jut, hogy nem szabad vagyoni cenzust alkalmazni.¹²⁶

A végrehajtó hatalmat a minisztereknek kell saját nevükben gyakorolniuk.¹²⁷ A törvényeket a miniszterek terjesztik elő. Alkotmányos monarchiaként az angol monarchiát határozza meg, ahol a semleges hatalom a végrehajtó hatalomtól (miniszteri hatalomtól)

¹²² CONSTANT 1862, 15.

¹²³ CONSTANT 1862, 24–36. és 84.

¹²⁴ CONSTANT 1862, 102. Eredendően közvetett választást ajánl: a választókerületben az összes, szavazattal rendelkező polgárok egy ötvenfős listát állíthatnak össze, amelyből a százak gyűlését szervezik meg, amelynek feladatát képezi az ötvenfős listából öt fő kiválasztása. Az öt fő közül az összes választópolgár választ ki egy főt.

¹²⁵ CONSTANT 1862, 100.

¹²⁶ CONSTANT 1862, 98–112.

¹²⁷ CONSTANT 1997, 84–90.

elkülönül. A végrehajtó hatalmat anélkül is el lehet mozdítani, hogy a minisztereket elüldöznék. Amennyiben a végrehajtó hatalom szabálytalanul működik, abban az esetben a király feloszlatja a minisztereket. Jogszabályellenes működés esetén a törvényhozó hatalom is felosztható.¹²⁸ Az örökletes monarchia uralkodója nem rendelkezik felelősséggel. A monarchiában a királyi hatalom arra való, hogy a kormány feletti hatalomként megakadályozza, hogy a legfőbb hatalom egy kézben összpontosuljon. Köztársaságokban minden állampolgár a legfelső hatalomra törhet, ezért az államfőnek nincs a királyhoz hasonlítható jogköre.¹²⁹ Köztársaságokban bárki lehet államfő. Az államfő a parlamentnek tartozik felelősséggel. Constant arra a következtetésre jut, hogy a minisztereket el kell választani a legfőbb hatalomtól. A minisztereket az uralkodónak kell kineveznie. Előterjesztéseknél a miniszter kerül előtérbe; a kegyelmezés joga, a kitüntetésekben való részvétel és a törvényhatóságok kinevezése megmarad az uralkodónak.¹³⁰ A miniszterek felelősségének megállapítására irányuló pert a király által kinevezett magisztrátusokra kell bízni. A felelősséget megsértő miniszterek számára büntetesként halált, száműzést és fogságot határoz meg.¹³¹ A király megkegyelmezhet a minisztereknek.

A bírói hatalom a bíróságot és az esküdtszéket foglalja magában. Az esküdtszéket a szerző a törvény betűje és az igazság között helyezi el. A rendkívüli törvényszékek felállítását és a perrendtartás szabályai alkalmazásának mellőzését alkotmányellenesnek tartja. Az esküdtszék tagjai sorsolással szereznek mandátumot. Constant szerint a cselekmény felett az esküdtszék tagjai hoznak ítéletet (halál, fogság és gyarmatokra szállítás büntetési nemeket alkalmazva), a bíróság feladata, hogy a törvényt alkalmazza. Az esküdtszék az igazsággal, az emberiséssel és az erkölccsel ellenkező törvények végrehajtását megakadályozza.¹³²

¹²⁸ CONSTANT 1862, 16.

¹²⁹ CONSTANT 1997, 92–93.

¹³⁰ CONSTANT 1997, 94–97.

¹³¹ CONSTANT 1862, 191–195.

¹³² CONSTANT 1862, 89–95.

Zárszó

Az előzőekben részletezettek szerint megállapítható, hogy a hatalommegosztás terminológiájára vonatkozóan a tudományos álláspont körében közmegegyezés alakult ki. A hatalommegosztás fogalmának bemutatásán túlmenően ismertettem, hogy nem egyszerű feladat abban a kérdésben állást foglalni, hogy milyen időponthoz és mely szerzőhöz kapcsolódik a hatalommegosztás terminológiájának kidolgozása. A többségi álláspont John Locke nevéhez kapcsolja a hatalommegosztás kialakulását; a három hatalmi ág pedig Montesquieu nevéhez fűzi. Benjamin Constant nevezhető meg a negyedik (semleges) hatalmi ág megalkotójaként. Jelen fejezet összegzésében kiemelendőnek és – elsősorban Bibó István és Szaniszló Krisztián tanulmányai alapján – lényeges kérdésnek tartom azon fejlődési tendencia felfedezését, hogy az antikvitás kori államelméleti szerzőknél, valamint a felvilágosodás korának irodalmában egymást váltják a hatalom megosztására és a hatalom egységének megfogalmazására irányuló elméletek.

Hatalommegosztás a magyar eszmetörténetben

Az előző fejezetben a hatalommegosztás fogalmának meghatározásával a hatalommegosztás elméleteinek áttekintésére és bemutatására tettem kísérletet. Vázoltam a hatalommegosztás történeti előzményeit; röviden utaltam a hatalommegosztás kialakulásával kapcsolatos eltérő álláspontokra. Az általánosan elfogadott álláspont szerint a területen lévő népesség felett gyakorolt főhatalmat nevezik államhatalomnak, amelynek megosztásáról szóló elméletek az antikvitás korában gyökereznek, illetőleg Montesquieu *A törvények szelleméről* című művében összegződnek. Jelen fejezetben a hatalommegosztás kérdésének a magyar közjogtudományban való megjelenésével és áttekintésével foglalkozom. A hatalommegosztás gondolkodóinak – elsősorban Eötvös József, Polner Ödön, Nagy Ernő és Bibó István munkáinak – elemzésekor a jogtörténeti szerzők műveire is támaszkodom. A jogbölcseletben megjelent nézeteket megkísérlem vázlatosan nyomon követni a pozitív jogi szabályozásban is. Concha Győző magyar jogelméleti fejlődésről vallott álláspontja alapján vállalkozom arra, hogy feltérképezem a hatalommegosztás terminológia megjelenését a Szent Korona-eszmében, ennek alapján bemutatom a két egymással vitában álló szerző, Eckhart Ferenc és Timon Ákos Szent Korona-tanról vallott nézeteit. A Szent Korona-tan áttekintését követően teszek kísérletet arra, hogy a hatalommegosztást vázlatosan nyomon kövessem a törvényekben is. Dolgozatomban e helyütt azon törvényekkel foglalkozom, amelyekben a hatalmi ágak elválasztásának elméleti alapjai megjelennek.

I. A Szent Korona-tan

A hatalmi ágak elválasztása eszméjének egyik jeles képviselője, Concha Győző a hatalommegosztás magyar jogelméletben kialakult nézeteit úgy foglalja össze, hogy a hatalommegosztás a Szent Korona egységében megtestesült szuverén akarat egysége. A korona tagjaiban a szuverén akarat megosztása valósul meg. A XVIII. századi bölcseleti irodalmakban jelenik meg a felügyelő, törvényhozó és végrehajtó hatalmakra történő felosztás, amelyet a Montesquieu által megfogalmazott tanból a törvényhozó és a

végrehajtó hatalom megkülönböztetése, valamint a király és a nemzet közötti hatalommegosztás értelmezése vált fel. Concha Győző szerint a bírói hatalom a magyar jogelméletben nem jelenik meg önálló hatalmi ágként.¹³³

A történeti jogi iskola képviselői, akik közül elsősorban Timon Ákos emelhető ki, a honfoglaló magyarokat is egységes nemzeti jogrenddel rendelkezőként jellemezték, amely alapján a szuverenitást a nemzetgyűlés gyakorolta a nép képviseletében. A Szent István által létesített államszervezetben a központi kormányzat és a törvénykezés a király kezében volt a nemzet átruházása alapján. A királyt és a nemzetet megillető közhatalom kiteljesedik, és a XII. századtól a Szent Korona-eszmében valósul meg. A közhatalom fogalma a nemzetben, az államban szervezett népben rejlik, amely koronázás útján száll át a királyra, a főhatalom alanya a Szent Korona. A törvény a király és az országgyűlés egybehangzó akarata alapján alkotható meg. A királyi tanács alkotmányjogi jelentősége a parlamentáris kormányzat jogtörténeti előzményében rejlik. A király minősül a legfőbb kormányzónak és a legfőbb bírónak. Concha Győzőhöz hasonlóan Timon Ákos is arra a következtetésre jutott, hogy a kormányzat nincs elválasztva a jogszolgáltató hatalomtól.¹³⁴

A koronaeszme és a görög bölcselők gondolkodásában megjelenő, a keresztény teológiában az egyházra is alkalmazott, az államot élő szervezetként meghatározó organikus állameszme Werbőczy István gondolataiban kapcsolódott össze.¹³⁵ Werbőczy *Hármaskönyve* a bírói gyakorlatból merített magyar szokásjogot foglalja össze. Werbőczy *Hármaskönyvében* a hatalommegosztás kérdését a következőképpen fogalmazza meg:

„1. § Mire nézve meg kell jegyeznünk, hogy jóllehet hajdan, a midőn a magyar nemzet még pogány módra élt és nem király, hanem vezér és kapitányok igazgatása alatt állott, akkor a törvényhozásnak és rendelkezéseinek minden hatalma ezeknél vala.

2. § De minekutána a katolikus hitre tértek és maguknak önként királyt választottak, úgy a törvényhozásnak, mint bármely birtok adományozásának és minden bíraskodásnak hatalmát és jogát az uralkodással és kormányzással együttesen ez ország szent koronájának, mellyel Magyarország mindenik királyát megkoronázni szokták, joghatóságára és következésképpen a mi törvényesen rendelt fejedelmünkre és királyunkra

¹³³ CONCHA Győző (1892): *Az államhatalmak megoszlásának elvei*. Magyar Jogászegyleti Értekezések, VIII. kötet 2. füzet. Budapest, Franklin-Társulat Könyvnyomdája. 37–38.

¹³⁴ TIMON Ákos (1917): *Magyar alkotmány és jogtörténet*. Ötödik bővített kiadás. Budapest, Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala. 50–53., 157–159., 489–507. és 594–648.

¹³⁵ ECKHART Ferenc (1941): *A Szentkorona eszme története*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. 197.

ruházták át. És így ettől fogva a királyok a törvényeket a nép összehívása és megkérdezése mellett kezdték alkotni, a mint ez korunkban is történni szokott.

3. § A fejedelem mindazonáltal egyedül a maga akaratából és önkényesen, kiváltképpen az isteni és természeti jogot sértő dolgokban és az egész magyar nemzet régi szabadságának ártalmára semmit sem rendelhet; hanem össze kell hívnia és megkérdeznie a népet; ha vajjon ennek az ilyen törvények tetszenek-e vagy sem? a kik ha igennel felelnek, azontúl az ilyen végzéseket (az isteni és természeti jog mindig épségben maradván) törvényekül tartjuk meg.

4. § Többnyire pedig, közös megegyezéssel, maga a nép is elhatároz valamit, a mit a közjóra hasznosnak itél és írásban terjeszti a fejedelem elé, kérvén, hogy erre nézve neki törvényt adjon és ha maga a fejedelem elfogadja és helyben hagyja, akkor az törvényerőre emelkedik, s azonnal törvénynek kell tekintenünk.

5. § Mégis mindezeket nem a nép, hanem különösen a fejedelem statutumainak mondjuk azért, mert ha a fejedelem beleegyezése és megerősítése mindkét esetben ahhoz nem járul, eme rendeleteknek semmi ereje nem lesz. Mindazonáltal általános néven eme rendeleteket igen gyakran az ország végezményeinek nevezzük.¹³⁶

Eckhart Ferenc megjegyezte, hogy a magyar felvilágosodás sajátosan bontakozott ki, azon okból következően, hogy a mérleg egyik serpenyőjében Montesquieu és Rousseau, a mérleg másik serpenyőjében pedig a *Tripartitum* található, amely gondolatok az 1790–1791-ben megtartott Országgyűlésen nyilvánulnak meg elsőként, és 1848-ban teljeseznek be. A XIX. századi gondolkodók Werbőczy tanait hangolják össze a népszuverenitás eszméjével.¹³⁷

A független kormányzást az 1790/1791. évi X. tc. biztosította, de a függetlenségnek újabb biztosítékokra volt szüksége. A függetlenséget kizárólag a népképviselő tudta biztosítani. Az 1848. évi III. tc. a felelős minisztérium felállításával biztosította a parlamentáris kormányformát. Az áprilisi törvények továbbfejlesztették a sok évszázados magyar alkotmányt, amely uralkodói korlátozása érdekében garanciákat hordozott.¹³⁸ Az

¹³⁶ MÁRKUS Dezső szerk. (1897): *Werbőczy István Hármaskönyve*. Második rész: Nemes Magyarország jogainak és szokásainak második részéről általában. 3. CZIM: Kik alkothatnak törvényeket és statutumokat? Magyar Törvénytár Milleneumi Kiadás. Budapest, Franklin Társulat. 225–227.

¹³⁷ ECKHART 1941, 254.

¹³⁸ GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 50.

áprilisi törvények olyan alapot jelentettek, amelyre a legközelebbi országgyűlés építhetett volna. Az 1848-as polgári államszervezet fő jellemzőit úgy összegzik, hogy a hatalmi ágakat egymástól határozottan nem különítették el, de az egyes hatalmi központok befolyásukat egymás rovására nem növelhették. A legfőbb államhatalom a törvényhozás, amelyet a király és az országgyűlés gyakorol. Az uralkodó hatalmát oly módon korlátozták, hogy intézkedései csak akkor minősültek érvényesnek, ha a felelős miniszterek egyike is aláírja azokat. A végrehajtó hatalmat az uralkodó gyakorolja az általa kinevezett kormány útján. Az uralkodót a nádor helyettesíti. A bírói hatalom az uralkodótól és a kormánytól származik (királyi kinevezés, miniszter ellenjegyzésével). A Kúria döntéseit az alsóbíróságokra is kötelezővé tették. A bírói hatalom szervei nem különültek el határozottan egymástól.¹³⁹ A megnevezett törvénycikk képezte alapját a kiegyezéssel létrejött államszervezetnek.¹⁴⁰

Az 1849–1867 közötti rendszer törést okozott a magyar állam és jog történetében. Az államszervezetbe olyan elemek kerültek, amelyek a második világháború végéig megmaradtak. 1848. november 27. napján a Schwarzenberg-kormány a monarchia országait egy állami testületté egyesítette. A törvényhozást birodalmi gyűlésen látták volna el, a végrehajtást összbiriodalmi minisztertanács gyakorolta. Az államszervezet középpontjában a közigazgatás állt. A jogeljárás elmélet érvényesült, Magyarország elveszítette szerzett jogait, az ország alkotmányát és közigazgatását kizárólag az uralkodó szervezi. A végrehajtó hatalmat is az uralkodó gyakorolta, ami rendeletek kiadásával valósult meg. A közvetlen közigazgatást a katonai kerület parancsnoka gyakorolta. 1852-től helytartósági osztályokat szerveztek. A törvényesség feletti felügyeletet a főkormányzóság biztosította. A legfelsőbb bírósági szervezetrendszert a bécsi ítélő- és semmítőszék testesítette meg, a felsőbb bíróságokat a császári és kerületi főtörvényszékek biztosították, az alsó szintű bíráskodást az első osztályú járásbíróságok (amelyek büntetőügyekben ítélték) és a másodosztályú járásbíróságok látták el. A kétszintű járásbírósági rendszer 1854-ben szűnt meg.¹⁴¹ Az októberi diploma (a *Wiener Zeitung* 1860. október 21-i számában megjelent császári deklaráció) az 1848 előtti kormányzati

¹³⁹ GERGELY 1981, 51–80.

¹⁴⁰ MARJANUCZ László (2005): Deák és a parlamentáris kormányzat kérdése 1848-ban In BALOGH Elemér – SARNYAI Csaba Máté szerk.: *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 209–248.

¹⁴¹ SASHEGYI Oszkár (1981): A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 81–139.

rendszeret állította helyre. A februári pátens (az 1861. február 27. napján megjelent *Wiener Zeitungban* kihirdetett császári pátens) megszüntette Magyarország államiságát.¹⁴²

Deák Ferenc az 1848. évi áprilisi törvények érvényességének megőrzése érdekében visszautasította az 1850-ben érkezett, a magyar magánjog megreformálására irányuló felkérést, valamint az 1860-ban történt hercegprímási értekezleten való részvételre történő felkérést. Az 1859 júliusában megtartott találkozón is azon álláspontot képviselte, hogy az 1848. évi törvények alapján összehívandó országgyűlésen látja a törvényes rendet helyreállíthatónak.¹⁴³ 1861-ben országgyűlést hívtak össze, amelyet végül feloszlattak. Az országgyűlés feliratában nem fogadta el az októberi diplomát és a februári pátenszt. A feliratokra Wenzel Lustkandl fogalmazott meg elleniratot.

Deák Lustkandl munkájára tett észrevételeiben az 1848. évi törvények érvénytelenségére vonatkozó állítást azzal cáfolta, hogy Magyarország kapcsolt részeivel saját alkotmánnyal bír, semmilyen országnak vagy népnek nincs alárendelve.¹⁴⁴ A parlamentáris kormány a népképviselőt logikai következménye. Alkotmányos monarchiában alapelv, hogy a törvényhozás a fejedelem és a nemzet közös egyetértésével történik. Ennek biztosítéka a koronázási hitlevél, amelyet a megkoronázáskor minden magyar király köteles kiadni.¹⁴⁵ Deák Ferenc az 1723. évi I. törvénycikkre és az 1790/91. évi XII., a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló törvénycikkre alapozta Magyarország függetlenségét, a hivatkozott törvényeket és az áprilisi törvényeket nevezte meg tárgyalási alapként. A végrehajtó hatalom rendeleteit a kormányzásoknak és a törvényhatóságoknak küldték meg kihirdetésre, amelyeknek joguk volt a sérelmesnek vélt rendelet ellen felterjesztést tenni. Az 1790/91. évi X. törvénycikk szerint „...Magyarország, a hozzá kapcsolt részekkel együtt, szabad és kormányzatának egész törvényes módját illetőleg (bele értve mindenféle kormányzásokait) független, azaz semmi más országnak vagy résznek alá nem vetett, hanem saját állami léttel és alkotmánnyal

¹⁴² GALÁNTAI József (1981): A dualista államrendszer kialakításának egyes kérdései. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 141–161.

¹⁴³ PAP József (2005): Deák Ferenc az 1850-es években. In BALOGH Elemér – SARNYAI Csaba Máté szerk.: *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 165–174.

¹⁴⁴ DEÁK Ferenc (1865): Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Luskandl Venczel munkájára „Das Ungarisch-Österreichische Staatsrecht. A magyar közjog történelmének szempontjából”. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd. 22.

¹⁴⁵ DEÁK 1865, 89–94. „Alkotmányos országban a király és nemzet között fennálló viszony a király és nemzet egyesült akarata által lön megállapítva, s azt csak a kettőnek egyesült akarata változtathatja meg. Lemondhat a nemzet valamely jogáról, s azt fejedelmére ruházhatja által, lemondhat a király is valamely eddig törvényesen gyakorlott jogáról, s azt a nemzetnek visszaadhatja: de se egyik, se másik nem teheti azt, hogy ily jogot, közös egyetértés nélkül egy harmadikkal megosszon, vagy másra ruházzon.” DEÁK 1865, 95.

bíró, s ennél fogva az 1715:III. tc., valamint az 1741:VIII. tc. és XI. cikkelyek rendelkezésének megfelelően, törvényesen megkoronázott örökös királyától, és így Ő szent felségétől s örökösitől, Magyarország királyaitól, tulajdon törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok módjára igazgatandó és kormányozandó ország”.

A kiegyezéssel a Szent Korona-eszmére, a közjogi viszonyok helyzetének kifejezésére a közjogi egység érdekében hivatkoztak. Hajnik Imre megfogalmazásában a „szentkorona az Országgyűlésben jelenik meg”.¹⁴⁶ A kiegyezéssel az országgyűlés az uralkodóval megosztva birtokolta a főhatalmat. Íratlan szabályként fogalmazódott meg, hogy a hatalom a polgárok szabadságát korlátozó ügyekben és az általuk viselendő terhekben nem alkothat rendeletet.¹⁴⁷ A kiegyezéssel a magyar alkotmány jogfolytonosságát elismerték. A kiegyezés a Pragmatica Sanctióra és az 1790/91. évi törvényekre épült.¹⁴⁸ A kiegyezést követően megalkotott törvényekre épülő közigazgatási rendszer az 1848-ban meghozott törvényeken alapult, amelyek közül kiemelendő *a független magyar felelős ministerium alakításáról* szóló 1848. évi III. törvénycikk. Csizmadia Andor szerint a közigazgatás és a bírászkodás elválasztása Montesquieu óta állandó kérdése a polgári államtudománynak, az elválasztás pedig a polgári jogállam létrehozásának jelentős lépése.¹⁴⁹

II. A hatalommegosztás magyar elméletei

A XIX. századi magyar polgári államtudomány képviselői Montesquieu elemzésével foglalkoznak.¹⁵⁰ A kiegyezést követően megalakult Andrassy-kormány új kormányzati, igazságszolgáltatási szervezet kiépítését tűzte ki célul. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk az igazságszolgáltatási reform első állomásaként az

¹⁴⁶ POKOL Béla (2010a): Alkotmányozás és a Szent Korona-eszme. *Jogelméleti Szemle*, 2010/3. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol43.html> (Letöltés ideje: 2019. 08. 03.)

¹⁴⁷ KOZÁRI Mónika (2005): *A dualista rendszer*. Budapest, Pannonica. 90.

¹⁴⁸ POLNER Ödön (1891): *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*. Budapest, Singer és Wolfner Könyvkereskedése. 145–151.

¹⁴⁹ CSIZMADIA Andor (1972): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai. 101–115.

¹⁵⁰ MÁTHÉ Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai. 20.

igazságszolgáltatás és közigazgatás elkülönítéséről rendelkezett, és deklarálta az igazságszolgáltatási jogelveket.¹⁵¹

Az előzőekben a jogtörténészek munkáira támaszkodva vázoltam a magyar polgári átalakulás folyamatát, küzdelmeit. Báró Eötvös József *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra* című műve a neoabszolutizmus időszakában jelent meg. Egyes szerzők kiemelik, hogy az elmélet a neoabszolutizmus ellen irányult egyetemes jogelméleti fejtegetésekbe ágyazva. A következőkben eme terjedelmes művet mutatom be.

II.1. A hatalommegosztás eszméje Eötvös József elméletében

Báró Eötvös József a társadalmi állapotot tudja az emberek természetes állapotaként elfogadni. A társadalmi állapot eredetére vonatkozó minden további vizsgálódást feleslegesnek tart.¹⁵² A társadalmi állapot az emberi természet eredménye. A társadalomban és államban való élés nem ugyanazt jelenti. Az állam megjelenése a polgárosodás eredményének köszönhető. Az állam az egyéni szabadság első biztosítója. Az egyénnek részt kell vennie az állami akaratban olyan mértékben, amilyen mértékben az egyén az állami akaratnak alá van rendelve.¹⁵³ Az állam megszűnhet, de a társadalmi állapot az állam megszűnésekor is fennmarad. Az állam jogalapja a polgárokkal megkötött szerződésen alapszik, illetőleg már az ókorban is szerződésen alapult. Állam alatt az emberek meghatározott cél érdekében történő egyesülése értendő. A szerződéselméletek kritikájaként fogalmazható meg, hogy az állam keletkezését és jogalapját összekeverik. Az állam keletkezésére nem létező emberekkel megkötött, nem létező szerződést említenek. Előzményként pedig olyan állapotot jelölnek meg, amely soha nem létezett. A középkorban az állam alapját a földbirtok, a *patrimonium* jelentette. Az állam jogalapját Eötvös József az állam szabad akaratában jelöli meg.¹⁵⁴ A középkorban a szabadság szó jogot jelentett.¹⁵⁵ Arra is felhívja a figyelmet, hogy az ókori állambölcselek eredendően alapelveket fogalmaztak meg, azok megszilárdulásával építették fel az eszmerendszert,

¹⁵¹ MÁTHÉ 1982, 36–52.; MOLNÁR András szerk. (1996): *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Zalaegerszeg, Zala Megyei Bíróság és Zala Megyei Jogászegylet Kiadása. 211–213.

¹⁵² EÖTVÖS József (1902): *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra*. Budapest, Révai és Salamon Testvérek Könyvnyomdája. II. kötet, 24.

¹⁵³ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 186.

¹⁵⁴ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 63.

¹⁵⁵ EÖTVÖS 1902, III. kötet, 4.

szemben a polgárosodás korával, amely az alapelvek helyett teljes eszmerendszert ad. Az egyén céljai elérése érdekében tartja fenn az államot, az államnak az egyéni szabadság eszméjét kell megvalósítania.¹⁵⁶ Az államtudomány feladata az állam és a társadalom közötti ellentmondás feloldása. A társadalmi szerződésről szólva megemlíti, hogy a társadalmi szerződést nem kell megkötni, hanem az államot kell úgy megszervezni, mintha az állam szerződésbe lépett volna.¹⁵⁷ A legjobb államformának Eötvös József szerint a kevert államforma bizonyult. A természetjog az állam fenntartására nem alkalmas. A természeti jog vagy a történeti jog a hatalomnak a korlátja.¹⁵⁸

Eötvös József szerint a szabadság, az egyenlőség és a nemzetiség eszméje – mint három vezéreszme – Anglia és Oroszország kivételével minden államban előfordul. A szabadság eszméje az ember meghatározott céljai érdekében akadálytalanul kibontakoztatható képességét jelenti. A szabadság eszméje a kormányzáshoz való jogot is magában foglalja. Politikai szabadság alatt az egyenlőség eszméjének államra történő alkalmazása értendő. A szabadság nincs biztosítva a hatalommal szemben. A szabadságjogoknak garanciákat kell adni. A törvényhozó hatalom az egyéni szabadság fölé kerekedik.

Az egyenlőség eszméje alatt az államelmélet olyan szabályozása értendő, amely előjogokkal és külön teherrel nem bír. A politikai egyenlőség mindenki egyenlő részvétele az államhatalom gyakorlásában. Az egyenlőség az egyéni szabadság megszorítását jelenti. Eötvös József Angliát említi példaként, ahol a szabadság és az egyenlőség eszméje nem áll ellentétben egymással azon oknál fogva, hogy a király a parlament által, a parlament a király által korlátozott. Angliában az országos hatalomnak minden polgár egyenlően alá van vetve. Az államhatalom tágításával az egyéni szabadság mértéke csökken. Eötvös József arra a következtetésre jut, hogy a társadalomban tényleges, materiális egyenlőség nem valósulhat meg, mert az a fejlődést gátolja. A politikai egyenlőség fogalma minden polgár egyenlő alárendelését jelenti az államhatalomnak. Ugyanakkor azon meglepő álláspontot is megfogalmazza, hogy a XIX. században az egyéni szabadság nagyobb

¹⁵⁶ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 88.

¹⁵⁷ EÖTVÖS 1902, III. kötet, 35.

¹⁵⁸ EÖTVÖS 1902, III. kötet, 163.

korlátozásnak van alávetve, mint a kényúri államokban. A zsarnok hatalma legitimálása érdekében a legalacsonyabb népréteggel köt szövetséget.¹⁵⁹

A nemzetiség eszméje a mindenki által elfogalható olyan helyzetet jelenti, amely őt múltjánál (történeti jogánál) fogva megilleti.¹⁶⁰ A nemzetiségi törekvések alapja abban rejlik, hogy az adott nép magasabb szintűnek gondolja magát. A szabadság és az egyenlőség az uralkodó nemzet polgárait, vagyis a többséget illeti a nemzetiséggel szemben addig a pontig, amíg az állam nem válik nemzetállammá. A politikai osztályok uralkodásra törekszenek, ugyanez említhető meg a nemzetek vonatkozásában is. Az uralkodás érdekében több személy erejét is fel kell használni, amivel mások szabadságát korlátozzák. Az ember elsődlegesen a család, másodlagosan a közösség, az állam, majd az emberiség érdekében mond le a szabadságáról.¹⁶¹ Akire az államban az abszolút hatalmat ruházták, annak szüksége van jogi és morális korlátokra.¹⁶² A francia forradalmat az államhatalom birtoklása feletti küzdelemként jellemzi.¹⁶³ Az egység fogalma alatt minden államban a felség hatalom egysége értendő. A legnagyobb egység ott jön létre, ahol egy személy irányítja az államot. Eötvös József szerint a XVIII. század óta a fennálló rendet megdönteni szándékozók tűzik ki vezéreszméjükül a nemzetiség eszméjét. A jog fogalmainak megingatásával az államszervezet és a jog is összeomlik.¹⁶⁴ Az állam eszközként szolgál arra, hogy az egyén fejlődését elősegítse. A középkor története az állami önállóságra törekvésként összegezhető, ezzel szemben az újkor az egyéni önállóságra törekvésként írható le. Az embert a szabadságában nem lehet korlátozni; az állam csak a fenntartásához szükséges közterheket kérheti a polgáraitól. A nemzetiségi törekvések valóságos célja – Eötvös József szerint – az uralkodás. Az ókor mindegyik vallása egy államhoz kötődött, csak a kereszténység törekedett egységre.¹⁶⁵

Az egyéni szabadság eszméjét a kereszténység fogalmazta meg, illetőleg az eszme a kereszténységből eredeztethető. Az egyenlőség eszméjét a rómaiak a plebejusok egyenjogúságára alkalmazták. A kereszténység minden embert egyenlőnek tekintett. A nemzetiség eszméje a reformáció alkalmával jelent meg. Ezen három alapeszme az emberiség története során mindvégig jelen volt, az eszmék mai jelensége azonban a francia

¹⁵⁹ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 55–58.

¹⁶⁰ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 36.

¹⁶¹ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 275.

¹⁶² EÖTVÖS 1902, II. kötet, 13.

¹⁶³ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 95.

¹⁶⁴ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 103.

¹⁶⁵ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 188. és I. kötet, 193.

forradalomban bontakozott ki. A francia forradalomban az egyenlőség eszméje annak eszközéül szolgált, hogy az államhatalom gyakorlásában mindenki részt tudjon venni. Az egyéni szabadság eszméjére volt szükség a szabad versenyen alapuló gazdaság megteremtéséhez is. A társadalmi haladás azon mértéktől függ, hogy mennyi jutott az egyéni szabadságból a polgároknak.¹⁶⁶

Az államhatalmat a többség nevében kell gyakorolni, az államnak valamennyi érdeket oltalmaznia kell. Az egyén szabadsága a kormányzó hatalomtól függ. A korlátlan népfelség az egyéni szabadságot csorbítja. A kormányt is úgy kell megalakítani, hogy minden társadalmi réteg részt tudjon venni a kormányzásban, és minden társadalmi réteg érdekét kielégítsék. A parlamentben felsőház és képviselőház felállítása szükséges.¹⁶⁷ A monarchiának a legitimitáson, az uralkodó hatalmának azon a hiten kell alapulnia, hogy az állampolgárokkal személyes kapcsolatban áll.

A középkor történetét Eötvös József a királyi hatalom minden korlátjától való megszabadulása érdekében folytatott küzdelemként jellemzi. A királyság a XV. századra felülkerekedett az egyházon; abszolutizmus alakult ki, amelyben az állam akarata a törvények felett áll, és az egyén önállóságát az állam feltétlen uralma érdekében fel kell áldozni.¹⁶⁸

Eötvös József szerint egyesek a korlátlan főhatalom hívei, mások választójogot követelnek. A választójognak is több típusa különböztethető meg: a közvetlen, általános és egyenlő; a közvetett, általános és egyenlő; valamint a közvetett, cenzusos választójog, továbbá a kevert választójog. A mandátumnál is két elvet különböztet meg: az egyik szerint a képviselő az egész népet képviseli, a másik szerint a képviselő választókerületét képviseli. A közvetett választójogi rendszer az elektori rendszert foglalja magában.¹⁶⁹ A XIX. századi államelméleti fejlődést Eötvös József úgy összegzi, hogy az állam a társadalom minden területét szabályozza. Hobbes nézetét látja igazolódni, amely szerint az egyén néhány tagra ruházhatja a hatalomgyakorlás jogát, az állam pedig felülbíráhatja a szabadságjogokat.

Az állam tényleges hatalmát a végrehajtástól teszi függővé. Az állam korlátlan hatalmát csak a végrehajtó hatalom gyakorolhatja. A törvényhozást a végrehajtó hatalom

¹⁶⁶ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 188.

¹⁶⁷ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 200.

¹⁶⁸ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 291.

¹⁶⁹ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 200.

figyelmen kívül hagyja. A francia államberendezkedésről megjegyzi Eötvös József, hogy nem felel meg Montesquieu elvének.¹⁷⁰ Az alkotmányos államban nem a kormánynak kell a pártok felett állnia, hanem a kormány maga is párt.

Eötvös József háromkötetes államelméleti tárgyú művének középpontjában foglalkozik a hatalommegosztással. Montesquieu művét inkább korszerűnek és célszerűnek, mintsem bölcséleti igazságnak nyilvánítja. Franciaországban a hatalommegosztás a hatalom egy részétől fosztotta meg a királyságot. A hatalommegosztást ahhoz hasonlítja, mintha az ember testének darabjai válnának külön. Az angolok nem a Montesquieu-féle tan szerint osztották meg a hatalmat, hanem a királyság és az angol társadalom tagjai közötti hatalommegosztást érvényesítették. Eötvös József szerint Montesquieu maga is belátta, hogy az állam gazdagsága nem a hatalommegosztástól függ. Eötvös József szerint Montesquieu hatalommegosztását akként lehetne megvalósítani, hogy a törvényhozást az arisztokratákra, a végrehajtást a királyra, a bíraskodást pedig a népre bíznák. Ezzel a hatalommegosztással azonban az állam fejlődése megállna. A franciáknál megvalósított hatalommegosztás a végrehajtó hatalom felülkerekedését hozta magával, és majdnem diktatúrát eredményezett. Eötvös József álláspontja szerint az államhatalmakat az egyén szabadsága érdekében egységben kell tartani.¹⁷¹ Nagyobb államokban sem a törvényhozást, sem a kormányzást nem gyakorolhatja a nép.

Azon államokban is másokra kell bízni a hatalmat, ahol minden hatalmat a néptől eredeztetnek. Az államnak egységre van szüksége, az állam erőit központosítani kell, és a közakaratot ennek alá kell rendelni. Alkotmányos államban vagy a kormánynak kell döntő befolyást gyakorolnia a törvényhozásra, vagy a törvényhozásnak a kormányra.¹⁷² Eötvös József szerint az egyénnek is biztosítékra van szüksége az állammal szemben, amely a középkorban olyan mértékben volt eltúlzott mértékű, hogy az állam elenyészését idézte elő.

Az államban a törvényhozás jogával rendelkező személy az uralkodó. Az ókorban a társadalmi rétegeket ötvözték. Az 1791-es francia alkotmány hibáját jelentette Eötvös József szerint, hogy a királytól elvették a törvényhozásban való részvétel jogát. A nép korlátlan hatalma a törvényhozásban veszélyeket hordoz magában, amelyeket a király

¹⁷⁰ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 326.

¹⁷¹ EÖTVÖS 1902, I. kötet, 134.

¹⁷² EÖTVÖS 1902, II. kötet, 143.

hatalomgyakorlásban való részvételével lehet elhárítani.¹⁷³ A felsőházat a király és a nép közötti összeütközés érdekében indokolt felállítani. Az államhatalomnak a néptől kell függenie. A választási jog és felelősség a két legfontosabb biztosíték. A választás célja, hogy a nép többségének támogatását élvező személyek vegyenek részt a törvényhozásban. A közigazgatás központosítása az állam korlátlan hatalmának eszköze. Az ókori államokat a vallás különítette el egymástól. A keresztény államok az iszlám civilizáció ellen összefogtak, Eötvös József szerint a centralizáció ennek köszönhető.¹⁷⁴ Tehát a központosítás a kereszténységnek köszönhető. A legnagyobb mértékű központosítást a szocializmus jelenti, míg az anarchiában a központosítás nem jelenik meg. Az állam egyének érdekeinek védelme és megvalósítása érdekében jött létre. Az ellenállást növeli, ha az állam korlátozza a szabadságot.¹⁷⁵ A hatalom megosztásának legjobb módja az állam minden tagjával közös érdekek kialakítása. Az állam organikus szervezetként fogható fel.¹⁷⁶

Eötvös kérdésként fogalmazza meg, hogy szükséges-e egységes törvényt hozni, amely alapján a bíró ítél. A rómaiaknál nem volt egységes törvény. Arra a következtetésre jut, hogy a törvényt nem lehet gyorsan megváltoztatni. A törvénykönyvet egységesen kell alkalmazni.

A közigazgatás központosítása eszköz a despota kezében. A despotizmus a hatalom korlátlan birtoklását jelenti. Minél több feladatot lát el az állam, annál nagyobb mértékben kell az állampolgároknak támaszkodnia. Az alkotmánynak az a feladata, hogy maga szabja meg azon módot, amely módon a polgárság természetes ellenállása csökkenthető.¹⁷⁷ Az önkormányzatban rejlik az egyéni szabadság védelme a központosítással és az államhatalommal szemben. Az önkormányzat határait az államnak kell kijelölnie. Az önkormányzat léte eszköz az egyének a szabadság megvalósulására.

A jogalkalmazás egységesítésének két módszerét fogalmazza meg: a bírót egy társadalmi rendből kell kinevezni, vagy a bírói hatalom gyakorlását az államtól kell függővé tenni. Az államnak a törvények felett hatalommal kell bírnia a jog egységes alkalmazása érdekében, amely abban az esetben a legegységesebb, ha a törvényszékre bízzák az összes bírói hatalom gyakorlását. Főtörvényszék és semmítőszék szükséges. Az

¹⁷³ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 267.

¹⁷⁴ EÖTVÖS 1902, III. kötet, 9.

¹⁷⁵ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 193.

¹⁷⁶ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 321.

¹⁷⁷ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 250.

igazságszolgáltatásba a központi hatalomnak nem kell beavatkoznia, annál egységesebb az ítélkezés.¹⁷⁸ Az államban vagy a törvényeknek, vagy az erős államhatalomnak kell uralkodnia. Törvény csak ott uralkodhat, ahol bírói hatalom is van, amely a törvényt alkalmazza és magyarázza. A királyt a bírói hatalom kiegészítésének kell tekinteni. Az észak-amerikaiak példáját elfogadva megállapítható, hogy a legfőbb ítélőszék közvetít a törvényhozó és a nép között, amely a korlátlan hatalomgyakorlásnak is gátat szab. A bírónak a jogot ismernie kell, a jogot ki kell nyilatkoztatnia, ugyanakkor a törvénynek világosnak kell lennie. A népfelség elvéből kell kiindulni annak eldöntése során, hogy a törvényhozás nem lépett-e túl feladatán, illetve mennyiben felelt meg a népfelség elvének. Ennek a kérdésnek a vizsgálatát Eötvös József szerint vagy a népre, vagy a törvényszékre kell bízni. Megítélésem szerint a legfőbb törvényszékre a szerző alkotmánybíráskodási jogköröket is telepít, illetőleg a legfőbb törvényszék alkotmánybírásként is meghatározható. Rávilágít arra, hogy az Egyesült Államokhoz hasonlóan szükséges a fékek és ellensúlyok rendszere, amely megvizsgálja, hogy az adott hatalmi ág nem terjeszkedett-e túl hatáskörén. Megítélésem szerint a legfőbb törvényszék a másik két hatalmi ágat semlegesíteni és személyteleníteni tudja. A Legfelsőbb Bíróság megvizsgálhatja a születő törvényt abból a szempontból, hogy az ellentétes-e az alkotmánnyal.¹⁷⁹ A stabilitás az állam fennállásának feltétele. A legbiztosabbnak a vegyes kormányforma bizonyult eddig.¹⁸⁰

Eötvös József munkásságának eredményei Concha Győző szerint a magyar tudományos közönség körében sajnálatos módon nem terjedtek el.¹⁸¹ A külföldi tudományos munkákban azonban felfedezhetőek Eötvös József gondolatai és okfejtései. Magyarországon akkor váltott ki hatást, amikor a mű német fordításban is megjelent.¹⁸² Egyes szerzők méltatása szerint Eötvös József terjedelmes munkája egész politikai könyvtárral felér. Concha Győző a *Politika* című kétkötetes művében is megkísérelte Eötvös József következtetéseinek továbbítását. A következőkben a hatalommegosztás eszméjét tekintem át Concha Győző művében.

¹⁷⁸ EÖTVÖS 1902, II. kötet, 229.

¹⁷⁹ EÖTVÖS 1902, III. kötet, 71.

¹⁸⁰ EÖTVÖS 1902, III. kötet, 278.

¹⁸¹ CONCHA Győző (1908): *Báró Eötvös József állambölcselete és a külföldi kritika*. Magyar Jogászegylet Könyvkiadó vállalat I. évfolyam 4. kötet, Budapest, Athenaeum. 1.

¹⁸² CONCHA 1908, 2–6.

II.2. A hatalommegosztás Concha Győző elméletében

Concha Győző értekezésében az államhatalmak megosztása elvének megjelenését John Locke elméletéhez köti. Locke az élet és a tulajdon védelme érdekében külön testületekre bízta a törvényhozó, a végrehajtó és a föderatív hatalom gyakorlását. Montesquieu tanát a szerző akként összegzi, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat a király, a főrend és a nép között meg kell osztani. Megemlíti, hogy Montesquieu „a törvényhozó és a végrehajtó hatalom fejtegetésével foglalkozik, a bírót egészen elejti, mint a szuveren hatalomban nyomatékkal nem bírót”.¹⁸³ Művében utal arra, hogy Montesquieu tana sok tekintetben kivívta a bírálatot. A három hatalmi ágat Montesquieu elméletében egymástól el kell választani. Concha Győző szerint ezen elmélet az államot tisztán mechanikus berendezésként fogja fel, amellyel kapcsolatban felvetődik a kérdés, hogy az nem eredményezi-e az állam mozdulatlanságát. Az Amerikai Egyesült Államok tagállamai felvették az alkotmánylevelbe Montesquieu tételét. Az amerikai alkotmány legsajátosabb tételét a föderatív jelleg mellett az államhatalom megosztása jelenti. A szuverenitást az amerikaiak oszthatatlannak tekintik; csak a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat osztják meg. A gyarmatokon is az angol alkotmányelméletben kimunkált hatalommegosztás eszmerendszerét alkalmazták. A törvényhozó hatalmat két testület gyakorolja, amelyet az elnök vétója és a bíróságok korlátoznak. A bíróság az alkotmányellenesnek mondott törvényt nem alkalmazza. A végrehajtó hatalmat a törvényhozó hatalom *impeachment* eljárás keretében tudja felelősségre vonni. Az elnök árusulás, megvesztegetés vagy más, kizárólag a törvényhozás által emelt vádak alapján a bebizonyított bűncselekmények elkövetése esetén mozdítható el a hivatalából. Az állampolgár a végrehajtó hatalom jogtalansága ellen a bírósági eljárásban talál jogorvoslatot. A bírói hatalom működését nem lehet meggátolni, a bíróság sem tud az elnök hatalmába beleavatkozni; eljárása során kizárólag a közigazgatási aktusokat vizsgálja.¹⁸⁴

Concha Győző értekezésében a hatalom, a főhatalom, az államhatalmak, valamint az állami alkotmány – mint egymással ekvivalens meghatározások – a szuverén akarat

¹⁸³ CONCHA 1892, 42.

¹⁸⁴ CONCHA Győző (1884): *Újkori alkotmányok*. Első kötet. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. 283–300.

részfunkcióinak és fő szerveinek egymáshoz való viszonyaként és megnyilatkozásaiként jellemezhetők.¹⁸⁵ Az alkotmányozó felosztása képezi a szuverén akaratot. Kiemelendő, hogy az alkotmányozó hatalmat a szerző nem határozza meg negyedik hatalmi ágként.¹⁸⁶ A szerző a hatalommegosztásra az alkotmányos állam fennállásának és a joguralom fenntartásának létfeltételeként tekint.¹⁸⁷ Az államhatalmak számát a szerző annak függvényében határozza meg, hogy a szuverén akarat mire terjed ki. A szuverén hatalom megoszlik az állami szervek között.¹⁸⁸

Benjamin Constant az elválasztott államhatalmak összehangolt működését egy negyedik hatalom felállításával látta biztosítottak. Egyes szerzők a hatalmat felügyelő, törvényhozó és végrehajtó hatalomra osztották fel. A német elmélet az államhatalmak elválasztását csak abban a formában fogadja el, hogy az államhatalmak a fejedelemtől átruházott hatalmat gyakorolják, amelyben az oszthatatlan szuverenitás egyesül, egyes szerzők pedig kifejezetten elvetik az államhatalmak elválasztását, az államhatalmakat. Kant a „despota” fogalmat annak függvényében alkalmazta, hogy az államhatalmakat elválasztották-e. Hegel elmélete egyszerre foglalja magában a hatalmi ágak elválasztását és egységét. Laband az államhatalmak elválasztásának tanát megbukottnak nyilvánította, szerinte a fejedelem birtokolja az egységes és oszthatatlan államhatalmat. A bírói hatalmat a német irodalomban úgy ítélik meg, hogy az nem ítéltet a végrehajtó hatalom felett.¹⁸⁹

A szuverén akarat Concha Győző értekezésében törvényhozásból, államfői végeldöntésből és végrehajtásból áll. A szuverén akarat belső elhatározásaként határozható meg a törvényhozó hatalom. A végrehajtó hatalom a belső elhatározást egészíti ki. Az államfői hatalom jelenti a belső elhatározás cselekvéssé válását. Feladata a törvényhozás és a végrehajtás irányítása.¹⁹⁰ Az államhatalmak elkülönülése oly módon biztosítható, ha mindegyik államhatalmat a társadalom valamely külön csoportja birtokolja.¹⁹¹

A közigazgatás és az államhatalmak kapcsolatának elemzése során a szerző kiemeli a szuverén hatalom megosztásának kérdéskörét is. Értekezésében megemlíti, hogy egyes

¹⁸⁵ CONCHA 1892, 26., 27. és 48. „Szabatosabban meghatározva: államhatalmak alatt a szuverén akaratnak azokat az irányait, funkcióit, illetőleg azokat a szerveit értjük, a melyek a szuverén akarat létrejöttéhez és megvalósulásához önállóan, azaz a szuverén akarat-képződés egyik mozzanatának megteremtése által hozzájárulnak.” (CONCHA 1892, 28.)

¹⁸⁶ CONCHA 1892, 37–38.

¹⁸⁷ CONCHA 1892, 35.

¹⁸⁸ CONCHA 1892, 31. és 40.

¹⁸⁹ CONCHA 1892, 47–66.

¹⁹⁰ CONCHA 1892, 38.

¹⁹¹ CONCHA 1892, 44.

szerzők (magyar vonatkozásban báró Eötvös József munkásságára hivatkozik) felvetik a közigazgatás negyedik hatalmi ágként történő meghatározásának gondolatát. Concha maga azonban a közigazgatást nem választja el a végrehajtó hatalomtól, a municipális hatalmat nem nevezi önálló hatalmi ágnak. Érvelése szerint, amennyiben az önkormányzat törvényhozási funkciót is gyakorol, abban az esetben a szuverenitás megosztására került sor, a *municipium* az állam működési köréből kikerül, így az állam hatalmai között nem található meg, ezért nem minősülhet önálló hatalmi ágnak. Ha az önkormányzat jogalkotási aktusa valamely államhatalom jóváhagyásától függ, akkor az önkormányzat csupán átruházott hatalmat gyakorol, ennél fogva szintén nem minősülhet önálló hatalmi ágnak. Abban az esetben, ha a *municipium* kizárólag végrehajtó hatalmat gyakorol, akkor a törvényhozástól nem függetlenedik, ezért részleges államhatalomnak minősül. Ha pedig a municipális hatalom működését a végrehajtó hatalom jóváhagyásától teszik függővé, úgy a municipális hatalom az országos végrehajtó hatalom vezetése alatt áll.¹⁹²

Concha a bíróságot sem határozza meg önálló hatalmi ágként;¹⁹³ szerinte még az Amerikai Egyesült Államok bírósági szervezetrendszere sem minősül önálló hatalmi ágnak. A Legfelsőbb Bíróság által gyakorolt törvény alkalmazási tilalmi jogköre sem emeli a bírósági szervezetrendszert az önálló hatalmi ág szintjére. A föderatív hatalmat Concha Győző nem tartja szükségesnek. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróságot sem tartja önálló hatalmi ágnak. A bíróság a szuverén akaratot valósítja meg, a közigazgatási bírászkodás pedig az államhatalom részfunkciója. Tóth J. Zoltán tanulmányában kiemeli, hogy Concha Győző szerint a bíróságot tévesen azért kezelik önálló hatalmi ágként, hogy a bírászkodás garanciát biztosítsák.¹⁹⁴

II.3. A hatalommegosztás elmélete Polner Ödön munkásságában

Polner Ödön „oldalról megközelítve” tárgyalja a hatalommegosztás kérdéskörét. Megemlíti, hogy az 1791. évi XII. törvénycikk nem határozza meg, hogy mi értendő végrehajtó hatalom alatt. A törvénycikk a törvényhozást tartalmazza, amely a törvényesen

¹⁹² CONCHA 1892, 36–37.

¹⁹³ CONCHA 1892, 33–35.

¹⁹⁴ TÓTH J. Zoltán (2018a): A népszuverenitás és az alkotmánybírászkodás viszonya a hatalommegosztás szempontjából In TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic: *A népszuverenitás és az alkotmánybírászkodás viszonya a népszuverenitás eszméjéhez*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt karokat és rendeket közösen illeti, s rajtuk kívül nem gyakorolható.¹⁹⁵ Az 1848. évi III. törvénycikkből vezethető le, hogy a végrehajtó hatalmat az uralkodó a független magyar minisztérium által gyakorolja. Ahogy Eötvös József és Deák Ferenc jogelméleti írásaiban leszögezte, az uralkodó a törvényhozó hatalom részét képezi. Az 1869. évi IV. törvénycikk kifejezetten tartalmazza, hogy a magyar közjog a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom felosztását fogadja el.¹⁹⁶ Az államot az emberek állapotaként fogja fel, amelyben az emberek egymással bizonyos viszonyban vannak. Az állam a jogviszonyok egyik alanya; emellett azonban az állam az, amely kikényszeríti, végrehajtja a jogi normákat. Az állami szervek közvetlenül hatalmat gyakorolnak a magánosok felett, akik alávetettek az állami szerveknek, ami Polner szerint a „hatóságoskodás” terminológiával fejezhető ki szabatosan. A jogszolgáltatás a magánosok jogát elégíti ki. Az olyan alávetett viszony pedig, amelyre más magánosok jogának kielégítése nélkül van szükség, a közigazgatás fogalmával írható le.¹⁹⁷ Polner Ödön negatív meghatározását adja a végrehajtó hatalomnak; eszerint a végrehajtó hatalom azon hatalom, amely nem minősül törvényhozó és bírói hatalomnak. A hatóságoskodás tárgyát meghatározó tevékenység minősül jogszabályalkotásnak vagy anyagi törvényhozásnak. A jogszabályalkotással a korábban szokással biztosított állapot jogállapottá válik. A hatóságoskodást jogszabályok alapján kell végezni. Ha a hatóságoskodás során a magánosokra szabályellenesen rónak köteleességet, azt jogorvoslattal lehet megváltoztatni, ami az anyagi törvényhozással ellenkező hatóságoskodás visszavonása, megváltoztatása annak a személynek az érdekében, akinek terhére a köteleességet szabályellenesen rótták ki. Hatósági közigazgatásnak nevezi Polner Ödön azon viszonyt, amelyben a felek alá-fölé rendeltségi viszonyban állnak, hatóság nélküli közigazgatásnak pedig azon viszonyt nevezi, amelyben a felek – a szerződéskötés példáját megemlítve – egymással mellérendeltségi viszonyban állnak. Amennyiben a szabályalkotás különös formában történik, abban az esetben törvényhozásról beszélhetünk.¹⁹⁸

A hatóságoskodást és a hatóság nélküli közigazgatást végző szervek között a királyi, törvényhatósági és községi szervek típusát különbözteti meg. Érdekes módon Polner a nem

¹⁹⁵ 1791. évi XII. tc. Elérhető: <https://1000ev.hu> (Letöltés ideje: 2019. 08. 03.)

¹⁹⁶ POLNER Ödön (1893): *Végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban*. A Jogi Szemle különlenyomata. Budapest, Rózsa Ottó Könyvnyomdája. 1.

¹⁹⁷ POLNER 1893, 7–8.

¹⁹⁸ POLNER 1893, 9–16.

peres eljárásokat nem sorolja a jogszolgáltatás fogalomkörébe.¹⁹⁹ A hatósági közigazgatás a végrehajtó hatalom része. A királynak a végrehajtó hatalmat a törvények útján kell gyakorolnia. A bíróságok más szervek utasításának nincsenek alávetve, a bírók a hatalmukat a király kinevezése folytán bírják.²⁰⁰ A végrehajtó hatalmat a király gyakorolja. A közigazgatás királyi közigazgatási szervekből, illetve a törvényhatósági és községi szervek közigazgatásából áll. A törvényhatósági szervek kétféle hatáskörrel rendelkeznek: egyrészt közvetítik az állami közigazgatást, másrészt gyakorolják az önkormányzatot megillető jogokat.²⁰¹ Polner Ödön az önkormányzati közgyűlésnek a törvényhozás két házához való felírási jogát politikai jogkörnek tartja. A kormány megsemmisítheti a törvényhatóságok által észlelt és felterjesztett jogalkotási aktusokat. Jogszabályt a király és a kormány alkothat. A főispán ellenőrzi a törvényhatósági önkormányzatot, és örökös a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás felett.²⁰² A törvényhatóságokban működő közigazgatási bizottságok végrehajtják a miniszterek rendeleteit. A községek önállóan intézik a község belügyeit, és végrehajtják a törvényeket, a kormány jogalkotási aktusait, valamint a törvényhatóság rendelkezéseit. A kormány az alárendelt szervek döntéseit megváltoztathatja és megsemmisítheti.²⁰³ Polner Ödön kiemeli, hogy a király a jogszabályokat vagy maga alkotja meg a kormány által, vagy az országgyűléssel közösen törvények formájában hozza azokat létre.

A *Hármaskönyv* óta a királyt illeti meg a végrehajtás joga.²⁰⁴ A király azonban jogszabályt is alkothat. A kormány az ellenőrzéssel, irányítással és jogszabályalkotással a közigazgatási szervekre befolyást gyakorol. A kormánynak joga van hatáskört is meghatározni. Az állami szervek hatáskörének és egymáshoz való viszonyának meghatározása alkotmányozásnak minősül. A kormányt a hivatalnokok felett megilleti a fegyelmi jogkör. Végrehajtó hatalomnak a hatóságoskodás és a hatóság nélküli közigazgatás, illetve annak tevékenysége minősül. A jogrend meghatározása a végrehajtó hatalom gyakorlására vonatkozó szabályok megalkotása. A végrehajtó hatalom gyakorlása a kormányzás. A végrehajtó hatalom gyakorlására vonatkozó szabályok megalkotása a király és az országgyűlés hatáskörébe tartozik. Polner Ödön annak ellenére, hogy a

¹⁹⁹ POLNER 1893, 17.

²⁰⁰ POLNER 1893, 17–22.

²⁰¹ POLNER 1893, 30–31.

²⁰² POLNER 1893, 38.

²⁰³ POLNER 1893, 44–45.

²⁰⁴ POLNER 1893, 46–47.

törvényhozás, a végrehajtás és a bírászkodás elkülönülését a törvény rendelkezése szerint idézi, mégsem tekinti a bírászkodást önálló hatalmi ágnek; a bírászkodást a végrehajtó hatalomhoz sorolja, és egyértelműen helytelen felfogásnak tekinti a bírói hatalom végrehajtó hatalomtól történő elválasztását.²⁰⁵ A végrehajtó hatalmat a király, távollétében a nádor, a királyi helytartó, illetve a minisztérium gyakorolja, amely miniszteri ellenjegyzés nélkül is érvényes, és amelyet a miniszterek hajtanak végre.²⁰⁶ A parlamentáris kormányzatot Polner Ödön a király végrehajtó hatalma parlamenti általi befolyásolásának tekinti.²⁰⁷ A miniszterek önálló hatáskörükben a király helyettesei.²⁰⁸ A királyi hatalom korlátozásából fejlődik ki a parlamentarizmus.²⁰⁹

II.4. A hatalommegosztás eszméje Nagy Ernő Magyarország közjoga című művében

Nagy Ernő az állam fogalma alatt valamely meghatározott területen állandóan megtelepedett népnek egységes főhatalom alatt történő egyesülését érti. A modern népképviselő megjelenésével az állam hatalmát megosztja az államfő és a polgárok között.²¹⁰ Főhatalom alatt az állam hatalmát értjük, amely a legfőbb jogilag kötelező akaratot és az annak megvalósításához szükséges erőt jelenti. Az államhatalom külső megnyilvánulása az uralkodás. Az olyan állam, amelyet nem idegen hatalom által vezérelnek, szuverén hatalommal bír, amely egységes és oszthatatlan. Monarchiában egy személy birtokolja a főhatalmat; abszolút monarchiában a főhatalom a monarcha kezében van, alkotmányos monarchiában pedig szintén egy személy birtokolja ugyan a főhatalmat, ezt azonban az alkotmány korlátozza, és a hatalomból a nép is részesedik. A köztársaságban a hatalom több személy kezében van.

Az államhatalom alanya maga az állam, amely a magyar felfogásban a Szent Korona-tanban jelenik meg. Az államhatalom oszthatatlan, ez azonban nem zárja ki, hogy az állam különböző funkciókban működő szabályok szerint járjon el, különböző hatáskörű szervek által. A mai népképviselői állam a feladatait törvényhozó, bírászkodó és

²⁰⁵ POLNER 1893, 58–60.

²⁰⁶ POLNER 1893, 62–63. és 66–68.

²⁰⁷ POLNER 1893, 79.

²⁰⁸ POLNER 1893, 88.

²⁰⁹ POLNER 1893, 94.

²¹⁰ NAGY Ernő (1912–1914): *Magyarország közjoga. (Államjog.)* Hetedik, átdolgozott kiadás. Budapest, Athenaeum. 1. §: Az állam jogi fogalma, 1–4.

kormányzási feladatokat ellátó szervek működésével végzi. A törvényhozás a királyt és az országgyűlést illeti meg. A végrehajtó hatalmat a király felelős minisztérium útján gyakorolja. A bírászkodás a közigazgatásba, a közigazgatás pedig a bírászkodásba nem avatkozhat bele. Az egységes államhatalom tehát különböző funkciók szerint tagolódik. Nagy Ernő rámutat arra, hogy a Montesquieu-féle tan népszerűsége csökken, mégpedig azért, mert az államhatalmak merev elválasztása tarthatatlan. Nagy Ernő Henry Summer Maine *Az ősi jog* című művére utalva megállapítja, hogy időben a bírói hatalom megelőzi a törvényhozást, azaz történetileg előbb voltak jogviták, mint ahogy az állam jogszabályt alkotott. Szerinte Magyarországon a hatalommegosztás már Werbőczy elméletében megjelent, ám az 1869. évi IV. törvény valósította meg végül. Az államhatalom kizárólag a törvényhozásban nyilvánul meg, ami a Szent Korona-eszmének is megfelel. Megállapítja, hogy a törvényhozás nincs más hatalomnak alárendelve, ugyanis a törvényhozó hatalom állapítja meg a másik két hatalmi ág hatáskörét, jogállását. A másik két hatalmi ág ugyan önálló és független, de csak a törvényhozó hatalom által megállapított körökben. A bíróságot a felelős kormány felügyeli.²¹¹ Az állam hatalmi életére vonatkozó szabályok összességét nevezik alkotmánynak.

A Tanácsköztársaság leverését követően a politikai és közjogi restaurációhoz a Szent Korona-eszme nyújtott segítséget. A Szent Korona-tan ideológusainak fő törekvése a töretlenség, az azonosság, a változatlanóság bizonyítása volt. A Szent Korona-eszmével lehetett bizonyítani a történelmi királyság nemzeti voltát. A Szent Korona-eszmére hivatkozva hirdették a királyválasztás szabadságát.

A Szent Korona-tan lényegét úgy foglalták össze, hogy minden jog forrása a nemzet, amely a koronázás által átruházza a főhatalmat a királyra, a király a Szent Korona feje, az országgyűlésben képviselt állampolgárok a Szent Korona tagjai, az országgyűlés és a király együtt alkotják a Szent Korona testét. A nemzetgyűlés 1920. február 26–27. napján megtartott ülésén fogadták el az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikket.²¹² A törvénycikkben a nemzetgyűlés megállapította, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt. A nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánította magát, amely az államhatalom gyakorlásának

²¹¹ NAGY 1912–1914, Harmadik rész: Az állami főhatalom, 189–197.

²¹² KARDOS József (1981): A király nélkül királyság a szent korona jegyében. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 438–469.

további módját is jogosult rendezni. A törvényhozó hatalmat a nemzetgyűlés gyakorolta. A végrehajtó hatalmat a kormányzói tiszt betöltéséig kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium gyakorolta. A nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi, és ennek alapján az államfő a tisztét tényleg átveszi, az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választ. A kormányzót a királyi hatalomban foglalt jogok alkotmányos gyakorlása az alábbiakban foglalt korlátozások között illeti meg. A kormányzó személye sérthetetlen és ugyanolyan büntetőjogi védelemben részesül, mint törvényeink szerint a király.²¹³ A trónfosztási kísérleteket követően meghozták és kihirdették a IV. Károly Ő Felsége uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről szóló 1921. évi XLVII. törvénycikket, amely szerint „IV. Károly király uralkodói jogai megszűntek, [...] a nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja, de a királyi szék betöltését későbbi időre halasztja és utasítja a minisztériumot, hogy eziránt arra alkalmas időben javaslatot tegyen”. A bírói hatalmi ágban az 1930. évi XXXIV. tc. 1. §-a mondta ki, hogy „a bírói hatalmat az állami bíróságok a magyar szent korona nevében gyakorolják”.²¹⁴

A hatalommegosztás kritikáinak bemutatásához szükségesnek tartom, hogy a jogfolytonosság elméletére is kitérjek. A fentiekben bemutatott szerzőkön túlmenően Bibó István akadémiai székfoglaló dolgozatában a hatalomkoncentráció kérdéseivel is foglalkozik; részletesen vizsgálja a hatalommegosztás megjelenését és annak kritikáit is. A következőkben Bibó István művét elemzem.

II.5. A hatalommegosztás eszméje Bibó István akadémiai székfoglaló értekezésében

Bibó István tanulmányában a hatalommegosztás problémáját úgy veti fel, hogy az a XVII–XVIII. század szellemét idézi, a XX. századra pedig elméleti jelentőségűvé vált a kérdés. Az állami funkciók meghatározása az ókorra vezethető vissza, az államhatalmak elválasztásának követelménye viszont Montesquieu nevéhez kötődik. Bibó István szerint a

²¹³ Magyar Törvénytár. (Alapította: Dr. Márkus Dezső) 1920. évi Törvénycikkek. Franklin-Társulat, Budapest, 1921. 1920. évi I. törvénycikk 3–13. lap .

²¹⁴ A Horthy-korszak államszervezetét a legújabb politikai kutatásokban autoriter elemeket is tartalmazó polgári parlamentarizmusként jellemzik. Vessd össze: ROMSICS Ignác (2017): *A Horthy-korszak. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Helikon. 396–397.

hatalomgyakorlást morális céllal kell igazolni, aminek első képviselője Szent Ágoston volt. A reformáció az ember személyes és közvetlen erőfeszítését helyezte előtérbe, amely nemcsak az egyházzal szemben, hanem az állam tekintélyével szemben is érvényesült. Hobbes igazolta a szuverén uralkodó legfőbb hatalmát. A hatalom elválasztásának az állami funkciók kategorizálásán túlmenően a szuverenitás megbontásával létrejött elmélete a középkori társadalmi berendezkedésen, a polgári fejlődésen és a reformáción alapult. Angliában kialakult a parlament és a király közötti egyensúly, amely Európában a monarchia és a rendek között állt fenn, amelyet John Locke igazolt. Montesquieu állította fel azon tételt, hogy az államhatalmakat egymástól el kell választani. Megfogalmazta, hogy az angol szabadság azért működik, mert a hatalmak egymástól el vannak választva, több hatalom áll egymással szemben. Bibó szerint az amerikai alkotmány kialakulása azért mondható sajátosnak, mert egyrészt a végrehajtó hatalmat megtestesítő, az angol korona által kinevezett kormányzó függetlenebb volt, mint az angol kormány, másrészt az Egyesült Államokban a törvényhozó hatalom nem kéri számon a végrehajtó hatalmat.

Bibó István rámutat arra, hogy az amerikai alkotmány pontosan megfelelt Montesquieu elveinek, ugyanezen elvek megvalósítása azonban Európában már nehézségekbe ütközött.²¹⁵ A megvalósítás első akadálya az isteni jogot megtestesítő monarchia volt, mivel a monarchiában a törvényhozó hatalomnak nagyobb szerepe van. A megvalósítás másik akadályát az államfő hiánya okozta, amelyet Constant pótolta elméletében. Akadályt jelentett továbbá az európai hivatalnoki kar nyomása is. A bírói hatalom sem tudott érvényesülni a közigazgatással szemben. Nehézséget okozott a hatalommegosztás népszuverenitással való összeegyeztetése is. Bibó István megjegyzi, hogy a hatalommegosztás elve a XIX. századtól nem fejlődött tovább. Kialakultak az elv áttörésének módjai, például a parlament beleszólása a kormány vezetésébe. Kritizálták a bírói hatalom függetlenségét is.²¹⁶ Bibó István összességében nem ért egyet Concha Győző elméletével, erőltetettnek véli az államhatalom működésének emberi akarathoz való hasonlítását, amelyet nem lát megalapozottnak, illetve igazolhatónak.²¹⁷ A hatalommegosztás másik kritikája pedig Bibó szerint az osztályharcos szocializmus, amely Rousseau népszuverenitás-elméletén alapul.

²¹⁵ BIBÓ 1986, 368–386.

²¹⁶ BIBÓ 1986, 387–388.

²¹⁷ BIBÓ 1986, 389.

Az alkotmánybíráskodás kialakulása

I. Az alkotmánybíráskodás fogalma

A közelmúltban közreadott, általánosan elfogadható definíció szerint *az alkotmánybíráskodás a jogszabályok, egyéb jogi normák és az egyedi jogalkalmazó szervek határozatai alkotmányosságának bírói elbírálása.*²¹⁸ Egyes megközelítések szerint az alkotmánybíráskodás biztosítja a társadalmi és az állami berendezkedés alapvető elveit, valamint a parlamentáris alapelvek eldöntésében a kormányzat mozgásterét korlátozza. Egyes meghatározások szerint az alkotmánybíráskodás tevékenysége jogi normák magasabb szintű jogi normákkal való összemérésében valósul meg, emellett az alkotmánybíráskodás értelmezi az alkotmány rendelkezéseit. Szmodis Jenő szerint az alkotmánybíráskodás a szakpolitika alakításában is szerepet játszik, ugyanakkor a szerző megjegyzi, hogy ennek aktív befolyásolása a jogalkotó feladata, nem pedig az alkotmánybíráskodásé. Annak meghatározásakor, hogy az alkotmánybíráskodás normakontroll-eljárása milyen esetben válik jogpolitikai értékválasztássá, az alkotmánybíráskodás azonos alkotmányos szabályok mellett meghozott ellentétes döntéseinek feltárása szükséges.²¹⁹

Pokol Béla az alkotmánybíráskodások középpontba kerülését a szűkebb értelemben vett jurisztokratikus állam fogalmának tekinti. A demokratikus jogállamban a politikai döntés és a közigazgatási döntés jogszabályban rögzített pontos szétválasztása követelményként jelenik meg. A jurisztokratikus állam kiteljesedése során a jogszabályok jogelvekké, értékdeklarációkká és alkotmányos alapjogokká alakulnak, amit az alkotmányok bírói döntésekre nézve kötelező hatályának elismerése tetézi. A jogelvek alapvetően a római jogból erednek. A római jog eseti döntései tömegét jelentette, amelyekből a görög filozófia hatására emeltek ki regulákat. Az eseti jogból maximákat is kialakítottak, amelyeket a *Digesta* utolsó címében kodifikáltak, amely a középkori jogfejlődés során

²¹⁸ LAMM 2009, 30.

²¹⁹ SZMODIS Jenő (2015): Az alkotmánybíráskodás elméleti alapjairól. *Debreceni Jogi Műhely*, 12. évf. 3–4. sz. Elérhető: www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2015/az_alkotmanybiraskodas_elmeleti_alapjairol/ (Letöltés ideje: 2018. 03. 16.)

meghatározó szerepet játszott.²²⁰ Az alkotmánybíróságok és a felsőbb bíróságok döntéseikkel meghatározzák a közigazgatás működését. Az alkotmánybíráskodás eredeti eszméje abban áll, hogy garanciális változtathatatlan keretet biztosítson a változó kormánytöbbségek szabad társadalomalakítása számára.²²¹ A magyar alkotmánybíráskodás megkezdésével kifejezetten deklarálták, hogy az alkotmánybíróság döntése során megjelenő „láthatatlan alkotmány” az írott alkotmány felett áll, ami Pokol Béla szerint az alkotmányozó hatalom nyílt elvételezt jelenti a törvényhozó hatalomtól.

Az úgynevezett láthatatlan alkotmány a német alkotmánybíráskodás során létrejött alkotmánybírósági precedensjogra támaszkodik.²²² Az emberi jogi egyezmények kitérítő értelmezése, a kötelező elismerésre igényt tartó globális alkotmányeszmék kiterjedése az egyes államok alkotmányaira ugyancsak nagymértékben hozzájárul a nemzeti törvényhozó hatalmak háttérbe szorításához.²²³ Ezen törekvések legfőbb mozgatója az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény által létrehozott Európa Tanács.²²⁴ A német alkotmánybíráskodást már 1962-ben úgy jellemezte az alkotmánybíróság egyik tagja, hogy „a német alkotmány pusztán az, amit az alkotmánybírák annak mondanak”.²²⁵ A spanyol alkotmánybírók az alkotmány szövegével ellentétes döntést is meghoztak.²²⁶ Pokol Béla a globális alkotmányoligarchia részeként tekint az Emberi Jogok Európai Bíróságára (EJEB) is, amelyet eredendően a jogrendszer garanciát jelentő alapjogok nemzetközi bíróságának szántak, de a bíróság a garanciális alapjogokat az ellenőrzése alá vonta, ami leginkább a büntetőjogban érhető tetten. A nemzetközi alkotmányjogot abban az esetben lehet kialakítani, amennyiben a nemzetközi jog belső alapjait átcsúsztatjuk a nemzetközi jogba.²²⁷ Ennek legszembetűnőbb megnyilvánulása abban állt, hogy az államok mellett a természetes személyek és más jogi személyek is jogosultsággal rendelkeztek arra, hogy az állam ellen eljárást indítsanak az Emberi Jogok Európai Bíróságán, ezzel a bíróság az egyezmény absztrakt értelmezésén

²²⁰ POKOL Béla (2017a): *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus. 99–122.

²²¹ POKOL 2017a, 68.

²²² POKOL 2017a, 40–43.

²²³ POKOL 2017a, 44.

²²⁴ ARATO, Julian (2012): Constitutional Transformation in the ECtHR: Strasbourg’s Expansive Recourse to External Rule of International Law. *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 37, No. 2. 351–358.

²²⁵ Eredetileg ez a megfogalmazás az amerikai Charles Evans Hughes-tól származott: „the Constitution is what the judges say it is”.

²²⁶ POKOL 2017a, 51. és 52.

²²⁷ POKOL 2017a, 71.

túlmenően konkrét értelmezési jogosultsággal rendelkezik.²²⁸ Az alkotmánybíróságok az alapjogok értelmezését az adott jogágra is kiterjesztik. Példaként említhető erre, hogy a népszavazáson való részvétel jogát kiterjesztik a népszavazási eljárásra is. Az alkotmánybíráskodás a nemzetközi jog vonatkozásában is rendelkezik funkcióval. A német alaptörvényben 1949-ben rögzítették a német jog nemzetközi jognak történő közvetlen alávetettségét. Az alkotmánybíróságnak ezáltal lehetősége nyílt arra, hogy a jogszabályokat a nemzetközi joggal vessék össze, amit Pokol Béla a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásaként jellemez.²²⁹ Az alkotmánybíróság ezen funkciója az alábbiakban bemutatott amerikai modellben ismeretlen funkció, ezen jogosultság az európai alkotmánybírói modellre jellemző. A globális alkotmányjog leginkább a nemzetközi közigazgatásban jelenik meg.²³⁰

Az Európai Bíróság egyes döntéseivel a vagyoni jogra is ellenőrzést gyakorol. Az Európai Tanács közgyűlése által Velencei Bizottság néven létrehozott tanácsadó testület ténylegesen a jogrendszereket elemző, alkotmányellenőrző testületként működik, ami a szuverenitás megsértését jelenti. Az alkotmányértelmezés során kialakult egy összehasonlító alkotmányjog-tudomány, amely az alkotmányosság ellenőrzésére hivatott réteggé jelenik meg.²³¹ Az alkotmánybíróság tevékenysége során lényegesen meghatározza a törvények tartalmát is. Az alkotmányozó hatalom döntő része a törvényhozástól átkerült az alkotmánybíróhoz. A jogfejlődés során tendenciaként jelentkezik, hogy a jogszabályok helyett jogelvek, alkotmányos elvek, emberi jogok, alapjogok kerültek előtérbe a bírói döntésekben. Ennek eredményeként a politika a törvényhozás helyett a bíróságokon jelenik meg perlési politizálás formájában.²³² Az alkotmánybíróság parlamenti többség fölé kerekedése attól függ, hogy a parlamenti többség milyen feltételek szerint bírálhatja felül az alkotmánybíróságot. Amennyiben az alkotmánymódosítás vagy az alkotmánybírói eljárásról szóló törvény módosítása komplikált, abban az esetben az alkotmánybíróság jogállása az alkotmányozó hatalomhoz közelít. Amennyiben az alkotmánymódosítás kevésbé körülményes, abban az esetben az

²²⁸ POKOL 2017a, 55.

²²⁹ POKOL 2017a, 56–58.

²³⁰ SCHWÖBEL, Christine (2012): The Appeal of the Project of Global Constitutionalism to Public International Lawyers. *German Law Review*, Vol. 13, No. 22. Elérhető: https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56b29873d210b87cf73f7b5b/1454545011738/GLJ_Vol_13_No_01_Schwobel.pdf (Letöltés ideje: 2018. 03. 24.)

²³¹ POKOL 2017a, 53–55.

²³² POKOL 2017a, 12–14.

alkotmánybíróság hatalma kevésbé jelentős. Ugyancsak növeli az alkotmánybíróság erejét, amennyiben az alkotmánybíróság jogosult az alkotmány rendelkezéseit megsemmisíteni. Az alkotmánybíróság tagjai megválasztásának időtartama és újraválaszthatósága is befolyással rendelkezik az alkotmánybíróság hatalmi súlyának növelésére. Az élethosszig tartó megbízatás növeli az alkotmánybíróság hatalmi szerepét.²³³

Az alkotmánybíróság alkotmányértelmezése hiteles értelmezésnek minősül, aminek az a feltétele, hogy a hatalmi ágakat elfogadják, valamint hogy az alkotmánybíráskodásra vonatkozó alapelveket kötelezőnek tekintsek.²³⁴ A legtömörebb meghatározás szerint az *Alkotmánybíróság az alkotmány (Magyarországon: az Alaptörvény) védelmének legfőbb szerve*. Az alkotmányjog a formális és a materiális értelemben meghatározott alkotmány rendelkezéseivel, azok vizsgálataival és az alkotmányos jogintézmények jogösszehasonlító vizsgálatával foglalkozó közjogi jogág, tudományág.²³⁵ Az alkotmánybíráskodásnak két funkciója van: a polgárok alapjogainak védelme és a jogalkotási tevékenység ellenőrzése. Az alkotmánybíráskodási eljárás megjelenését a politikai és jogi rendszer modernizációjának fontos lépéseként értékelik. Az alkotmánybíráskodás a jogállamiságon és a hatalmi ágak elválasztásán alapszik.²³⁶ Az alkotmányelmélet feladata az alkotmányjoghoz szükséges nyelv megalkotása.²³⁷ Az alkotmányjog nyelvtanát az alkotmányjogi érvelés szabályai alkotják.²³⁸ Az alkotmányértelmezés a jogszabály-értelmezés speciális esete. Az értelmezés mérceként szolgál a bírók és a bírók által meghozott döntések számára.²³⁹

Az értelmezés Jerzy Wróblewski szerint legtágabb értelemben az emberek által létrehozott bármely tárgy vagy jelenség megértése, szűk értelemben véve pedig egy szöveg értelmének feltárására irányuló tevékenység.²⁴⁰ Az alkotmányos alapelvek, alapjogok,

²³³ POKOL 2017a, 24–27.

²³⁴ PACZOLAY Péter (1995): Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In PACZOLAY Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel. 25–28.

²³⁵ TÓTH J. Zoltán (2013): Alkotmányjog. In SZTÁRAYNÉ KÉZDY Éva szerk.: *Jogi alapismeretek*. Budapest, Patrocinium. 103–157.

²³⁶ ROGOWSKI, R. – GAWRON, T. eds. (2002): *Constitutional Courts in Comparison*. Berghahn Books.1.

²³⁷ JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. MTA-doktori értekezés. Budapest, Jogtudományi Intézet. 5. Elérhető: http://real-d.mtak.hu/836/7/dc_781_13_doktori_mu.pdf (Letöltés ideje: 2018. 02. 11.)

²³⁸ JAKAB 2016, 10.

²³⁹ JAKAB 2016, 20.

²⁴⁰ Vesd össze TÓTH J. Zoltán (2009): Jogértelmezési módszerek a bírói gyakorlatban. *Jogelméleti Szemle*, 2009/4. sz.; illetve TÓTH J. Zoltán (2012b): A pozitív jogi normák bírói értelmezésének módszertana. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/3. sz. 93–109.

alapértékek alapján történő értelmezés során az alkotmányban vagy alaptörvényben megtalálható alkotmányos jogokat, az azokból levezethető alapelveket értelmezi az alkotmánybíróság, illetve az alkotmánybíróság (vagy egyéb, alapjogi absztrakt normakontrollra feljogosított szerv) által megfogalmazott alkotmányos alapértékeket értelmezi, értelmezése felhasználható egy konkrét jogszabályszöveg szó szerinti értelmétől eltérő jelentésének megállapítására is.²⁴¹ A törvények rendelkezései csupán keretet adnak a bíró döntéséhez. A jogszabályok nem határozzák meg teljes mértékben a bírók döntését.

A jogértelmezés szabályai legalább olyan mértékben a jogszabályokhoz kötik a bírót, mint a precedensjog. Rudolf von Jhering nevéhez fűződik a teleológiai értelmezés bevezetése. A jogelvek, jogszabályi alapelvek történeti formálódásával a jogszabályban rögzített jog helyett a bírói döntéseket előtérbe helyező jogszabályi rendelkezések jelentek meg.²⁴² A jogszabály és az alkotmányértelmezés a döntéshozatal során megjelenő szubjektív tényezők visszaszorítására szolgál. Az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése során segítségül hívhatóak az alkotmányt értelmező döntések. Ennek során azonban előfordulhat, hogy az alkotmány rendelkezéseit tágan értelmezik. Ronald Dworkin szerint minden ügyben egy helyes megoldás van, amelyet a jogszabályt alkalmazó bírónak kell megtalálnia. A legjobb értelmezés az, amelyik az adott közösség moralitásával a leginkább összeegyeztethető.²⁴³

A jogalkotó céljának értelmezésénél ellenvetésként fogalmazzák meg, hogy a jogalkotónak többféle célja lehet, amelyek akár egymással ellentétben is állhatnak. Az alkotmánybíróság értelmezései során felvetődik, hogy az alkotmánybíróságok számára kizárólag az alkotmány szövege irányadó, a jogalkotó feltételezhető szándéka nem vehető figyelembe. Az alkotmányértelmezés során a szociológiai-gazdasági érvek mögöttesen jelennek meg. Egyes országokban a morális elvek szerint történő értelmezés körében megjelenik a természetjogra történő hivatkozás is. Jakab András a Dél-afrikai Köztársaság alkotmányát említi példaként, ahol az alkotmánybíráskodás során kifejezetten támogatják a külföldi jogesetek tanulmányozását és alkalmazását. A jog-összehasonlítás keretében az

²⁴¹ TÓTH J. Zoltán (2015): A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbb bírósági gyakorlatban. *MTA Law Working Papers*, 2015/17. <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-dogmatikai-a-logikai-es-a-jogirodalmi-ertelmezes-a-magyar-felsobirosagi-gyakorlatban> 1–8.

²⁴² POKOL 2017a, 28–34.

²⁴³ JAKAB 2016, 5.

alkotmánybíráskodás értékeit modern természetjognak tekintik.²⁴⁴ Az alkotmányértelmezés során elsődleges a nyelvi értelmezés, amelyet a rendszertani értelmezés követ, míg a jogösszehasonlító szempontok nem rendelkeznek kötelező erővel. Az alkotmány szövegéből levezethető továbbá egy, a jogtudósok és az alkotmánybíróságok által létrehozott fogalmi rendszer, amelyet alkotmányjogi dogmatika elnevezéssel is illetnek.

Az alkotmányok a törvényekhez képest általánosabb szinten rögzítenek alkotmányos értékeket és alapjogokat, ezért az alkotmánybíróság nagyobb értelmezési lehetőséggel rendelkezik, mint a rendes bíróság. Az alkotmánybíróság jogértelmezésével alkotmánybírósági esetjogot hoz létre. Az alkotmánybírósági esetjog megjelenésének egyik okaként jelölhető meg az európai bírósági rendszer speciális bíráskodási jellege. Az alkotmánybíráskodáshoz a specializált európai bírósági rendszerben az amerikai alkotmánybírósági modelltől eltérő jellemzők társulnak. Az európai modellben a generalista alkotmánybírók eredendően specializálódott jogászokból kerülnek ki. Az alkotmánybírósági gyakorlati eljárás több jogághoz kötődik, mint amelyekre egy megválasztott alkotmánybíró specializálódott. Az európai alkotmánybírósági modellben kialakult az alkotmány rendelkezéseit háttérbe helyező alkotmánybírósági esetjog.²⁴⁵ Az alkotmányjogi dogmatika követelménye az ellentmondás-mentesség, valamint a politikai közösség alapértékeivel való összeegyeztethetőség. Az alkotmányos demokráciában az alkotmányt felhasználják a törvényszöveg értelmezéséhez. Az alkotmánybíróságok értelmezései mindenkire nézve kötelezőek.²⁴⁶ Az alkotmánybíráskodás az alkotmány rendelkezéseinek autentikus értelmezését és alkalmazását jelenti, illetőleg magában foglalja a jogi normák alkotmányossági vizsgálatát.²⁴⁷ Az alkotmánybíráskodás azon a felismerésen alapszik, hogy vannak olyan alapvető követelmények vagy normák, amelyek a törvényhozót is korlátozzák. A szócikk meghatározásának megalkotói Angliában Coke főbíró 1610-ben meghozott ítéletére hivatkoznak, amely szerint egy törvény abban az esetben alkalmazhatatlan, ha ellentmond a jogelveknek és az észszerűségnek. A korabeli angol jogfelfogás a parlamenti szuverenitás korlátatlanságára hivatkozva nem ismerte az alaptörvény(ek) más törvényekhez képesti elsőbbségét, eszerint a szuverén hatalom

²⁴⁴ JAKAB 2016, 37–38.

²⁴⁵ POKOL 2017a, 19–23.

²⁴⁶ POKOL 2017a, 45–48.

²⁴⁷ JAKÓ Nóra – MIKES Lili – SZABÓ Zsolt (2015): *Alkotmányjog*. Jogi szakvizsga könyvek. Budapest, Patrocínium. 189.

gyakorlóját a jog nem köti.²⁴⁸ Az alkotmány törvények és más jogszabályok feletti elismerése és az alkotmány betartásának bírói ellenőrzése az alkotmánybíráskodás előfeltétele.²⁴⁹ Az alkotmánybíráskodás a gyarmatokon a kartális alkotmányok megjelenésével előtérbe került.²⁵⁰

Paczolay Péter meghatározása szerint az *alkotmánybíráskodás* az alkotmányjog, a jogelmélet és a politikatudomány határterületén helyezkedik el. *Alkotmányon* az adott ország államszervezetét és az államszervezet felépítésére, működésére, a polgárok jogaira vonatkozó alapvető jogszabályok összességét értik. Az alkotmányfejlődés során *individualista* (amely szerint a polgári társadalom elsődleges alkotóelemei az egyének; az állam társadalmi szerződésbe foglalt megegyezéssel jött létre) és *organikus* (a család, egyház és a szükségszerűség útján létrejött állam az egyénekhez képest elsődleges) *alkotmányfunkciók* alakultak ki.

A középkori angolszász politikai és jogrendszerben kialakult *alkotmányosság* (*constitutionalism*) az alkotmány megvalósulását, érvényesülését jelenti. Egyik forrását a középkori természetjog továbbéléseként jelentkező joguralom, másik forrását a mechanikus tudományfelfogás (a megfelelő elvek alapján megalkotott alkotmány automatikusan meghozza a szabadság és az igazság gyümölcsét) mint racionalista filozófia és tudomány képezi. Az alkotmány védelme a társadalom rendjének és az alkotmányban lefektetett normáknak a védelmét foglalja magában. Az alkotmányvédelem rendes bíróságok vagy külön erre a célra létrehozott bíróságok útján, *alkotmánybíráskodás* formájában történik; az e tevékenységre feljogosított bírói szerv az alkotmányossági kérdések megítélésére jogosult.²⁵¹ Az alkotmány, amellyel minden állam rendelkezik (egy államban az alkotmány vagy kartális, vagy történeti), formális értelemben olyan jogi normaként határozható meg, amely a jogi normarendszer legfelsőbb szintjén helyezkedik el, ezért azzal az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes; egyes megközelítések szerint az alkotmánybíráskodás létrejöttének indoka ebben jelölhető meg. Az alkotmány tehát az adott jogrendszerben a legmagasabb szintű olyan jogi normát jelenti, amely minden más jogi norma mércéjéül szolgál.²⁵²

²⁴⁸ JAKÓ–MIKES–SZABÓ 2015, 18.

²⁴⁹ TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2014, 196.

²⁵⁰ LAMM 1999, 30.

²⁵¹ PACZOLAY 1995, 9–10. és 21.

²⁵² JAKAB 2016, 12.

Az alkotmány formális értelemben véve az(oka)t a jogszabály(oka)t testesíti meg, amelyeket az alkotmányozó hatalom az egy okiratból álló alkotmányként vagy a több dokumentumból álló alkotmányos normaként vagy normákként nevez meg, és amelyek az adott állam jogrendszerében a legmagasabb szinten helyezkednek el, így az ezzel alacsonyabb szinten álló jogszabály, illetve jogi norma nem állhat vele ellentétben. A materiális alkotmány fogalma a formális alkotmány fogalmánál tágabb kategória, amely az alkotmányon túlmenően magában foglalja azon jogszabályokat és az ezek alapján megalkotott jogi normákat is, amelyek az alkotmányban meghatározott jogintézmények részletesebb szabályozását foglalják magukban. Tételmondatként rögzíthető, hogy minden állam rendelkezik alkotmánnyal. A modern államok többsége kartális alkotmánnyal rendelkezik, amelyet más jogszabályok alkotásától eltérő eljárásban alkotnak meg, és amely az általános jogalkotási eljárástól eltérő jogalkotási rendelkezések szerint módosítható. Egyes államokban az alkotmányos normának minősülő jogszabályokat több jogi norma testesíti meg, ezen államok történeti alkotmánnyal rendelkeznek.²⁵³

A többségi akarat alkotmányos biztosítékeként is meghatározható alkotmánybíróság közreműködik annak megelőzése érdekében, hogy a demokratikus többség ne hagyja önmagát pusztítsa el. Az Alkotmánybíróságot a parlamentáris kormányzat egyik külső alkotmányos korlátjaként határozzák meg.²⁵⁴ A materiális értelemben vett alkotmány²⁵⁵ fogalmába tehát beletartozik minden jogi norma, amely az alkotmányosság alapintézményeit tartalmazza. Alkotmányosság abban az esetben valósul meg, ha az állami szervek betartják az alkotmányban foglalt rendelkezéseket, érvényre juttatják az alkotmányos értékeket, ennek során érvényesül a formális és a materiális értelemben vett jogállamiság.²⁵⁶ Az alkotmányosság fogalma az alkotmány fogalmával szoros összefüggésben áll. Szűkebb értelemben egy jogrendszer akkor minősül alkotmányosnak, ha az állam alkotmányában megtalálható rendelkezések érvényesülnek, a rendelkezéseket alkalmazzák és betartják. Tágabb értelemben abban az esetben minősül egy állam

²⁵³ TÓTH J. 2013, 103–157.

²⁵⁴ SZALAI András (2013b): *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai*. PhD-értekezés, Szeged, SZTE. 184. Elérhető: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2000/1/A%20parlament%C3%A1ris%20korm%C3%A1nyzat%20alkotm%C3%A1nyos%20korl%C3%A1tai.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 06.)

²⁵⁵ Az alkotmány formális és materiális felfogásának megkülönböztetéséhez lásd például TÓTH J. 2013, 103–157.

²⁵⁶ TÓTH J. 2018a.

alkotmányosnak, ha az alkotmány tételes rendelkezései mellett az alkotmányos értékek is érvényesülnek.

A nemzetközi szakirodalom szerint az alkotmánynak minimálisan a demokrácia, illetve népszuverenitás, a jogállamiság, az emberi jogok érvényesülése, a jogegyenlőség és a hatalommegosztás értékeit kell magában foglalnia ahhoz, hogy az alkotmányosság érvényesüljön. Demokrácia vagy népszuverenitás abban az esetben áll fenn, ha a döntések meghozatalában a politikai közösség egésze közvetlenül vagy képviselők útján részt vehet. A jogállamiság eredendően a formális jogállamiságot, a kiszámítható jogrendet (a jogszabályok megismerhetőek, tehát nyilvánosan kihirdetettek, a jogszabályok világosak) testesítette meg. Az állami szervek a jogszabályokkal ellentétesen nem járhatnak el.

A formális értelemben vett jogállamiság önmagában nem tartható fenn. Ennek legvilágosabb példáját a második világháború során bekövetkezett jogsértések adták. Az úgynevezett „zsidótörvények” is a jogalkotási eljárás szabályainak betartásával megalkotott és kihirdetett törvények voltak, mégis beláthatatlan következményekkel jártak. A második világháborút követően a jogállamiság fogalma tartalmi jelentéssel is kiegészült, követelményként jelent meg a polgári és politikai jogok elismerése és érvényesülése. Az alapjogok vagy emberi jogok érvényesülésének kritériuma a materiális jogállamiság részeként is és a tágabb értelemben vett alkotmányosság részeként is megjelenik. A modern alkotmányosságnak kötelessége biztosítani az ember morális státuszának védelmét. Az emberi jogok kialakulása nem záródott le, napjainkban is fejlődik és változik. A jogegyenlőség az egyes személyek jogait és kötelezettségeinek objektív mércék, ismérvek alapján történő meghatározását jelenti, az egyes személyek azonos jogait és azonos kötelezettségeit öleli fel. A hatalommegosztás az egyes állami funkciókat biztosító hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzését és korlátozását foglalja magában. A hatalmi ágak elválasztása az államhatalom részjogosítványainak különböző hatalmi központokba történő szétosztását jelenti.

Az alkotmányok általában államformáról, az állami közhatalmi funkciókat betöltő szervekről és az ezen szervek közötti viszonyról, azok feladat- és hatásköreiről, az állam szervezetét és működését meghatározó alapelvekről, az állampolgárok és az adott állam területén tartózkodók alkotmányos jogairól és kötelezettségeiről, az alapjogokról, valamint

az állami szimbólumokról rendelkeznek. Az alapjogok eredendően emberi jogokként, az ember létéből származó jogokként fogalmazódtak meg a XVII. és XVIII. században.²⁵⁷

²⁵⁷ TÓTH J. 2013, 103–157.

II. Az alkotmánybírászkodás gyökerei

Az alkotmánybíróság mint intézmény előzményei között említik a spártai *ephoroszok* hivatalát vagy a krétai *kozmoszokat*, akik az alkotmányt védték akár a királlyal szemben is. Az athéni jog különbséget tett a *nomosz*, a szűkebb értelemben vett törvény, illetve a *pszéphiszma* között, amelyet mai értelemben rendeletnek lehet nevezni. A *nomosz* a politikai élettől távol állónak minősült. Platón szerint a törvény a dolgok isteni rendjét tükrözi. A *nomosz* érvényesült a *pszéphisz mával* szemben. A természetjog Anaximandrosz kozmikus világképére vezethető vissza, amely szerint a világrend egy jogrendszer.²⁵⁸ A természeti törvény egyetemesen érvényes, minden életviszonyt átfog. A természetjogi gondolkodás morálfilozófiai teória keretében helyezkedik el. A jog kötelező ereje a természet lényegéből fakad.

A természetjog eszméje kezdetben politikai, a római korban jogi, a keresztény korban teológiai-erkölcsi jelentést kap, amely a XX. században jogi tanná formálódik.²⁵⁹ A klasszikus korban a fennálló rendet legitimáló természeti törvényen alapuló elméletek bontakoztak ki a természet felfedezésével. A szofisták tették vizsgálódás tárgyává a természetjogot. A természettel szemben állnak azok a dolgok, amelyek az emberi önkénytől, az emberi akarat elhatározásából származnak. Az emberi magatartásokat törvényeknek kell szabályozni, a törvényeknek pedig a természet előírásaihoz kell igazodniuk. A görög gondolkodásban nem dolgozták fel teoretikusan a pozitív jogot. A törvény a természeti rend leképezésére szolgált eszközül. A természetjogi szemlélet miatt vált lehetővé a természeti renddel ellentétben álló törvények alkalmazási tilalma. A görög jogvitákban a retorika az igazság feltárása mellett a meggyőzésre koncentrált, nem az objektív igazság felkutatása vált meghatározóvá. A demokrácia lényegét pedig a sorshúzásban jelölték meg. Az egyetemes íratlan törvények társadalmi szokásokként – Arisztotelész elméletében egyetemes természeti törvényként, illetve méltányosságként (egyedi eset joga) – voltak általánosan elfogadottak, amelyekkel szembeállíthatók az írott törvények, amelyek a poliszokat szabályozzák. A törvényekben (*nomoi*) fogalmazódtak

²⁵⁸ SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (1998): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág. 35.

²⁵⁹ FRIVALDSZKY 2007, 10–11.

meg normatív szinten a természet előírásai. A méltányosság a kivétel erejével a jogrend házait kitöltve juttatja érvényre a jogot mint az általános alóli kivétel esetét.²⁶⁰

Az ókori görög-római gondolkodásban megjelenik a *ius naturale* – *ius gentium* eszméje. Cicero fogalommeghatározásában a *ius naturale* örök, annak szabályait sem a *senatus*, sem pedig a *populus (comitia)* nem helyezheti hatályon kívül. A *ius gentium* eredetére vonatkozóan az egyiptológusok körében olyan meghatározással is lehet találkozni, hogy az a föníciai és az egyiptomi jog metszetében alakult ki. A nemzetközi szerződéseknek köszönhető, hogy a hellén jog nagy hatást gyakorolt a római jog fejlődésére, aminek eredménye, hogy a principátus korától a *ius civile* nem rendelkezik a *ius gentiumtől* eltérő sajátosságokkal.²⁶¹ Ulpianus a jogászok feladatát az igazi filozófia (jogi tudás) gyakorlásában jelölte meg, az igazságra alapozott és attól elválaszthatatlan jogtudományt a filozófia részévé kívánta tenni. A jogász a jót és a méltányost keresi az általános jegyében, mindenkinek megadva az őt illetőt. A császári jogalkotási aktusokat az igazságossághoz kell mérni, amelyet a jogászok valósítanak meg. A legitim törvényhozásnak a természetjog alapján van felhatalmazása a törvényalkotásra. Cicero munkásságának köszönhetően vált a *ius civile* pozitív jogi szabályokba formált méltányossággá.

A klasszikus római jogászok a jogot a szabály fölé helyezték, empirikus-gyakorlati problémákat megoldó szemléletmóddal a döntéseket axiomatikus szabályokból vezették le, a jót és a méltányost előtérbe helyezve a törvénnyel – szemben a XVI. századi humanistákkal, akik a római jogból hoztak létre deduktív rendszert, ahol a jogot az uralkodó által alkotott törvény jelentette. E folyamat első képviselője Irnerius, aki a jogot a retorikától elválasztva önálló vizsgálat tárgyává tette.²⁶² A római jogászok a jogtudomány feladatát akként határozták meg, hogy a népszokásokból a jogot kialakítsák, a formális jogból új, az alapelvekre visszavezethető jogtételeket alakítsanak ki.²⁶³ A római jog a XVI. századra meghatározóvá vált, és a jogi humanisták munkásságával kialakuló természetjog eszméje alapján vált átfogó rendszerré.²⁶⁴ A rendszergondolkodás megalapozója Philip Melanchton volt. René Descartes és Blaise Pascal munkásságának eredményeként

²⁶⁰ FRIVALDSZKY 2007, 12–67.

²⁶¹ HAMZA Gábor (1998): *Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszerek*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 20., 56. és 110.

²⁶² FRIVALDSZKY 2007, 68–116.

²⁶³ HOFFMANN Pál (1866): *A római jog külszerű történelme és a római perjog*. Pest, Kiadja Heckenast Gusztáv. 248.

²⁶⁴ POKOL 2008, 117–118.

megjelent a deduktív gondolkodás eszméje, amelyhez annak felismerése társult, hogy olyan következtetéseket kell megfogalmazni, amelyek általánosan minden részletet ki tudnak fejezni. Minden kifejezést meg kell határozni, és minden kijelentést bizonyítani kell, amelyből ellentmondásmentes gondolati építmények létrehozása következik.

A természetjogtól továbblépve Gustav Hugo alapozta meg az ellentmondásmentes jog eszméje mentén a jogfogalmi dogmatika rendszerét.²⁶⁵ Az angolszász jogi kultúrában az átfogó jogelveknek, maximagyűjteményeknek a szerepe vált meghatározóvá. Az Amerikai Egyesült Államokban a XX. század elejétől a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság alkotmányos alapelvek alapján is megsemmisített törvényeket. Az alkotmányos alapjogokká formált emberi jogok és természetjogi elvekre alapított döntések elterjedése a jogi dogmatika háttérbe szorulását vonta maga után.²⁶⁶

A középkori jogfejlődés a *ius naturalét* szembeállította a pozitív joggal. Angliában a *common law* hagyomány óvta meg a jogot a király vagy a parlament önkényétől, amelyet 1689-ben a dicsőséges forradalom eredményeként a törvényhozó hatalom váltott fel. Az uralkodó természetjogba ütköző eljárása érvénytelen volt, az alattvalók sem voltak kötelesek ezen aktusokat teljesíteni. A középkori jogban a *ius naturale* felsőbbrendű és sérthetetlen, amellyel a *ius positivumnak* összhangban kellett állnia. Grotius elméletétől Rousseau elméletéig e felfogás érvényesült. A jogalkotóra nézve kötelező korlátok kiépítése John Locke művében is megtalálható. Locke is elismerte a törvényhozó hatalom természetjog általi korlátozását.²⁶⁷ A törvények semmisségének gondolata Aquinói Szent Tamás *Summa theologiae* című művében gyökerezik.²⁶⁸ Az Isten, a természet és az ember egysége a keresztény jogfelfogásban a jog ezen hármas rétegzettségét és e három réteg összhangját feltételezi. A katolikus természetjogtan a sztoikus filozófiához nyúlik vissza, amelyet legjobban Krüszipposz foglalt össze, aki szerint a kozmosz az istenek, az emberek és a létrejött dolgok rendszere.²⁶⁹ Szent Tamás elméletében a természeti törvény, a politikum, valamint a jog között harmóniának kell fennállnia. A politikai közösség célja az

²⁶⁵ POKOL 2008, 119–153.

²⁶⁶ POKOL Béla (2010b): *Autentikus jogelmélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 120–135.

²⁶⁷ Vessd össze például TÓTH J. Zoltán – NAGY Péter (2017): A hatalmi ágak elválasztása modern elméletének kialakulása: a locke-i hatalommegosztási tan születése. *Jogelméleti Szemle*, 2017/4. sz. 134–142.

²⁶⁸ CAPPELLETTI, Mauro – COHEN, William (1995): Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. In PACZOLAY Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel. 43–49.

²⁶⁹ SZIGETI–TAKÁCS 1998, 19.

erkölcsös élet.²⁷⁰ A törvény a közjóra irányuló észrend, amit a közösség gondját viselő kormányzó Isten hirdetett ki az ember akaratában meglévő örök természeti törvény formájában. Az írott törvény nem lehet ellentétes a természeti törvénnyel. Amennyiben az írott törvény a természeti törvénnyel ellentétben áll, abban az esetben igazságtalannak minősül, és nem rendelkezik kötelező erővel. A jog a tágabb értelemben vett erkölcs részét képezi. A pozitív jog kizárólag természetes igazsági rendet fejezhet ki. A természetjog normái az erkölcsi szabályok társadalmi kapcsolatokra való átviteléből fakadó normák.²⁷¹

A középkori politikai gondolkodás alakulására a kánonjogászok a glosszátoroknál nagyobb befolyással bírtak. A méltányosság alkalmazása során a kánonjogi *aequitas* fogalmára támaszkodtak. A császári hatalom nincs alávetve a törvényi hatalomnak, a politikai hatalmat Istentől és a néptől eredeztették. Amennyiben a törvény értelmezésében kétely merül fel, abban az esetben a császár értelmezése irányadó. A pozitív jog és a kormányzati eszközök érvénytelenek, ha ellentétben állnak a természetjoggal és a *ius gentiummal*. Az *aequitas* a méltányosságot fejezi ki, a méltányosság magasabb rendű a jognál. A méltányosság igazságosságának objektív természeti rend szerinti felsőbbségét mutatja. A méltányosságban az abszolút monarchiákban az írott jog korlátozását látják. A császár a maga számára tartotta fenn a méltányosság és a jog közötti különbségtételt. A méltányossághoz a iusitiniánusi római jog nem nyújtott segítséget. Imerius meghatározásában az igazságosság az *aequitas* megvalósulása. A bíróra hárul a jogfejlesztés feladata.²⁷² John of Salisbury *Policraticusában* részletezi, hogy a természeti törvény köti a királyokat. A fejedelem az isteni hatalom képmása. A fejedelem akarata törvényerővel bír.²⁷³ A kontinentális jogrendszerben formálódott természetjogi felfogás mellett az amerikai kultúrában az írott alkotmányban rögzített rendelkezések bíróság általi ellenőrzése vált meghatározóvá.

Az amerikai gyarmatokon a bírók ellenőrizték az angliai törvényekkel és *charterekkel* ellenkező helyi jogalkotást. Alkotmánybíráskodásról az Amerikai Egyesült Államokban az 1803-ban a *Marbury v. Madison*-ügyben meghozott döntéstől kezdve beszélnek, amely kimondta, hogy az alkotmánnyal ellenkező törvény nem alkalmazható.²⁷⁴ A döntést megelőzően az alkotmánybíráskodás hatásköri bíráskodást jelentett. Vitatott volt

²⁷⁰ FRIVALDSZKY 2007, 271.

²⁷¹ FRIVALDSZKY 2007, 117–175.

²⁷² FRIVALDSZKY 2007, 176.

²⁷³ FRIVALDSZKY 2007, 177–195.

²⁷⁴ SZIGETI–TAKÁCS 1998, 11.

annak eldöntése, hogy a szövetségi állam hatáskört gyakorló kongresszusi törvények és a tagállam törvényeinek összeütközése esetén mely szerv járjon el.²⁷⁵ A döntést követően a Legfelsőbb Bíróság jogot formált az alkotmány értelmezésére és az alkotmányban foglaltak meghatározására.²⁷⁶ Az alkotmánybíráskodás kialakulásának feltétele, hogy az alkotmány elsőbbségét elismerjék a jogszabályok felett, valamint annak elfogadása, hogy az alkotmány betartását a bíróság ellenőrzi. Az alkotmánybíráskodás az 1789-ben hatályba lépett szövetségi alkotmányon, továbbá a Bírósági Törvényen (*Judiciary Act*) alapul. Az Egyesült Államok 1789. évi szövetségi Alkotmánya VI. cikkének 2. szakaszából vezetik le az alkotmánnyal ellentétes törvény alkalmazhatatlanná nyilvánítására vonatkozó jogosultságot. Az alkotmány VI. cikkének második szakasza szerint: „A jelen alkotmány és az az alapján alkotott törvények, valamint az Egyesült Államok hatáskörében kötött és kötendő nemzetközi szerződések az ország legfőbb törvényei. E törvények minden államban, minden bíró számára kötelezőek, tekintet nélkül az egyes államok alkotmányában vagy törvényeiben foglalt ellenkező rendelkezésekre.”²⁷⁷ A bírósági törvény 25. cikkére alapozzák a Legfelsőbb Bíróságnak a szövetségi alkotmányra, szerződésekre vagy törvényekre alapozott döntéseinek helybenhagyására vagy megváltoztatására vonatkozó jogát. Az alkotmányból azonban nem derül ki, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak joga lenne a szövetségi törvényhozás felülvizsgálatára.

Egyes szerzők abból indulnak ki, hogy az alkotmány a legfőbb törvény. Az angol hagyomány a bírókat mindenki más fölé helyezte. Az alkotmány maga is a nép által kívánt korlátozásként jött létre. Mauro Cappelletti és William Cohen is arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmányosság gondolata az Egyesült Államok alkotmányától eredeztethető azzal, hogy felmerült a gondolat, hogy az alkotmány a rendes törvények felett áll.²⁷⁸ Az alkotmány érvényesül az azzal ellentétes törvényi rendelkezések felett. A bíróságok automatikusan a törvény örévé váltak.²⁷⁹ A fent említett ügyben a Legfelsőbb Bíróság e jogkörét kiterjesztően értelmezték, ez alapozta és szilárdította meg az

²⁷⁵ POKOL 2017a, 14.

²⁷⁶ ROGOWSKI–GAWRON 2002, 5.

²⁷⁷ NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin (2003): *Fejezetek az amerikai Alkotmány történetéből*. Budapest, HVG-ORAC. 160.

²⁷⁸ CAPPELLETTI–COHEN 1995, 43.

²⁷⁹ MCCLOSKEY, Robert G. (1995): Az amerikai Legfelsőbb Bíróság In PACZOLAY Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel. 35–41.

alkotmánybíráskodás amerikai modelljét.²⁸⁰ A jogalkotó hatalma nem terjed ki az alkotmány módosítására.

Összegzésképpen megállapítható, hogy az alkotmánybíráskodás mind a *common law* jogcsaládban, mind a kontinentális jogrendszerekben közös fejlődés eredménye, nevezetesen az a magasabb elvek érvényre jutása, a felsőbbrendű jog írott formában történő rögzítésének szükségessége és a bírói testületnek az alkotmány érvényesítésére szolgáló eszközként valószínűsítésének megvalósulása.²⁸¹ A *lex superior derogat legi inferiori* elve a modern jogállam és az alkotmánybíráskodás kialakulása szempontjából is kiemelkedő jelentőségű, valamint a joglépcsőelmélet alapjául is ez az elv szolgál. A *lex superior derogat legi inferiori* elvének érvényesülése az alkotmánybíráskodási tevékenységnek köszönhető.²⁸² A törvényhozás valamilyen bírói kontrollja a legtöbb európai jogállamban megtalálható. Az amerikai és az európai alkotmánybíráskodási rendszer közötti alapvető különbség, hogy az amerikai rendszer decentralizált, valamennyi bíróság jogosult az alkotmányossági felülvizsgálatra a rendes bírósági eljárás keretében konkrét, egyedi normakontroll-eljárás keretében. Az osztrák modell centralizált, egyetlen bírói testület hatáskörébe tartozik a törvények alkotmányosságának megállapítása absztrakt normakontroll-eljárás keretében. Nagy-Britanniában, Hollandiában és Finnországban nincs alkotmánybíróság, elutasítják a törvényhozás bírói ellenőrzésének gondolatát. Az európai alkotmánybíróságok nagyobb mértékben minősülnek politikai szervnek, mint az amerikai Supreme Court, amelyet az alkotmánybíróság különbíróságként való létrehozása, az előzetes normakontroll-hatáskör és az absztrakt alkotmányértelmezés joga ismer el. A politika az alkotmánybíróság szűrőjén keresztül érvényesül. Az alkotmánybíróságok egyedüli szempontrendszere az alkotmányosság. Egyes európai alkotmánybíróságok hatáskörrel rendelkeznek a törvény kihirdetését megelőző normakontroll-eljárásra, amellyel a testület már majdnem a törvényhozás részévé válik.²⁸³ A következőkben arra vállalkozom, hogy az amerikai alkotmánybíráskodásra jellemző sajátosságokat összehasonlítsam a kontinentális jogrendszerben kialakult alkotmányosságra jellemző ismérvekkel.

²⁸⁰ TRÓCSÁNYI-SCHANDA 2012, 341.

²⁸¹ CAPPELLETTI-COHEN, 1995, 49.

²⁸² SZMODIS 2015.

²⁸³ PACZOLAY Péter (1998a): Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 120–121. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02500/02565/00023/pdf/EPA02565_poltud_szemle_1998_1_119-136.pdf (Letöltés ideje: 2018. 03. 17.)

III. Az alkotmánybíráskodás amerikai modellje

Az alkotmánybíráskodás amerikai modelljében a bíró az általa eldöntendő egyedi ügyben mellőzi az alkotmányellenes törvény alkalmazását. A bíró védi az alkotmányt, amelyben a hatalommegosztás a föderatív államberendezkedésben (horizontális hatalommegosztás) a szövetségi törvényhozás tárgyköreit határozza meg, amelyeket a Legfelsőbb Bíróság értelmez, és amelyek vertikális formában (a törvényhozás két kamarájának belső fékje, a végrehajtó hatalom vétője, a bíróságok törvények érvénytelenítésére vonatkozó joga) valósulnak meg. Az amerikai alkotmánybíráskodásban valamennyi bíróság jogosult alkotmányossági felülvizsgálatra. Az alkotmányossági vizsgálatnak csak a felekre kiterjedő (*inter partes*) hatálya van, és csak a precedensrendszer miatt vált ki nagyobb hatást a döntés.²⁸⁴ Az amerikai bíróságok generális jellegűek, nem különültek el a polgári, büntető és közigazgatási ügyekben ítélező tanácsok, ugyanazok a bíróságok ítéleznek a különböző tárgyú peres eljárásokban. A bíróságok az úgynevezett bírói felülvizsgálat (*judicial review*) esetében a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabályt vetik össze az alkotmány rendelkezéseivel.

Az európai bírósági rendszerben már a XIX. századi jogfejlődés során megkezdődött a középszintű bíróságokon a magánjogi, büntetőjogi, közigazgatási ügyek szerinti szakosodás, és a különbíróságok is megjelentek. Ezzel szemben az amerikai modellben a specializálódás az ügyvédek körében zajlott le. A bíró passzív, szerepe az elsősorban az eljárási szabályok betartására korlátozódik, döntését a jog átfogó elveinek figyelembevételével hozza meg. Az amerikai bíróságok az alkotmány rendelkezéseit sem értelmezik általános jelleggel; az egyedi ügyben született döntés a többi hatalmi ág részére nem ad támpontot. Az amerikai rendes bíróságok politikai kérdéseket sem bírálnak el.

Az európai típusú alkotmánybíráóságok a politikát jogi keretek közé terelik.²⁸⁵ Ezekben a jogrendszerekben a politikai kérdések elbírálása a hatalmi ágak elválasztásával áll összefüggésben; a politikai kérdéseket az alkotmány nem a rendes bíróságokra bízta. Minden olyan jogi kérdés politikai kérdésnek minősül, amely nem rendezhető bírói úton; a más hatalmi ágak döntéseit a bíróságoknak el kell fogadniuk. Az európai alkotmánybíráóságok minden megfelelően feltett kérdésre választ adnak, és részt vesznek a

²⁸⁴ PACZOLAY 1995, 12. és 14.

²⁸⁵ PACZOLAY 1995, 31.

politika alakításában (ez különösen jellemző a francia alkotmánytanácsra). Az európai alkotmánybíróságok tehát politikai és jogi kérdéseket is megválaszolnak.²⁸⁶ Az amerikai *Supreme Court* a bírósági rendszer legfőbb bíróságának, illetve minden ügyben szövetségi fellebbviteli bíróságnak minősül. Annak ellenére azonban, hogy fellebbviteli bíróságnak (is) minősül, a döntések több mint fele alkotmánybírói vetületű. A Legfelsőbb Bíróság működését követően megerősödött a szövetségi hatalom. A polgárháborút követően 1937-ig a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság a liberális kapitalista ideológiát védelmezte a piacot érintő állami beavatkozásokkal szemben, amit követően az emberi jogok védelme került előtérbe. Az 1980-as években az alapjogi érveléseket visszautasító konzervatív döntések születtek, különösen a munkajog és a környezetvédelem területén.²⁸⁷

Pokol Béla tanulmányában felhívja a figyelmet arra, hogy az amerikai bírósági rendszerben a specializálódás elsősorban adóügyekben és szabadalmi ügyekben jelenik meg. Az Egyesült Államokban jelenleg is vita folyik a specializálódásról. Pokol a tanulmányában részletesen elemzi, hogy a generalista bíróságokon belül a döntéseket véletlenszerűen megalakult háromtagú tanácsban döntenek el, ahol az előadó, döntéselőkészítő tevékenységet azon bíró végzi, aki valaha az adott jogterülettel foglalkozott. A bíróság munkáját bírónként három tanácsadó segíti, akik a nagy munkateher miatt döntéstervezeteket is előkészítenek.

Az európai modellben feszültség alakult ki a generalista alkotmánybíróság és a specializált felsőbíróságok között; e körben kiemelendő, hogy a rendes bíróságok úgy értelmezik az alkotmánybírói döntéseket, hogy azoknak kizárólag a rendelkező része kötelező, míg a döntések indokolása semmilyen mértékben nem köti a bírót.²⁸⁸ Pokol Béla szerint az alkotmánybíráskodás amerikai modelljében a jogorvoslat elbírálására jogosult legfőbb bírói fórum minősül az alkotmánybíráskodás legfőbb szervének. Az USA-ban az alkotmányos értelmezési gyakorlat megszilárdulását az alkotmány változatlansága eredményezte. Ezzel szemben a rendes bíróságoktól elkülönülő önálló alkotmánybíróságot létrehozó európai modell alapvetően a német alkotmánybíróság jellemzői alapján

²⁸⁶ PACZOLAY 1995, 22–26.

²⁸⁷ ROGOWSKI–GAWRON 2002, 3–5.

²⁸⁸ POKOL Béla (2014b): Generális bíráskodás versus specializált bírósági rendszer – Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról. *Jogelméleti Szemle*, 2014/2. sz. 1., 3. és 11. 1–18. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2014_2.html (Letöltés ideje: 2019. 08. 07.)

működik.²⁸⁹ Az Egyesült Államok azzal, hogy megállapította, hogy az alkotmány egy magasabb rendű, az összes törvény felett álló törvény, amellyel ellentétben álló törvények semmisnek minősülnek, új korszakot nyitott az alkotmánybíráskodás történetében. Az alkotmányossági felülvizsgálat amerikai rendszerét a többi ország közül leginkább Japán fogadta el az 1947-ben megalkotott alkotmányával.²⁹⁰

Az amerikai típusú alkotmánybíráskodási rendszer az igazságszolgáltatás egységességét feltételezi, amelynek – a fentiekben már részletezett – garanciáját jelenti, hogy nem alakultak ki különálló ügyszakok, ezért minden pernek lehet alkotmányos vetülete. A generalista bíráskodási berendezkedés leginkább az Amerikai Egyesült Államok szövetségi bíráskodásában szükséges. A fellebbviteli bíróságokon szabadalmi és vámügyekre történt specializálódás.²⁹¹ Az amerikai és az európai bírói rendszerben lényeges különbség, hogy az európai bírók „karrierbíróknak” tekintendők, fiatalon kerülnek a bíróságra, és a minősítési eljárás alapján biztosított az előmenetelük. Ezzel szemben az amerikai bírósági rendszerben a bírók „elismerési bíróknak” minősülnek, vagyis korábbi jogász szerepvállalásuk elismeréseként nevezik ki (vagy választják) őket meghatározott bírósági szinten álló bírói álláshelyre. Az európai alkotmánybírók elismerési bíróknak minősülnek.²⁹²

Az amerikai modell európai jogrendszerbe történő átültetésének sikertelensége azzal magyarázható, hogy az európai alkotmányok nem voltak olyan merevek, mint az amerikai alkotmány. A sikertelenség másik oka pedig a közigazgatási bíráskodás, amelynek során a jogot a parlament által meghozott törvényekkel azonosítják. A rendes bíróságok Európában valójában képtelenek az alkotmánybíráskodás gyakorlására.

Louis Favoreu az amerikai modellel szembeállítja a görög alkotmánybíráskodást, amelyben a közigazgatási bíróságok – beleértve az Államtanácsot mint legfelsőbb közigazgatási szervet is – és a Semmitőszék alá tartozó bíróságok – beleértve a Számvevőszéket is – egyaránt ellátnak alkotmánybírási feladatokat, ennek

²⁸⁹ POKOL Béla (2014a): *Az alkotmánybíráskodás szociológiai politológiai és szociológiai megközelítésekben*. Budapest, Kairosz. 14.

²⁹⁰ CAPPELLETTI–COHEN 1995, 51.

²⁹¹ WOOD, Diane P. (1997): Generalist, judges in a specialized world. *SMU Law Review*, Vol 50, Issue 5. 1756. és 1765. Elérhető: <https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1618&context=smulr> (Letöltés ideje: 2018. 03. 16.)

²⁹² POKOL 2017a, 88.

eredményeként előfordulhat, hogy egy adott ügyben az Államtanács és a Semmítőszék egymástól különböző álláspontot képvisel.²⁹³

A továbbiakban az alkotmánybíráskodás európai modelljét hasonlítom össze vázlatosan a fentiekben ismertetett amerikai modellel. Az európai típusú, testület által gyakorolt alkotmánybíráskodás Hans Kelsen munkássága révén jött létre, az osztrák alkotmánybíráskodást ő alapozta meg, az alkotmányban az általa előterjesztett javaslat alapján rögzítették az alkotmánybíráskodást. Egyes szerzők úgy vélik, hogy „az alkotmánybíráskodás ötlete az Osztrák Köztársaság későbbi első kancellárjától, Karl Rennertől származik, és Kelsen csak jogi formába öntötte Renner elképzeléseit”.²⁹⁴ Alkotmánybíráskodásról írt dolgozatban megkerülhetetlen a Hans Kelsen munkásságáról szóló értekezés, ezért a következőkben Kelsen munkásságát mutatom be.

IV. Hans Kelsen állam- és jogelmélete

Hans Kelsen nemzetközileg elismert jogtudósként a jogfilozófia és a jogtudomány, az általános jogelmélet, az államjog, az alkotmányjog és a nemzetközi jogtudomány területén alkotott.²⁹⁵ Kelsen mint kutató értékmentes, leíró-interpretatív elméletként művelte a jogtudományt. Kelsen számára a saját sorsa meghatározó abból a szempontból, hogy a jogtudományi fogalom érvényességét tudományos-szakértői pályafutásának tapasztalatai naponta megerősítették számára.²⁹⁶

Hans Kelsen *Tiszta jogtan (Reine Rechtslehre)* című művének elsődleges célja a jogrendszerek általános leírása. A kelseni jogrendszerelmélet lényege az ellentmondásoktól és hézagoktól mentes, hierarchizált jogi normarendszer.²⁹⁷ Az újkantiánus filozófia módszertanával a modern államiság szükségleteinek megfelelően a formális jog új intézményi berendezkedését hozta létre, amely a XX. század egyik legnagyobb jogelméleti vállalkozásának minősült. Kelsen munkássága az angol–amerikai jogi kultúrában is teret

²⁹³ FAVOREU, Louis (1995): Az alkotmánybíráskodások. In PACZOLAY Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel. 60.

²⁹⁴ HALMAI Gábor (2005): Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíráskodás. *Világosság*, 2005/11. sz. 3. Elérhető: www.vilagosság.hu/pdf/20051212091833.pdf (Letöltés ideje: 2018. 03. 16.)

²⁹⁵ Cs. KISS Lajos (2005): Hans Kelsen jelentősége és a tiszta jogtudomány eszméje. *Világosság*, 2005/10. sz. 7. Elérhető: www.vilagosság.hu/pdf/20051101085714.pdf (Letöltés ideje: 2018. 03. 11.)

²⁹⁶ Cs. KISS 2005, 7.

²⁹⁷ FAZEKAS Flóra (2007): Nemzeti jog, nemzetközi jog, közösségi jog Hans Kelsen alapján. *Jogelméleti Szemle*, 2007/2. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/fazekas30.html> (Letöltés ideje: 2018. 02. 10.)

hódított. A modern formális jog a társadalmi kommunikációban sajátos jelentést kap, a formális törvényesség eljárásával a jog pozitív érvényes joggá válik.²⁹⁸ A társadalom a természettől teljességgel különböző ismerettárgy, a jog pedig társadalmi jelenség, ezért a jogot el kell választani a természettől. A jogi megismerés azokra a normákra irányul, amelyek jogi aktusok által jönnek létre. A jogi megismerés tárgya kizárólag a jogi norma. Az érvényes jogi norma egy adott helyen és időben lejátszódó folyamatokat jelent. Azáltal, hogy a jogot normaként határozzák meg, a jogot elhatárolják a természettől, a jogtudományt pedig elhatárolják azoktól a tudományoktól, amelyek a természeti folyamatok okait és okozatait kutatják.

A *Tiszta jogtan* a jogi normák mibenlétével foglalkozik. Hans Kelsen szerint a klasszikus természetjog a természetes vagy isteni jog folyamányaként jelentkező pozitív jogot szándékozott igazolni, amivel a pozitív jog érvényességét megkérdőjelezte. A *Tiszta jogtan* a pozitív jog megkérdőjelezése ellen irányul. Nem a helyes jogot kutatja, hanem a valóságos és lehetséges jogot, de azt nem értékeli.²⁹⁹ A XIX. században határozottan háttérbe kívánták szorítani a természetjogot. Az államot jogi rendként határozták meg, amelynek igazolása az erkölcsi minimum jogelméletéhez kötődik. Az erkölcs abszolút, mindkettő normának minősül, és amennyiben a két norma ugyanazt tartalmazza, abban az esetben a jogi norma tartalmaz abszolút értéket. A *Tiszta jogtan* azonban a jogi normát az erkölcsi normától egyértelműen elválasztja, és a jogi normát olyan hipotetikus ítéletnek tekinti, amely egy feltételtől függő következménnyel történő összekapcsolást fejez ki. A jogi norma kényszerrel rendelkező norma, és ettől különbözik más normáktól. A jog nem más, mint külső kényszerrend, amely ahhoz a magatartáshoz, amely a kívánt társadalmi állapottal ellentétben áll, kényszeraktust, azaz következményt kapcsol. A jog olyan kényszerapparátus, amelyet önmagában nem illet meg politikai vagy erkölcsi érték, ezáltal minden ideológiától mentes. A *Tiszta jogtan* a jogi pozitivizmus elmélete,³⁰⁰ amely a természetjog helyére lépett.

A XIX. századi pozitivizmus sem mondott le teljes mértékben a jognak egy valóság feletti érték által való legitimálásáról, de ez közvetett módon a jogfogalmak mögött valósul meg. A jogpozitivizmus elmélete szerint először az alanyi jogok (mint például a tulajdon eredeti foglalás útján) jöttek létre, és ezt követően járult az alanyi joghoz a tárgyi jog mint

²⁹⁸ KELSEN, Hans (2001): *Tiszta jogtan*. BIBÓ István ford. Budapest, Rejtjel. Bevezetés, X–XVI.

²⁹⁹ KELSEN 2001, 1–10.

³⁰⁰ KELSEN 2001, 11–22.

állami rend. Puchta felfogásában: „A jog alapfogalma a szabadság.” A szabadság pedig arra nyújt lehetőséget, hogy önmagunkat meghatározzuk. Az ember azért alanya a jognak, mert lehetősége van önmagát meghatározni. A jogi személyiség fogalma fikatív. Az alanyi jog és az egyéni szabadság erkölcsi értéke akkor kapcsolódik össze, ha a szabadságba a tulajdon is beletartozik. A *Tiszta jogtan* a jogi kötelességben a jogi normát valamely meghatározott egyénnek a jogi norma által meghatározott magatartáshoz való viszonyában látja. Az alanyi jog nem független a tárgyi jogtól, mert csak abban az esetben létezik, amelyben a tárgyi jog szabályozza. Az alanyi jog akkor minősül tárgyi jognak, ha a tárgyi jog által meghatározott jogkövetkezmény egy személy ellen irányul (kötelesség) vagy a személy rendelkezésére áll (jogosultság).

A politikai jogokat az állami akarat kialakításának befolyásolására irányuló jogosultsággént határozzák meg. Közvetlen demokráciában az egyénnek alanyi joga van arra, hogy a törvényhozó népgyűlésen felszólaljon és szavazzon. Közvetett demokráciában pedig ez a jogosultság a népet úgy illeti meg, hogy a parlamentben a törvényhozás jogát gyakorló személyeket megválassza. A politikai jogosultság biztosítja a részvételt a jogi normák kialakításában. A „személy” fogalma alatt a kötelességek és a jogosultságok birtokosát értjük. Az ember mint személy cselekvései vagy mulasztásai jogi normák tartalmát adják. Az emberi magatartás, illetve a kötelességek és a jogok is jogi normák tartalmát képezik. A jogi személy vagy egy részközösséget hoz létre (gazdasági társaság), vagy egy jogrendszert alkot, amelyet államnak neveznek. Az állami jogrend a jogi személyt anélkül kötelezi vagy jogosítja, hogy az alanyt meghatározná.

A jogrend a jogi normák rendszere. A jogi normák egyetlen normára visszavezethető érvényességgel rendelkező egységes rendszert alkotnak. Az érvényes jogi normák két csoportra bonthatók: az egyik csoportba tartozó jogi normák visszavezethetők az alapnormára, míg a másik csoportnak tartalmuk közvetlenül érvényességet ad. Ilyen utóbbi normának minősülnek az erkölcsi normák, amelyek már megtalálhatók magában az alapnormában, mint ahogy az általánosból is levezethető a különös.

Kelsen szerint a jog tartalma bármi lehet. A jogi norma attól válik érvényessé, hogy meghatározott eljárásban, az előírt módon alkották meg. A pozitív jog érvényes és tételezett jog. A pozitív jogrend alapszabálya olyan alapszabály, amely alapján a jogrend normáit megalkották. A jogi norma létrejöhet szokás útján vagy törvényhozási eljárásban. Ezek a normák, amelyek az előbbi módon jönnek létre, általános jogi normáknak minősülnek. Az egyedi normák a jogszolgáltatás aktusa és a jogügyletek megkötése által

jönnek létre. A jogi normák megalkotása kizárólag az alapszabálynak megfelelően történhet. Ha az alapszabály érvényes, akkor az annak alapján megalkotott jogi normák is érvényesek. Az alapszabály alapján az egész pozitív jogi anyagnak megjeleníthetőnek kell lennie. Az alapszabály tartalma a rendet létrehozó tényálláshoz igazodik. Ha a jogrend helyére a hatalom fogalmát illesztjük be, akkor a jogrend érvényessége és hatékonysága közötti viszony a jog és a hatalom kapcsolatával esik egybe. Ennek megfelelően a jog a hatalom meghatározott rendjének vagy szervezetének minősül.

A nemzetközi jog a ténylegesen berendezkedő hatalmat legitimálja. A közvetlenül a nemzetközi jog alatt álló kényszerrend minősül legitimnek, kötelező jogrendnek, azaz ez felel meg a nemzetközi jogi értelemben vett államfogalomnak. Ha a nemzetközi jogot az egyes állami jogok felett álló rendként értelmezzük, akkor alapszabályról nem lehet beszélni. Ebben az esetben a nemzetközi jog alapelve minősül az egyes állami rendek alapszabályának. A nemzetközi jog elve az állami jogrend első alkotmányára, azaz a jogrendszerre vonatkozik, és nem külön-külön minden egyes jogi normára. Az alkotmány a jog létrejöttét szabályozza oly módon, hogy szabályozza azt az eljárást, amely szerint egy másik jogi norma megalkotható. A pozitív jog legmagasabb fokát az alkotmányjog képviseli, ez szabályozza a jogalkotás szerveit és eljárását. Az alkotmány alatt helyezkednek el a törvényhozási eljárás során alkotott általános normák, amelyek szabályozzák az egyedi normákat megalkotó szerveket és azok eljárásait, valamint az egyedi normák tartalmát. Az olyan általános normákat, amelyeket közigazgatási hatóságok bocsátanak ki, rendeleteknek nevezik.

A jogszolgáltatás a jogi normát konkrét esetre alkalmazza és foganatosítja a jogi norma rendelkezését. Az általános jogi norma egyedi esetre történő alkalmazása a jogalkotás folyamatának az általánosból az egyedibe történő átvitele. A törvény és a bírói ítélet közé beékelődik a jogügylet, amelyben a felek a törvény által felhatalmazottan magukra nézve kötelező normákat állapítanak meg.

A jogalkotási folyamat az alkotmányozással kezdődik, utolsó mozzanata pedig a kényszeraktus, amely a jogsértés jogkövetkezményét határozza meg. Az alkotmányozás az alapszabály végrehajtásaként jelentkezik, a törvényhozás az alkotmány végrehajtását jelenti, a közigazgatási aktus és a bírói ítélet pedig a törvény végrehajtása, a kényszeraktusok foganatosítása. A jogügylet is egyszerre jogalkotás és jogalkalmazás.

Felvetődik a kérdés, hogy hogyan maradhat a jogrend mint rendszer egységes, ha a rendszer eltérő szintű két normája között ellentét áll fenn. Ha egy törvény nem az előírt

módon jött létre, mindaddig érvényes marad, amíg egy erre rendelt bíróság (az alkotmánybíróság) meg nem semmisíti. Az alacsonyabb szinten álló jogi norma magasabb szintű normába ütközésére is akkor derül fény, amikor a kollíziót az illetékes szerv megállapítja. Ha a norma ellentétes más, magasabb szintű jogi normával, akkor vagy meg kell semmisíteni, vagy pedig a norma eleve semmisnek minősül (és abban az esetben nem minősül jogi normának).³⁰¹

A jogértelmezés a jogalkotás folyamatát kísérő eljárás, amely a magasabb szintű jogi normától az alacsonyabb szinten álló jogi norma felé halad. Az alkotmányértelmezés során az alkotmány rendelkezéseit az alacsonyabb szintű jogi normával hajtjuk végre. A magasabb szintű normának kell szabályoznia az alacsonyabb szintű norma létrejövetelét és az alacsonyabb szintű norma tartalmát. A magasabb szintű norma azonban az alacsonyabb szintű norma tartalmát csak részben határozza meg. Az alacsonyabb szintű norma végrehajtására több lehetőség kínálkozik. A magasabb szintű norma csak keretet alkot, amelyen belül az adott végrehajtás több lehetőséget kínál; a jogértelmezés szükségessége is ebből a tényből adódik. A törvény alapján helyes ítéletet vagy közigazgatási döntést hozni lényegében ugyanakkor minősül, mint az alkotmány alapján helyes törvényt alkotni. Hans Kelsen elutasítja a fogalomjogászat (*Begriffsjurisprudenz*) nézetét, amely az értelmezést a már érvényes normákból új normák megalkotására alkalmas eljárásnak tartja.

A jogértelmezésnek leginkább a joghézagok kitöltése során tulajdonítanak jelentőséget. Kelsen szerint a joghézag a pozitív jog és egy igazságosabbnak tartott jog közötti különbség, így a joghézagot nem lehet értelmezés útján kitölteni. A joghézagot jogpolitikai célszerűtlenség helyett joglogikai lehetetlenségnek állítják be.³⁰² A joghézagot olyan rendelkezésnek gondolják, amelynek esetében a jogalkotó elmulasztotta szabályozni az adott helyzetet, ezért a jogi normát jogértelmezéssel kell kitölteni. Valójában azonban Kelsen szerint arról van szó, hogy a jogalkalmazó nem találja meg a törvényben a számára fontosnak tartott rendelkezést, ezért azt a törvénybe utólag érti bele. Egy jogi norma esetében azonban nem lehet jogértelmezéssel olyan jogi normát létrehozni, amelyet a jogi norma valójában nem szabályoz.

Ami a magánjog és a közjog elválasztását illeti, a magánjog egymás mellé rendelt, jogilag egyenrangú személyek közötti viszonyt jelent, ezzel szemben a közjog egy alá-fölé

³⁰¹ KELSEN 2001, 35–49.

³⁰² KELSEN 2001, 50–59.

rendelt jogviszonyt testesít meg. A magánjog elmélete feltételezte, hogy az alanyi jog megelőzte a tárgyi jogot, a közjog elmélete feltételezte, hogy az állam a jogot megelőzően jött létre. Az államot azért kell a jortól különböző személyként megnevezni, hogy a jog igazolni tudja az államot. A jog az államot abban az esetben tudja igazolni, ha a jog az államtól lényegében különbözik. Az állam kizárólagos igazolására a jogállam elmélete szolgál. A társadalmi kényszerrend a jogrenddel azonos. Az állam a jogrenddel egyezik meg. Államnak a központosítás bizonyos fokát elért jogrendet nevezik. Amíg az állam felett nincs magasabb jogrend, addig az állam minősül a legnagyobb szuverén jogközösségnek; ha azonban az állam fölé egy nemzetközi jogrend emelkedik, akkor már nem az állam minősül a legmagasabb jogrendnek.

Az állami aktus fogalma alatt a jogi normák megalkotására vagy végrehajtására irányuló jogi aktust értjük. Az állam nem más, mint a jogrendet megszemélyesítő kényszerrend. Közigazgatási államnak minősül az az állam, amelynek szervei az államcél követik. A közigazgatási rend kényszerrendnek minősül. Az állam mint kényszerapparátus a közigazgatási apparátust is magában foglalja. Az államhatalom és az állam népe az állami rend térbeli és személyi érvényességi köre. Az állami szervek a jog alkotásával és végrehajtásával foglalkoznak. A jog kényszerrendjében az állami kényszerrend is megjelenik.

Hans Kelsen szerint a *Tiszta jogtan* elmélete az államnak a joggal való igazolását elveti, a jogtudománynak nem kell semmit igazolni.³⁰³ A tárgyi és alanyi jog dualisztikus felfogásának kritikája mellett már a jog és az állam megkülönböztetését is tagadja. Az *államelmélet alapvonalai* című műve 1926-ban jelent meg. A műben az államot emberi magatartások egy bizonyos rendjeként határozta meg, és ezt a rendet két részre bontotta. Az egyik a természet rendje, amelyet a természet törvényei szabályoznak. A másik a jogi normák rendje; ez utóbbiban az emberi cselekvéseknek kell alkalmazkodniuk a szabályhoz. Az állam normatív rendként fogható fel.

Kelsen szerint az állam akarata nem egyenlő az egyes emberek akaratával. Az állam akarata az államot alkotó normatív rend érvényességét jelenti. A normatív rend független attól, hogy a jogi normák hatékonyak-e. Az állami hatalom a normatív rend érvényességével kapcsolható össze.

³⁰³ KELSEN 2001, 60–71.

Kelsen e téziseihez deduktív módszerrel jutott el. Az állam állami aktusok alapján cselekszik. A normatív rendben, ha a cselekvés nem felel meg az állami aktusokra előírt követelményeknek, akkor érvénytelennek minősül. Kelsen ezt az államot eszmei rendnek nevezi azért, mert a normatív rendet kell értelmezési mintának tekinteni. A normatív rend érvényessége miatt válnak a normák állami aktusokká. Az állam kényszerítő rend, amely kényszeralkalmazást ír elő. A kényszer célja a norma megszegésétől való elrettentés. Az állami rend a jogi renddel egyenlő.

Kelsen normatani elképzelései szerint a jogszabálynak két eleme van: a feltétel és a jogkövetkezmény. A jogkövetkezmény bekövetkezése esetén az állami kényszerítő rend cselekvésére, az állami aktusra kerül sor. Az államnak van egy formális és egy materiális jogi fogalma. A formális államfogalom a jogi rend és a jogi tényállások összességét jelenti; a materiális államfogalom pedig kényszeraktusokat és közigazgatási funkciókat testesít meg. Kelsen szerint az állam egyenlő a joggal. Kelsen kritikusi szerint valójában elsőként az állam jelent meg, és csak ezt követően jelent meg a jog. Az állam és a jog azonosságát az támasztja alá, hogy az államelmélet összefüggései alapján bizonyíthatóak.³⁰⁴

A nemzetközi jog az egyes állami jogrendek által erre felhatalmazott illetékes szervek szerződéssel vagy szokás útján létrehozott normáiból áll, amelyek a szerződéskötő államokat kötelezik és jogosítják. A szerződéseken alapuló és az általános nemzetközi szokásjog nem állnak egymással mellérendelt viszonyban. A nemzetközi jog alapszabályaként az államok által kölcsönösen létrehozott szokást kell meghatározni. A nemzetközi jog ugyanolyan kényszerrend, mint az állam joga. A nemzetközi jog a *Tiszta jogtan* keletkezése idején egyszerű szokás útján vagy szerződéssel keletkező jogrendnek minősült, amelyben a személyes felelősség helyett az eredményfelelősség elve volt a meghatározó. A nemzetközi jog által meghatározott szankció az államot alkotó népet éri. A nemzetközi jognak csak államokat kell jogosítania és köteleznie. A nemzetközi jogi fejlődés azonban végső soron egy nemzetközi jogszolgáltatási tevékenységet létrehozó bíróság létrehozására irányul. A nemzetközi jog normái és az egyes államok normái egyaránt érvényesek. A nemzetközi jog külső közjognak minősül, amely az államok jogrendje felett áll. Ehhez az szükséges, hogy az államok a nemzetközi normát elismerjék. A nemzetközi norma elismerésének alapja az elfogadó állam alkotmányában található meg.

³⁰⁴ TÓTHNÉ VESZPRÉMI Bernadett (2006): Kelsen államelméletének alapjai. *Debreceni Jogi Műhely*, 3. évf. 3. sz. Elérhető: www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2006/kelsen_allamelméletenek_alapjai/ (Letöltés ideje: 2019. 08. 07.)

Kérdésként merül föl a nemzetközi jogi norma elsődlegessége. Kelsen szerint a nemzetközi jog megsértésével megalkotott állami norma a nemzetközi jog szempontjából érvényes marad. A nemzetközi jog akkor minősül legitimnek, ha az adott állam területén a nemzetközi jognak megfelelő magatartást tanúsítanak. Az állam csak a saját államterületén rendelkezik kényszerítő erővel. Az egyes állam jogrendjének normája egy másik államot nem kötelez, nem jogosít. Az állam jogrendjét a nemzetközi jog korlátozza. Az állam közvetlenül a nemzetközi jognak alárendelt részjogrend. Az államokat nemzetközi szerződések megkötésére az általános nemzetközi jog jogosítja. A nemzetközi jog közössége alkotja szerződések útján a jogilag kötelező magatartási szabályokat. A *Tiszta jogtan* egy centralizált világrend szervezeti egységét is előre vetíti.³⁰⁵

Kelsen a *Principles of International Law* címmel 1952-ben megjelent művében összegezte a nemzetközi jogról megalkotott elméletét. A nemzetközi és a nemzeti jog közös vonása a kényszer. A nemzetközi jog önálló jognak minősülését kétségbe vonók azzal érvelnek, hogy a nemzetközi jogi normákat nem lehet kikényszeríteni: a nemzetközi jog alapnormája a *pacta sunt servanda* elve. Kelsen ezzel szemben változó, fejlődő jognak tekinti a nemzetközi jogot, amely az adott állam belső jogával egységet képez. A nemzetközi és nemzeti jog viszonyában elsődlegesen a nemzetközi jog érvényesül. A nemzetközi szervezetek joga azonban nem tekinthető jogrendszernek.³⁰⁶ Az alkotmány öre kifejezés az alkotmány garanciáját jelenti, eredetileg olyan szervezetet testesít meg, amelyek az alkotmányt (mint jogilag meghatározott normák összességét) a jogsértésektől megvédik. Az alkotmány politikai funkciója szerint a hatalom gyakorlását korlátok közé helyezi.³⁰⁷ A monarchiában a semlegesnek minősülő uralkodó ellensúlyozza az alkotmánybíróság igényét. Ez azonban nem alkalmazható a parlamentáris, népszavazásos demokráciára. Kelsen szerint az alkotmánybíráskodással ellentétes nézetek feltételezik, hogy a törvényhozási eljárásban lezárul a hatalomgyakorlás folyamata. A hatalomgyakorlás folytatódik a végrehajtásban és az igazságszolgáltatási tevékenységben is. A törvényhozó felhatalmazza a bírót, hogy a jogi normákhoz kötött jogviták eldöntése során mérlegelje az egymással szemben álló érdekeket. A törvény alkotmányellenességnek alkotmánybírósági vizsgálata annak a kérdésnek az eldöntését jelenti, hogy a törvény az alkotmány

³⁰⁵ KELSEN 2001, 72–85.

³⁰⁶ FAZEKAS 2007.

³⁰⁷ TAKÁCS PÉTER (2003): Államtan Írások a XX. századi általános államtudomány köréből Hans Kelsen: Ki legyen az Alkotmány öre? 290-291.

rendelkezéseinek megfelelően jött létre. Az alkotmánnyal ellentétes jogszabályok megsemmisítésre kerülnek. A demokratikusan kialakított alkotmánybíróság nem minősül taláros arisztokráciának.³⁰⁸

Carl Schmitt szerint a politikai döntések, politikai véleménykülönbségek jogilag szabályozott eljárásban nem dönthetők el, ennek eldöntésére egy semleges hatalmi ág, az állam szuverén ura által kerülhet sor. E kiemelkedő jelentőséggel bíró, az állam egészére is kiterjeszhető semleges hatalmi ág feladata biztosítani a hatalmi ágak alkotmányos működését és megvédeni az alkotmányt. Ennek a feladatnak az ellátását nem lehet valamelyik másik hatalmi ágra rábízni, e feladatot kizárólag az államfő tudja ellátni. A német államelméletben az uralkodó tevékenysége kezdettől fogva jelen volt. Az államfőnek egyrészt ellensúlyoznia kell a törvényhozást, másrészt az alkotmány nyugalmát kell biztosítania. A politikailag semleges tisztségviselők államfő által történő kinevezése jelenti a függetlenség és a semlegesség garanciáját. Az államfő függetlenségét tisztségének az egész nép által hét év hivatali időre megválasztásával történő keletkezése, valamint megnehezített visszahívása biztosítja. Az alkotmány őrének pártpolitikailag függetlennek és semlegesnek kell lennie. A XIX. századnak az állam és a társadalom elválasztására vonatkozó jogintézményei a XX. századi jogrendszerekre nem alkalmazhatók. Az alkotmánybírósági szervezetrendszerben is megjelennek a pártpolitikai törekvések, ezért e szervezetrendszer nem minősül alkalmasnak arra, hogy a semleges hatalmi ágat betöltse. Ezzel szemben az államfő egy pártpolitikailag független és semleges rendszer középpontját képezi. A szuverén döntési képességgel rendelkezik. A szuverén a jogtól függetlenül beavatkozhat az érvényes jogrendbe. A kivételes állapotban, amely jogrend nélkül állapotként határozható meg, a jogi normák megszűnnek, egyes törvényeket nem alkalmaznak, de a politikai döntés megmarad.³⁰⁹ Schmitt arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kivételes állapotban is a semleges fél, a birodalmi elnök az alkotmány őréként képes az állami konfliktusok megoldására. A szuverén jogosult a kivételes állapotról dönteni.³¹⁰

³⁰⁸ TAKÁCS 2003 291-331.

³⁰⁹ KARÁCSONY András: Döntés és hagyomány 55-63.

³¹⁰ PONGRÁCZ Alex (2016): A parlamentarizmus válsága Carl Schmitt és Hans Kelsen interpretációjában Államtudományi műhelytanulmányok Nemzeti Közszolgálati Egyetem National University of Public Service Budapest, 2016. évi 13. szám 5.

Az előzőekben részletezett álláspontok akként összegezhetők, hogy Carl Schmitt álláspontja szerint az Alkotmány őrének a birodalmi elnök minősül, amely semleges hatalomként ellensúlyozza a társadalmi és gazdasági csoportokat.³¹¹ Ezzel szemben Kelsen szerint a szuverenitás az állam egészben testesül meg, a népszuverenitásból fakadó jogokat az államszervezet egésze gyakorolja. Jelen pontban foglaltak összegzéseként arra az álláspontra jutottam, hogy a szuverenitást az államszervezet egésze gyakorolja, az alkotmánybíráskodás pedig az alkotmány védelmének legfőbb tevékenységeként határozható meg.

V. Az alkotmánybíráskodás európai modellje

Az európai modellben a parlament túlsúlya kezdetben megakadályozta az alkotmánybíráskodás elterjedését. Hans Kelsen elméletének hatására 1920-ban kezdte meg működését az osztrák alkotmánybíróság. Kelsen nélkül az alkotmánybíráskodás európai modellje nem létezne.³¹² Az osztrák alkotmánybíráskodás közvetlenül a parlamenti törvényhozás ellenőrzésére és a törvények megsemmisítésére irányuló különbíráskodás által végzett tevékenységként jött létre.³¹³ A kelseni alkotmánybíróság lényege, hogy a rendes bírósági szervezetrendszerrel elkülönülő alkotmánybíróságban testesül meg. Az európai alkotmánybíráskodási modell az alkotmányvédelem szélesebb körét foglalja magában, mint az amerikai alkotmánybíróság. Az alkotmánybíróság mint külön intézmény jogosult valamennyi ügytípus alkotmányossági vonatkozásának elbírálására.

Az 1920-ban létrejött osztrák alkotmánybíróság eljárása még kizárólag absztrakt normakontrollra korlátozódott, ami többek között azzal is magyarázható, hogy a XX. század elején csak néhány állam rendelkezett alkotmánykódexben rögzített alapjogi katalógussal, illetve az alapjogok érvényesíthetősége korlátozott volt, mint a Weimari Köztársaságban. Ennek következményeként az alapjogi bíráskodásra kevesebb lehetőség nyílt. Az alapjogok katalógusát és az alapjogok tényleges és közvetlen

³¹¹ SZALAI András: Több mint az Alaptörvény őre. Az Alkotmánybíróság mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya <http://jesz.ajk.elte.hu/szalai51.pdf> (2020. április 13.)

³¹² KELSEN 2001, 55.

³¹³ POKOL 2017a, 14.

érvényesíthetőségét először az 1949-ben hatályba lépett német alaptörvény biztosította.³¹⁴ Az Osztrák Köztársaságban is új alkotmányt fogadtak el és léptettek hatályba, amelyben rögzítették a törvényalkotás alkotmányosságának bírói felülvizsgálatát. Korábban a parlamenti szuverenitással nehezen volt összeegyeztethető, hogy választott képviselők akaratát a bíróság felülvizsgálhassa. A XIX. század végén és a XX. század elején Norvégiában, Dániában, illetve Romániában, Görögországban, Portugáliában az amerikai modell alapján történtek sikertelen kezdeményezések a legfőbb bírói testületek által végzendő jogszabály-felülvizsgálatra.³¹⁵

A kelsen-i modellt elfogadó államokban azon vélekedés alakult ki, hogy az alkotmánybíráskodás a három hatalmi ágon kívül helyezkedik el, amelynek tiszteletben kell tartania a többi szerv hatáskörét. A többségi hatalom teszi szükségessé az alkotmánybíráskodást a kontinentális parlamenti rendszerekben.³¹⁶ Kelsen a lépcsőzetesen felépített jogforrási rendszer és ezáltal a jogrendszer egységességét vallotta, amely szerint valamennyi jogszabálynak az alkotmánnyal összhangban kell állnia, amit egy külön szerv, az alkotmánybíróság biztosít. Az alkotmánybíróság feladata az alkotmányos szervek közötti konfliktusok feloldására is kiterjed („hatásköri bíráskodás”). Az alkotmánybíróság a politikai stabilitást is előmozdítja. Az alkotmánybíróság jogosult az alkotmányt hitelesen értelmezni, amit a többi hatalmi ág is el kell fogadnia. Azon szerzők, akik a bírói értelmezés lehetőségét tágra vonják meg, a bírói aktivizmus hívei. Akik ezzel nem értenek egyet, azok a bírói önmérséklet hívei.³¹⁷ Azokban a kontinentális országokban, ahol alkotmánybíróságokat állítottak fel, elfogadják Kelsennek a jogrend lépcsőzetes felépítéséről szóló elméletét. Kelsen elméletében az alkotmányba foglalt alapjogok katalógusa megtiltja az alapjogokat sértő törvények meghozatalát, az alkotmányos rend a törvények felett áll. Paczolay Péter szerint Kelsen elmélete más kiindulópontból tartalmazza ugyanazt a jogkövetkeztetést, mint amely John Marshall főbíró döntésében megjelenik.³¹⁸ A kéttípusú alkotmánybíráskodás közös ismervét jelenti, hogy az a politikai rendszer által ellenőrzött: a bírók kiválasztása a politika mechanizmusa szerint történik. Mindkét típusú testület előkelő helyet foglal el a politikai kultúrában, mindkét testület

³¹⁴ GARLICKI, Lech (2007): Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, Issue 1. 45–47. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mol044> és ROGOWSKI–GAWRON 2002, 4.

³¹⁵ TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2012, 344.

³¹⁶ FAVOREU 1995, 61.

³¹⁷ PACZOLAY 1995, 27–29.

³¹⁸ PACZOLAY 1995, 15.

vezetőjéhez szimbolikus politikai funkciók kötődnek. Mindkét testület az írott alkotmány alapján értelmezi az alapjogokat.³¹⁹

Az az alkotmány, amely nem teszi lehetővé az alkotmányellenes törvények megsemmisítését, nem minősül teljes mértékben kötelezőnek. Kelsen azon ellenérvekre, amelyek szerint az alkotmánybíráskodás nem egyeztethető össze a parlamenti szuverenitással, azzal az állítással válaszol, hogy a szuverenitás nem hatalmi ágat jelöl, hanem az egész államrendet, az alkotmánybíróság pedig negatív jogalkotóként a törvényhozás részének minősül.³²⁰ Az alkotmánybíráskodás másik önálló funkciója föderális államokban valósul meg, a központi hatalom és a tagállamok között megosztott hatáskörök felügyelete formájában: itt a jogalkotást egy felsőbb törvényesség ellenőrzésének vetették alá, így az alkotmány érvényesül az alkotmányba ütköző tagállami törvényekkel szemben.³²¹ Kelsen nézeteivel szemben Carl Schmitt kritikát fogalmazott meg, rámutatva arra, hogy az alkotmánybíráskodás során a politika és a jog nem különül el teljes mértékben. Carl Schmitt elméletében az alkotmányt veszélyeztető helyzetben a rendkívüli hatalommal felruházott államfő tud felülkerekedni.³²²

1920-ban Csehszlovákiában, illetve 1931-ben Spanyolországban is felállították az alkotmánybíróságot. Ezek az alkotmánybíróságok azonban csak rövid ideig működtek; a második világháború előtt mindegyikük megszűnt, illetve működését beszüntette.³²³ A második világháborút követően az alkotmánybíróságok elterjedésének okát az jelentette, hogy kiderült: a jogalkotási eljárás szabályainak betartásával alkotott náci és fasiszta törvények igazságtalanok és embertelenek voltak; így a pozitív jogtól való félelem és az emberi jogok védelme járult hozzá az alkotmánybíróságok elterjedéséhez.³²⁴ A német alkotmánybírási modell Kelsen elméletét fejlesztette tovább. A második világháborút követően Ausztriában 1945-ben, Olaszországban 1947-ben, Németországban 1949-ben létesítettek alkotmánybíróságot, Franciaországban pedig 1958-ban állították fel az

³¹⁹ ROGOWSKI–GAWRON 2002, 6–8.

³²⁰ PACZOLAY 1995, 16.

³²¹ PACZOLAY 1995, 51.

³²² PACZOLAY 1995, 17–18.

³²³ TÉGLÁSI András – T. KOVÁCS Júlia (2015): Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/1. sz. 91. Elérhető: <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/ppb-2015-1bel-90104.original.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 07.) A csehszlovák Alkotmánybírósághoz lásd részletesen: HALÁSZ Iván: Az „adventi bíróság” „pünkösdi bíráskodása”. Az első csehszlovák alkotmánybíróság összetétele és működési sajátosságai. *Közjogi Szemle*, 2018/2. szám, 36-46. o.

³²⁴ PACZOLAY 1995, 51.

alkotmánytanácsot. Spanyolországban 1978-ban létesült alkotmánybíróság. E testületek mintául szolgáltak a kelet-közép-európai alkotmánybíróságok számára is. 1985-ben például Lengyelországban, 1989-ben Magyarországon, 1991-ben Bulgáriában jött létre alkotmánybíróság.

Az alkotmánybíráskodás európai elterjedését négy korszakra lehet osztani: az első korszak 1920-tól a második világháborúig, a második korszak a második világháborútól az 1970-es évekig, a harmadik korszak az 1970-es évektől a közép-európai rendszerváltozásokig tartott, míg a negyedik korszak a közép-európai rendszerváltásoktól számítható, és mind a mai napig tart. Az alkotmánybíróságok kialakulása során nem az emberi jogok eszméje volt meghatározó, inkább a hatalmi ágak egyensúlyának megőrzése volt a legfőbb feladat. Az alkotmánybíróságok kizárólag az alkotmányt alkalmazzák.³²⁵ A második világháborút követően az alkotmánybíróságok ismételt létrehozatala során alapvető változtatásokat vezettek be, ezek egyike az alapjogi bíráskodás bevezetése; ennek eredményeként az esetjogi döntések megnövekedtek, illetőleg az esetjogi döntések az írott alkotmányjogi szöveggel szemben előtérbe kerültek, egyes esetekben még az alkotmány szövegét is felváltották. Az alkotmánybíráskodás általában a jogalkotás során alkotott jogszabályoknak és a jogalkalmazás során meghozott döntéseknek az alkotmány rendelkezéseivel történő vizsgálatára irányuló eljárás. Ennek során sor kerül a különböző jogágak alkotmánybírósági esetjog általi meghatározására is. Az alkotmánybíróság jogot formál arra is, hogy döntéseivel a törvényhozás tartalmát befolyásolja. A XX. századi európai jogfejlődés során kialakult egy nemzetek felett húzódó, az Emberi Jogok Európai Bírósága által létrehozott és annak eseti döntéseivel továbbfejlesztett emberi jogi rendszer, amely a nemzeti bíróságok döntéseit és az alkotmánybíróságok határozatait is jelentős mértékben befolyásolja.³²⁶

Az európai alkotmánybíróságok közös ismérveit Louis Favoreu a következőképpen összegzi. Először is az alkotmányossági jogviták eldöntése speciális bíróság kezében összpontosul. Az alkotmánybíróság működését vagy hatáskörét a törvényhozó vagy a kormány nem kérdőjelezheti meg. Az alkotmánybíróságok nem hivatásos bírókból állnak. (Megjegyzendő, hogy az alkotmánybíróságok természetesen állhatnak olyan alkotmánybírókból is, akik alkotmánybíróvá választásuk előtt hivatásos bírák voltak, sőt

³²⁵ TRÓCSÁNYI-SCHANDA 2012, 346.

³²⁶ GARLICKI 2007, 47–48.

megválasztásuk indoka lehet éppen ez a tény, ám alkotmánybíróként – már – nem minősülnek hivatásos bírónak. Ez az egyik legfőbb különbség az egyesült államokbeli decentralizált modell, valamint az európai centralizált modell között; tehát az, hogy az európai alkotmányvédő testületek tagjai nem részei a rendes bírósági szervezetrendszernek.) További jellegzetessége az európai modellnek Favoreu szerint, hogy a felülvizsgálat absztrakt és konkrét normakontroll formájában is megvalósul. Az alapvető jogoknak a törvényhozással szembeni védelme továbbá tipikusan az alkotmánybírószágon valósul meg.

Favoreu rámutat arra is, hogy nem lehet minden alkotmányra egységes megoldást javasolni. Németországban például majdnem a teljes ügyforgalmat alkotmányjogi panaszügyek jelentik. Olaszországban az ügyek jelentős részét a törvények rendes bíróságok kezdeményezésére történő vizsgálata képezi. Ausztriában az ügyek közel háromnegyede a közigazgatási aktusok alkotmányosságának vizsgálatából áll. Franciaországban pedig az ügyek nagy része a törvények parlamenti megkeresésre történő alkotmányossági vizsgálatára irányul. Az olasz és a spanyol alkotmánybírók tipikusan a rendes bírók megkeresése alapján polgári, büntető és közigazgatási ügyekben alkotmányossági kérdésekben ítélnék.³²⁷

³²⁷ FAVOREU 1995, 69.

V.1. Az alkotmánybíráskodás osztrák modellje

Az osztrák alkotmánybírási modell elődjének az 1867. december 21. napján elfogadott Alkotmány alapján létrehozott Birodalmi Bíróságot tekintik, amelyhez az alkotmányban megsértett jogok miatt beadványt lehetett előterjeszteni. 1919. szeptember 14. napjától Legfelsőbb Alkotmánybírárságot hoztak létre, amelynek hatáskörébe tartozott a törvényszövegek ellen a kormány részéről a közzétételtől számított 11 napon belül benyújtott kifogások elbírálása, amely hatáskör az alkotmány elfogadásával, 1920. október 1-jétől vált véglegessé. Az alkotmánybírárságot legalább tíz év joggyakorlati idővel rendelkező kilenc bíró, továbbá az elnökhelyettes és az elnök alkotta, akiket a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács jelölt ki. A tisztség a 70. életév betöltésével megszűnt. Deklarálták, hogy az alkotmánybírói tisztség összeegyeztethetetlen bármilyen politikai tisztség betöltésével.

Az alkotmánybírárság mostani hatásköre, hogy a népi kezdeményezések és a népszavazás alkotmányosságáról döntsön, valamint választási ügyekben eljárjon. Az osztrák alkotmánybírárság hatásköri bíróságként is eljár a közigazgatási bíróságok és a hatóságok, a Közigazgatási Bíróság és más bíróságok, a rendes bíróságok és más bíróságok, az Államszövetség és a Landok közigazgatási hatóságai, illetve a Számvevőszék és a kormányok közötti hatásköri összeütközési vitákban. Az alkotmánybírárság közigazgatási bíróság is, eljár az Államszövetség vagy a tartományok legfőbb tisztségviselőinek a képviseleti testületek kezdeményezésére történő büntetőjogi felelősségének megállapításában. Elvégzi a szövetségi és a tartományi törvényekkel szembeni alkotmányossági vizsgálatot is. A testület előzetes normakontroll-eljárást is folytat, amelyet a fellebbviteli bíróságok, a Közigazgatási Bíróság, a Legfelsőbb Bíróság és a parlamenti képviselők jogosultak kezdeményezni.³²⁸

³²⁸ FAVOREU 1995, 70–81.

V.2. A német alkotmánybíráskodás

A Német Szövetségi Köztársaságban az 1949. május 8-án elfogadott alkotmány (Alaptörvény – *Grundgesetz*) alapján jött létre az alkotmánybíróság. Az alkotmánybíróság 1951 szeptemberétől működik, továbbá a tartományokban is létrejöttek az alkotmánybíróságok. A Szövetségi Alkotmánybíróság 16 tagú, amely két nyolctagú szenátusból áll. A szenátusból három tag szövetségi bíró, akik legalább három évig a Semmítőszéken, a Szövetségi Közigazgatási Bírószágon, a Szövetségi Pénzügyi Legfelsőbb Bírószágon, a Szövetségi Munkaügyi Bírószágon vagy a Szövetségi Szociális Egyeztető Bírószágon bíráskodtak. További öt tagot a bírói tisztség betöltéséhez szükséges képesítéssel rendelkező személyek közül választanak.

Az alkotmánybíróság a törvények alkotmányossági vizsgálata mellett fellebbviteli választási bíróság is, jogosult a Bundestag tagjai mandátumát ellenőrizni. Különleges büntetőbírósként is eljár. Szövetségi Bírósként az Alkotmánybíróság az Államszövetség és a tartományok közötti jogvitákban dönt. A közhatalom által megsértett alapjogokat alkotmányjogi panasz alapján bírálja el. A törvények és a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatát is elvégzi. A nemzetközi szerződést jóváhagyó törvény kihirdetése előtt elvégezhető a törvény alkotmányossági vizsgálata. Utólagos normakontrollra is lehetőség van. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljár.³²⁹ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság alapvetően nem minősül fellebbviteli bíróságnak. Összességében a jogalkotás alkotmányosságáért tartozik felelősséggel, továbbá nyitott bármely állampolgár számára, aki panaszt tesz alapvető jogok megsértése miatt.³³⁰

Az alkotmányjogi dogmatika mind Németországban mind Ausztriában magas szintű, amelynek eredményeire a két állam alkotmánybíróságai is támaszkodnak. A német jogi dogmatika szívesen alkalmaz az alkotmányos monarchia korából származó fogalmakat.³³¹

³²⁹ FAVOREU 1995, 82–102.

³³⁰ ROGOWSKI–GAWRON 2002, 2.

³³¹ JAKAB 2016, 50.

V.3. A francia alkotmánytanács

Az alkotmánytanács kilenc kinevezett tagból áll. Három tagja a köztársasági elnöktől, három a szenátus elnökétől, három a nemzetgyűlés elnökétől nyer megbízatást. Az alkotmánytanács elnökét tagjai közül a köztársasági elnök nevezi ki. A tanács tagjait háromévenként megújítják. A kinevezett alkotmánybírók megbízatása nem újítható meg. A volt köztársasági elnökök hivatalból tagoknak minősülnek.

Az alkotmánytanács hatáskörébe tartozik a választási bíráskodás; dönt az országos szintű állami szervek közötti vitákban, ellenőrzi a parlament és a kormány közötti hatáskörmegosztást. A nemzetközi normák belső jogrendbe való beépülését is ellenőrzi. Előzetes és – immáron – utólagos normakontroll keretében ellátja a törvények alkotmányossági vizsgálatát. Az alkotmányerejű törvényeket a miniszterelnök köteles az alkotmánytanács elé terjeszteni. A parlamenti képviselők – a nemzetgyűlés elnöke, a szenátus elnöke, a köztársasági elnök és a miniszterelnök mellett – 1974-től terjeszthetnek elő indítványt alkotmányossági vizsgálat céljából. Eredendően az Alkotmánytanácsot a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti határvonal elválasztására hozták létre, a testület azonban mára túllepett e hatáskörén.³³²

Az Alkotmánytanács hatásköreinek egyik csoportját a jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzése képezi. Az előzetes normakontroll eljárás igénybevétele az organikus törvények (az állam alapvető intézményeire és azok hatásköreire vonatkozó, abszolút parlamenti többséggel elfogadott jogszabályi rendelkezések, az alapvető jogokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések kivételével³³³) és a parlament két kamarájának házszabályai vonatkozásában kötelező. Az eljárás lefolytatására irányuló kérelem a törvények elfogadását követően, a törvény kihirdetését megelőzően, a nemzetközi tárgyú kötelezettségvállalás megerősítését megelőzően, a házszabályi rendelkezések esetében pedig a hatálybalépést megelőzően nyújtható be. A nem kötelező eljárások esetében a kérelmet, illetőleg az indítványt előterjesztheti a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a

³³² PAKSY Máté (2016): A kör hatszögesítése, avagy a francia konstitucionalizmus útja az alkotmányos dialógusig. Politikatudományi Szemle XXV. évfolyam, 2016/3. szám 122. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2016_3szam/paksy.pdf (letöltés ideje: 2020. április 05.)

³³³ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2018): Az organikus törvények egyes európai és afrikai alkotmányokban. Parlamenti Szemle 2018/2. sz. Elérhető: <http://real.mtak.hu/104860/1/Parlamentiszemle-szentgali-toth-b.pdf> (Letöltés ideje: 2020. 04. 05.)

Nemzetgyűlés Elnöke vagy a Szenátus Elnöke, illetőleg 60 képviselő vagy 60 szenátor. Az előzetes normakontroll eljárás során alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezés nem fogadható el, illetve nem alkalmazható,

Az Alkotmánytanács jogorvoslattal nem támadható döntései a közigazgatási és az igazságügyi szervekre kötelezőek.

2010. március 1. napjával rendkívüli alkotmányossági felülvizsgálatra (a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály Alkotmányban garantált alapjogokkal és szabadságjogokkal való összeegyeztethetlenségének megállapítására) is sor kerülhet. Az eljárás lefolytatására három hónapon belül, az Államtanács vagy a Semmítőszék jóváhagyásával kerülhet sor.

A testület határozatot hoz a jogalkotási eljárás lezárását követően arra vonatkozóan, hogy az adott jogalkotási tárgyban törvényben vagy végrehajtási rendeletben szükséges-e rendelkezni. Az Alkotmánytanács hoz határozatot a köztársasági elnök és parlament két kamarája választásának, illetve a népszavazásoknak a jogszerűségéről, továbbá e testület hirdeti ki az eredményeket. A választásra vonatkozó eljárást bármely választópolgár indítványozhatja, amely eljárás a szavazócédulák érvénytelenítésére, a választás érvénytelenné nyilvánítására, valamely jelölt megválaszthatatlanságának kimondására vagy a megválasztott tisztségviselő hivataltól történő megfosztásának a kimondására is kiterjed. A testület eldönti a megválasztott személyek megválaszthatóságára és összeférhetetlenségére vonatkozó kérdéseket is. A javaslatok a Kormány részére nem kötelezőek, de a tapasztalatok szerint a javaslatokat a Kormány az esetek nagy többségében alkalmazza.³³⁴

Az Alkotmánytanács véleményt nyilvánít egy esetleges válság időszakában alkalmazott hatalomgyakorlás tárgyában, az ennek során elfogadott határozatokra, a köztársaságielnök-választásra és a népszavazásra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre vonatkozóan.

Az Alkotmánytanács írásbeli kontradiktórius eljárásban dönt; a felek előzetes alkotmányossági kérdéseket megvitató tárgyalásokon és választási jogviták eldöntése során tehetnek szóbeli előterjesztéseket. A testület kizárólag plenáris ülésen hoz döntést, amely nem nyilvános. A döntéshozatalhoz hét bíró jelenléte szükséges; szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata döntő. A döntéshez fűzött különvélemények nem kerülnek

³³⁴ Conseil D'État <https://www.conseil-etat.fr/en/advising> (letöltés ideje: 2020. április 05.)

közzétételre. A döntést kézbesítik a feleknek, közzéteszik a hivatalos közlönyben, az Alkotmánytanács honlapján, előzetes döntés esetén pedig a Parlament megkeresését és a Kormány észrevételeit is közzéteszik.

Az Államtanács a fellebbviteli bírósági döntéseket a jogszabályi rendelkezések megfelelő alkalmazása szempontjából is megvizsgálhatja. Az Alkotmánytanács ezen eljárása során is a törvények alkotmányosságát vizsgálja felül, közigazgatási intézkedéseket, eljárási cselekményeket nem.³³⁵ Az Államtanács az adók, közbeszerzési szerződések, közegészségügy, a versenyügy, a környezetvédelem tárgykörében legfelsőbb közigazgatási bíróságként is eljár.³³⁶

Jelen fejezet összegzéseként megállapítható, hogy az előzőekben bemutatott valamennyi modellben az alkotmánybíráskodás *elsősorban* a jogszabályok alkotmányosságának elbírálására irányuló tevékenységként határozható meg. Az alkotmánybíráskodás francia modelljét vázolva elgondolkodtató, hogy mennyiben helytálló a definícióban ismérvként meghatározott alkotmányosság bíróság általi elbírálásának követelménye. További vizsgálódást és kutatást igényel annak áttekintése, hogy az alkotmánybíráskodás tevékenységét kizárólag bíróságok jogosultak-e elvégezni. Az alkotmánybíráskodás történeti áttekintése során leszögezhető, hogy az alkotmánybíráskodást a *common law* jogcsaládban (már ahol az létezik) és a kontinentális jogrendszerekben egyaránt a magasabb rendű rendelkezések, alapelvek érvényre juttatására és az érvényesülés ellenőrzésére irányuló igény hívta életre. A magasabb rendű jog megvalósulhatott akár egyetlen írott kódexben (alkotmánylevélben), akár a történelmi fejlődés során kialakuló törvényekben.

³³⁵ European Justice Igazságszolgáltatási rendszerek a tagállamokban Franciaország https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-hu.do?member=1 (letöltés ideje: 2020. április 05.)

³³⁶ Conseil D'ÉTAT <https://www.conseil-etat.fr/en/judging> (letöltés ideje: 2020. április 05.)

Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata

I. Bevezetés

Az előző fejezetben az alkotmánybíráskodás kialakulásával foglalkoztam. Kísérletet tettem az alkotmánybíráskodás fogalmának meghatározására. Az alkotmánybíráskodás antikvitás kori előzményeinek bemutatását követően az alkotmánybíráskodás körében kialakult modelleket vázoltam.³³⁷ Jelen fejezetben az alkotmánybíráskodás és a demokrácia közötti kapcsolat feltérképezésére törekszem. Ennek bevezetéseként a demokrácia fogalmának vázlatos áttekintésére teszek kísérletet, ezt követően a jogállapot megvalósítására törekvő polgári társadalommal foglalkozom. A polgári társadalom a legteljesebb formában a demokratikus jogállamban teljesedik ki. Ebből következően a jogállamiság, joguralom kérdéskörét érdemes áttekinteni. A joguralom, jogállamiság témakörének áttekintését követően halaszthatatlanul felvetődik azon kérdés megválaszolására vonatkozó igény, hogy az alkotmányos korlátok érvényesítését milyen állami szervnek, és milyen módon kell megvalósítani. A történeti példák áttekintését követően megállapítható, hogy az alkotmányos korlátok érvényesítését a bíróságokra szokás rábízni abból az okból következően, hogy a jogszabályokat elsősorban a bíróságok jogosultak értelmezni. Az alkotmányos korlátok és a bíróságok kapcsolatának elemzésekor magától értetődik az alkotmánybíráskodás témakörének áttekintése.

Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia közötti kapcsolat vizsgálatára irányuló szándékomat a kérdéskörrel kapcsolatos eltérő és egymással ellentétben álló álláspontok

³³⁷ Összefoglaló jelleggel az alkotmánybíráskodás kialakulásához – csak példaként – lásd: CAPPELLETTI–COHEN 1995. Az alkotmánybíráskodás hatáskörök összefoglalásához lásd: TÉGLÁSI András (2014a): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In BENCE Zsófia – HALÁSZ Iván: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar. 135–141.; LEGÉNY Krisztián (2006): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex. 236–273.; KUKORELLI 2007, 452–467.; TÓTH J. Zoltán (2016a): Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. sz. 121–138.; TÓTH J. Zoltán (2017a): Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012 után. *Glossa Iuridica*, Új folyam, IV. évf. 3–4. sz. 9–19.; TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2014; TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 2014/5. sz. 224–238.; JAKAB 2016; JAKAB András (2012): Az alkotmánybíráskodás egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 344–372.

motiválják. Egyesek szerint a demokrácia és az alkotmánybíráskodás egymással összeférhetetlen, a két fogalom egymással kibékíthetetlen ellentétben áll. Az e felfogással szembeállítható álláspontot képviselők szerint ellenben az alkotmánybíráskodás a modern alkotmányos, demokratikus állam szükségképpeni fogalmi eleme, alkotmánybíráskodás nélkül nincs modern demokratikus állam. Az intervallum végleteit képező nézetek az alkotmánybíráskodás, a demokrácia és jogállamiság fogalmai közötti kapcsolat vizsgálatára inspiráltak.³³⁸ A következőkben tehát az alkotmánybíráskodás és a demokrácia fogalmai közötti kapcsolat áttekintésére vállalkozom. Kiindulásképpen áttekintem a demokrácia fogalmát, illetőleg a demokráciafogalom jelentésváltozásait.

II. A demokrácia fogalmának áttekintése

A demokráciát sokan az ókori görögök definíciójával határozzák meg, amely szerint a demokrácia a nép (*démosz*) hatalmát (*kratosz*) jelenti. A szó szoros értelmében a demokrácia néphatalmat jelent. A demokrácia az a kormányzati rendszer, amelyben a döntéseket a közösség hozza meg. A népfogalom a *démosz* kifejezésből ered. A *démosz* az ókori görögöknél jelentette a polgárok összességét, sokaságot, többséget, de még a csőcseléket is. A rousseau-i értelemben vett népfogalom is kizárólag a polgárokat foglalta magában.³³⁹ Maga a *polisz* fogalom egy városközösség, „egy állam nélküli város” volt.³⁴⁰ A *démokratia* kifejezés eredetileg Hérodotosznál fordul elő, a *démosz* a *polisz* polgárait testesítette meg. A demokrácia alapvető jellemzője az *iszonomia*. Az *iszonomia* modern kifejezéssel élve az állampolgári jogegyenlőség rendjeként fogható fel. Az állampolgári jogegyenlőség a *démokratia* alkotmányformában valósul meg.³⁴¹ Emellett a demokrácia fogalmának azon jelentése is fellelhető, hogy a demokrácia a modern alkotmányok intézményeiben ölt testet. Bragyova András is úgy vélekedik, hogy a demokrácia és az

³³⁸ E fogalmak kapcsolatához magyarul lásd például TÓTH J. 2013, 103–157.; illetve TÓTH J. 2018, 9–140.

³³⁹ SARTORI, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris. 135.

³⁴⁰ SARTORI 1999, 115. és 124–125.

³⁴¹ TAKÁCS 2007, 211. Az iszonomia alatt a jó rendet is értik. „[...] a demokrácia a törvények állama, amelyben mindenki írott jogokat birtokol, és ahol minden köztisztviselő számadással tartozik.” BÓDIG Máttyás – GYÓRFI Tamás szerk. (2002): *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és intézmények*. Prudentia Iuris 21. Miskolc, Bíbor. 122. 119. és BRAGYOVA András (1996): Alkotmánybíráskodás és demokrácia. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Iuridica et Politica*, 49. Tom. 1–48. Fasc. 135–159. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 08. 20.)

alkotmány között szoros kapcsolat áll fenn. Az egyenlőség az európai demokráciafogalom elengedhetetlen alapja. Az egyenlőség fogalma vezet át a demokrácia fogalmától a demokrácia elméleteihez.³⁴²

Az *iszégoria* az egyenlő gyűlést jelentette, amely magában foglalja a szólás szabadságát is. A szabadság mindenki számára egyenlő. Arisztotelész szerint a demokratikus uralom akkor valósul meg, ha a hivatali tisztségeket a középosztályból választják. Ahol a vagyon elosztásában nincs középosztály (egyesek vagyonosak, mások vagyontalanok), ott túlzó demokrácia vagy türannisz fejlődik ki.³⁴³ Arisztotelész szerint a túlzó demokrácia akkor fejlődik ki, amikor mindenki részt vesz a kormányzásban. A demokrácia átfordul önkényuralomba, mert a köznép a vagyonos réteg vagyonára számítva olyan vezetőt keres, aki a vagyonból a nép részére visszaszámaztat. De egy idő után népvezér zsarnokká válik. Arisztotelész szerint a középosztálynak kell részt vennie a hatalom gyakorlásában. Arisztotelész az érdek szerinti egyenlőséget juttatja érvényre. Arisztotelész számára a szabadság a mértékadó eszme, amelynek feltétele a vezetők váltakozása. A polgároknak egyformán kell részesedniük a polgárjogokban.³⁴⁴ Giovanni Sartori a báró Eötvös József munkájában³⁴⁵ foglaltakhoz hasonlóan az egyenlőséget akként határozza meg, hogy mindenkit egyformán rendelnek alá az államnak. Sartori álláspontja szerint a szabadság az egyenlőség feltételét jelenti.³⁴⁶ Az egyenlőség modern fogalma továbblép a közügyek intézésében való részvétel egyenlőségeként meghatározott antik meghatározáson. Az egyenlőség modern fogalma, az egalitarizmus szerint a másokat is érintő kérdésekben mindazoknak a szempontjait egyenlő mértékben kell figyelembe venni, akiket a döntés érint. A modern politikai gondolkodás az egalitarizmus eszméjére a népszuverenitás eszméjének és az önkormányzás eszméjének kidolgozásával válaszolt.³⁴⁷

Bihari Mihály értekezésében abból indul ki, hogy az érték a legelvontabb tudományos kategória, amely nehezen meghatározható. Legátfogóbban az értékek absztrakt követelményekként jelennek meg, amelyek rendszert alkotnak, és az egyes

³⁴² BRAGYOVA1996, 136. és 141.

³⁴³ ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*. Budapest, Gondolat. 220–221.

³⁴⁴ TÓTH J. – OUK 2018, 9–15.

³⁴⁵ „Az egyenlőség, a mennyiben ezen elvnek az állam körében alkalmazásáról van szó, az államéletnek oly módjára szabályozása, mellynél fogva az egyes sem előjoggal nem bír, sem külön teherrel nem illetethetik. Mindenkinek egyenlő alávetetése vagy egyaránti függetlensége, mindnyájotoknak egyenlő jogosultsága az államhatalom gyakorlatában: ezt értjük a politikai egyenlőség alatt.” EÖTVÖS1902, 35–36.

³⁴⁶ SARTORI 1999, 118.; 146. és 157.

³⁴⁷ BÓDIG–GYÖRFI 2002, 60–61.

társadalmi alrendszerekhez kötődnek.³⁴⁸ A társadalmi alrendszer felvetődését megelőzően érdemes egy lépést visszalépni és magát a társadalom fogalmát áttekinteni. Az embert természeténél fogva társas lénynek kell tekinteni. Eldöntetlen kérdés, hogy a társadalmon kívüli, úgynevezett természeti állapot létezik-e, vagy létezhetett-e. Thomas Hobbes szerint ez az állapot a mindenki harca mindenki ellen (*bellum omnium contra omnes*). Rousseau szerint ez az állapot „az emberiség aranykora”. A magány természetellenes, a száműzetést büntetési nemként is alkalmazták. A közösségi lét természettudományban akár az azonos nemű anyagoknál, akár a növény-, akár az állatvilágban megfigyelhető. A mexikói barlanglakó indiánokon kívül az ember minden korban csoportban élt. A csoportot a közös érdekek is összehozták. Angyal Pál szerint: „Az emberek ily felismert érdek által egybekapcsolt, közös célra együttes működést kifejtő, állandó rendezett és szervekkel bíró összessége a társadalom.” Az önként keletkező demokratikus társadalmakat a kölcsönös érdekek és az együttműködés tartja össze. A társadalmi fejlődés kezdeti szakaszában a monarchikus alakulat felel meg a társadalom igényeinek, amelyet az arisztokratikus forma követ. Az arisztokratikus forma demokratikussá alakul, amely despotikus formává változhat.³⁴⁹ Bihari Mihály álláspontja szerint az emberhez igazán méltó hatalomszervezés és érték a hatalom demokratikus rendszere.³⁵⁰ Az értékek viselkedésszabályozók, mérceként, közösséget egyesítő ismérvként szolgálnak. Az értékek hordozói a társadalmi közösségek. Alapvető értékeként határozták meg az emberi életet, a szabadságot, az egyenlőséget. A további értékek az alapvető értékekből származtathatóak, úgynevezett

³⁴⁸ A szociális világ képződményeit a rendszerfogalommal szokták jellemezni, amelyhez az általános rendszerelmélet fogalmait használják fel. A legáltalánosabb rendszerfogalom szerint a társadalmi érintkezésekben, akár a kommunikációban is rendszer alakul ki oly módon, hogy határvonal rajzolódik ki, amelyen túli tényezők a kommunikáció szempontjából figyelmen kívül maradnak. A legáltalánosabb rendszerfogalomtól pontosabb, részletesebb meghatározásnak minősül a szociális rendszer fogalma, amely három rendszerszintre tagolódik. Az első az interakciós vagy egyszerű szociális rendszer (a kommunikáció valamilyen téma köré csoportosul), a második szint a szervezeti rendszerek szintje (a rendszer rögzíti a szervezeten belül kommunikálható témákat), végül a harmadik, a legátfogóbb szint a társadalom szintje (biztosítja az egyszerű szociális rendszer és a szervezeti rendszer közötti kommunikációt). A társadalom rendszerszintje differenciálódik specializálódott alrendszerekre. A történelmi fejlődés során kialakultak az egyes alapfunkciókra vonatkozó fogalmi készletek, amelyek hétköznapi és professzionális, szakértői szinten is művelhetőek. Egy-egy professzionális alrendszert egy-egy bináris kód vagy univerzális értékduál jellemez. A professzionális alrendszer azonosítható a társadalmi alrendszer fogalmával is. BIHARI Mihály – POKOL Béla (1998): *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. III. fejezet: A modern társadalmak szerkezete, 30–34.

³⁴⁹ RÁTH Sándor (1918): *Jogbölcsezet dr. Angyal Pál egyetemi professzor előadásai nyomán*. Kézirat gyanánt, III. kiadás, Pécs. 66. és 60–91.

³⁵⁰ BIHARI Mihály (1989): *Politikai rendszer és demokrácia*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Tanszékcsoport. Előszó a második kiadáshoz.

szekunder értékek. A demokráciában elsődleges politikai érték a politikai szabadság, az egyenlőség, az igazságosság, a humanizmus, a béke, a természetes emberi környezet. A politikai szabadság legfontosabb megnyilvánulásai közé tartozik az egyének egymás közötti viszonya, az egyének viszonya a közösséghez, a politikai közösségek egymáshoz való viszonya, a politikai közösségek viszonya az egyénekhez és az állami központi és a helyi központi hatalom szervezeteihez, a politikai szervezetek viszonya az intézményesült állami hatalom szervezeteihez. A sort végezve az államok egymáshoz való viszonya zárja. A politikai szabadság lényegét akként lehet összefoglalni, hogy a társadalom egyénei és szervezetei részt vehetnek a társadalmi folyamatok politikai jellegű irányításában. A fogalmát röviden úgy lehet megadni, hogy az az egyenlők és az egyenlően szabadok szabadságát jelenti.

A demokratikus politikai rendszer másik alapértéke az egyenlőség. A politikai egyenlőség a szabadok egyenlőségét jelenti. Bármelyik érték túlsúlyba kerülése vagy korlátozottságának megszűnése eltorzítja a demokráciát. Az egyenlőség nélküli szabadság önkényuralmat idéz elő, a szabadság nélküli egyenlőség pedig kollektív diktatúrát eredményez. Az egyenlőség a gazdasági tulajdonosi egyenlőséget, politikai és állampolgári egyenlőséget, jogi (törvény és bíróság előtti) egyenlőséget, kulturális, oktatási, nemzeti-etnikai egyenlőséget, vallási-felekezeti egyenlőséget és az államok egyenlőségét foglalja magában. Az egyenlőség alanyai a politikai szabadság alanyaival megegyezők. A politikai egyenlőség a többség és a kisebbség jogainak védelmét is magában foglalja. Az alkotmányos korlátokra azért van szükség, hogy a társadalom kisebbségének vagy egyes egyéneinek bizonyos érdekei a többség döntései révén se legyenek feláldozhatóak.³⁵¹ Bódig Mátyás szerint a morális egyenlőség hozzájárul ahhoz, hogy a politikai közösség létrejöjjön.³⁵² A társadalom politikai rendszerének alapértéke a demokratikus hatalomgyakorlás. A szabadság, az egyenlőség és a demokrácia egymás érvényesülését is meghatározó politikai értékek. Bihari Mihály tehát a demokrácia fogalmát röviden a következőképpen határozza meg: „A demokráciát ezért úgy is definiálhatjuk, mint a szabadság és a politikai egyenlőség együttes érvényesülését biztosító hatalmi berendezkedést.”³⁵³

³⁵¹ BÓDIG –GYÖRFI 2002, 150.

³⁵² BÓDIG–GYÖRFI 2002, 126.

³⁵³ BIHARI–POKOL 1998, 148. és 137–158.

Megítélésem szerint az alapvető értékek hasonlóságot mutatnak az alapvető jogok vagy alapjogok vonatkozásában felépített rendszerrel. A politikai értékek az alapvető társadalmi értékekből vezethetők le. Az alapjogok rendszerében az „általános személyiségi jog” fogalommal illetve az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot, amelyet egyben anyajognak is tekintett. Az alapjogok ily módon felépített rendszerét szokás aktivista alapjogász jogkonceptióval illetni.³⁵⁴ Mint eredendően Locke, Hobbes és Rousseau társadalomfilozófiájára visszavezethető, a konkrét személyt mint tulajdonost védő jogból a XIX. századi német jogtudomány által kidolgozott általános személyiségi jog vált.

Sólyom László szerint a romanisták által kidolgozott személyiségi jog teljességgel megfelelt a jogképességnek, de másra nem volt alkalmas. A személy absztrakt fogalommal válása a polgári társadalomnak megfelelő állam kiépülése során oly módon jelenik meg, hogy az alkotmányokban a magánjogi természetű szabadságjogok mellett a politikai szabadságokat is kodifikálják.³⁵⁵ Bihari Mihály úgy vélekedik, hogy az igazságosság is politikai értéknek minősül, amelynek mércéje a hatalom demokratikus berendezkedése és a hatalom jogszerűsége. Balogh István akként foglal állást, hogy az igazságosságról szóló elméleteknek elő kell segíteniük a politikai közmegegyezésen alapuló cselekvést. Az újabb igazságosságelméletek elsődlegesen a jóléti állam legitimációs válságaira adott válaszkísérleteknek minősültek a jóléti államokban. A nyolcvanas évek végétől jellemző a jóléti intézményekre, a jóléti államra vonatkozó általános felfogás lényeges megváltoztatása. Az egyéni szabadság beszűkülése vált meghatározóvá, amely a politikai berendezkedés és a politikai legitimáció válságát idézte elő, ami kihívás elé állította a tudományos gondolkodást.³⁵⁶

További politikai értéket képez a humanizmus, amelyben az ember minősül értéknek. Ugyancsak politikai értéknek minősül a béke. A politikai szabadság és a demokrácia érvényesítéséhez származékos politikai értékek is szükségesek, amelyeket a következők szerint szokás összegezni: a politikai életben való részvétel szabadsága, az irányítók, a vezetők, a képviselők felválthatósága, politikai nyilvánosság (sajtószabadság) és nyilvános politizálás, a politikai közösségek szerveződésének biztosítása, a közösségek

³⁵⁴ POKOL Béla (1998): *Jogbölcseleti vizsgálódások*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 12–24.

³⁵⁵ SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Előszó és 223–227. és 249–252.

³⁵⁶ BALOGH István (2006): *Igazságosság és politika*. Budapest, L'Harmattan. Előszó, 11. és 351–353.

önkormányzati elv alapján való működésének elve. Az állami szuverenitás, a hatalommegosztás, a politikai sokféleség tolerálása, a politikai szolidaritás is a származtatott politikai értékek körébe tartozik.

A társadalom értékvilága plurális szerkezetű. A pluralizmus (a latin *pluralis* – többes, többes szám kifejezésre vezethető vissza) politikaelméletként is használt kategória. Politikai értelemben megkülönböztethető az érdekluralizmus (csoportérdekek legitim politikai kifejeződése a politikai rendszerben), a politikai hatalom pluralizmusa (ezt a főhatalomnak a hatalomért versengő csoportok közötti megosztottsága és az együttműködő hatalmi ágak kölcsönös kontrollja jellemzi).³⁵⁷ Az államot a politikai intézmények rendszereként is azonosítják. A politikai intézmények rendelkeznek azzal a képességgel, hogy az állampolgárok gyakorlati indokainak érvényességére hatással legyenek. Az állam e képességét az „autoritás” fogalmával jellemzik. Nem minden autoritással rendelkező intézmény minősül politikai intézménynek: a politikai intézményhez hozzátartozik a kényszeralkalmazás lehetőségének igénye. Az autoritás a szabadságon alapszik. Az állam hatalmát csak és kizárólag a szabadságra tekintettel felállított korlátok között lehet gyakorolni. A szabadság fogalma akként is meghatározható, hogy az embernek döntési jogosultsága van a cselekvés és a nem cselekvés között. A szabadság jelentheti az egyedi cselekvés szabadságát is. A szabadság fogalmán belül megkülönböztethető az erkölcsi (ezen belül a helyes és a helytelen különböztethető meg) és a politikai szabadság. Attól, hogy a politikai szabadság nem áll fenn, az önmagában még nem jelenti a szabadság hiányát. A szabadság hiánya az erkölcsi meggyőződéssel szemben álló életformát is jelenthet. A szabadság köznapi értelemben véve azt jelenti, hogy az ember megteheti azt, amihez kedve van. A politikai szabadság meghatározásakor a korlátok kapnak kiemelt jelentőséget. A politikai szabadság meghatározása nem oldható meg oly módon, hogy nincsenek korlátok. A szabadságot John Locke a szabadságjogokra alapította, John Stuart Mill a szabadságot az állam által a szabadság korlátozására felhozható érvekben állapította meg. Az állam korlátokat és eszközrendszereket teremthet, amelyek elősegítik a szabadság érvényesülését. Az állam és a szabadság közötti kapcsolat az alkotmány aspektusából a hatalommegosztásban jelölhető meg.

Az autoritatív intézményeknek a szabadságot a nem igazolt önkényes hatalommal szemben kell megvédeniük. A politikai hatalom két feltétel teljesülésétől függ: egyrészt a

³⁵⁷ BIHARI-POKOL 1998, 156. és 159–181.

hatalomhoz autoritásigény társul, másrészt a cselekvés akadályainak leküzdéséhez más emberek is mozgósíthatóak. A politikai hatalom a közhatalom gyakorlásával áll kapcsolatban. Az autoritás arra vonatkozó jogosultság, hogy indokot szolgáltatassanak mások cselekvésének meghatározására, amelyet a politikai filozófiában engedelmisségi kötelezettségnek neveznek, amely a politikai kötelezettséggel azonos. A politikai kötelezettség modern elméleteiben gyakran érvelnek úgy, hogy a kötelezettségek az állampolgároknak, valamint a politikai intézményekre irányulnak. Elképzelhető olyan állam nélküli kötelezettség, amely anélkül lát el politikai funkciókat, hogy a közösségben lenne autoritással rendelkező személy. A cselekvést mindig az indokok mérlegelése határozza meg. Az autoritás többet jelent az erőttöbbletre támaszkodó hatalomgyakorlásnál, az az igazolt kényszerhatalommal azonosítható.

Habermas szerint egy politikai rend igazolásának a sikeressége attól függ, hogy elfogadásához milyen meggyőző erővel rendelkező indokokat tudnak felhozni. A narratív igazolás elmélete szerint az uralkodó személyét a közvetlen isteni leszármazás igazolja. Az ontológiai igazolás az emberi világot az univerzum egészébe helyezve magyarázza. Az autoritás elmélete szerint az államnak igazolt indokok alapján kell eljárnia. Egy adott cselekvésnek elegendő indoka lehet az a tény, hogy az autoritás írja elő, ami adott esetben beleegyezés hiányában is kötelező. Minden állam igényt tart az autoritásra. Az állam a legitimitással szándékozik igazolni autoritásigényét. Az állam abban az esetben minősül legitimnek, ha az igazolás sikerrel jár. A kifejezés a XII táblás törvényre vezethető vissza, amelyben az a törvényes öröklés megnevezésére szolgált. Machiavelli elválasztotta egymástól a politikai hatalom megszerzésének törvényességét és a hatalom megtartásának hatékony módszerét.³⁵⁸ Az ókorban vallott meggyőződés szerint a hatalom növekedése a szabadságot is növeli. A hatalmat úgy is meg lehet határozni, hogy másokra hatást tudunk gyakorolni, illetve másokat céljaink szolgálatába tudunk állítani. A hatalom jelenthet védelmet is. A hatalom egyik legátfogóbb elve az érdek, amelynek az a hátulütője, hogy komplex közösségekben eltérő és egymással szemben álló érdekek is létezhetnek. A hatalom hierarchikus viszonyt is kialakíthat. Balogh István szerint az egymással ellentétben álló érdekek közötti megegyezés kizárólag a kialakult vitát lezáró döntés eredményeként jöhet létre.³⁵⁹

³⁵⁸ BÓDIG–GYÓRFI 2002, 40–63.

³⁵⁹ BALOGH 2006, 10.

A hatalommegosztás Bódig Mátyás szerint hatalomszervezési elvként határozható meg. A hatalmat kizárólag a hatalom korlátozhatja. A szabadságot és a hatalmat a törvény kapcsolja össze. A szabadságot a törvény határozza meg. Egyes megítélések szerint a szabadságot a törvényi teszi lehetővé. A törvények funkciója abban áll, hogy intézményes keretekbe illessze a szabadság és a hatalom összefüggéseit. A törvények rögzítik a jogok és kötelezettségek tartalmát. A morális tartalmat a törvény egy fajtája, az alkotmány rögzíti. Az antik görög és római gondolkodásban a törvényt szövetséggé határozták meg. A középkorban a törvényfogalmat a Biblia határozta meg, ami a fejlődés során a korlátlan uralkodói szuverenitás elméletéhez igazodott.³⁶⁰ Tamás András is úgy vélekedik, hogy a modern állam alapeszméje a szabadság és az egyenlőség.³⁶¹

A polisz világában jelen lévő néptömeg legutoljára a francia forradalom időszakában jelent meg ténylegesen.³⁶² A polisz kis méretű város volt, amelyben közvetlen, a modern értelemben vett állam nélküli demokrácia állt fenn. Az antik világ nem ismerte a személyiség fogalmát, amely a Kant elméletével befejeződő fejlődés eredményeként jelent meg.³⁶³ Az ókori közösségben az egyénnel szembeni gyanakvás volt a jellemző, a száműzetés nem büntetési nemnek, hanem elővigyázatosságnak számított. Az egyének hasznát és értékét a poliszhoz mérték. Az egyén magánszférájának fejlődési folyamata a görög *idion* kifejezésre és ennek latin megfelelőjére, a *privatus* szóra vezethető vissza. Az ókori görögök a személyiség tiszteletét és védelmét, ennek megfelelően a szabadságot nem értelmezték. Az egyén szabadsága a hatalomban, a közösségben való részvételben jelent meg.³⁶⁴ Az athéni demokrácia állandósította a poliszon belüli politikai feszültségeket. A római gondolkodásban a demokrácia fogalma csöcselékuralomként jelent meg.³⁶⁵ A modern államban is az egyéni akarás érvényességének határát jelöli ki az állam és a jogrend.³⁶⁶

A nép fogalma azonban a történelmi fejlődés során nem egyezett meg, és manapság sem egyezik meg a mindenki fogalmával. A nép és a mindenki fogalma között különbség több millió embert is jelenthet (adott esetben a nép fogalmába nem tartoznak bele a

³⁶⁰ BÓDIG–GYÓRFI 2002, 119. és 9.; 10–39.

³⁶¹ TAMÁS András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 144.

³⁶² SARTORI 1999, 24.

³⁶³ SARTORI 1999, 120. és POKOL 2008, 156.

³⁶⁴ SARTORI 1999, 120–121.

³⁶⁵ TAKÁCS 2007, 211–212.

³⁶⁶ TAMÁS 1997, 150.

cselekvőképtelen emberek, bűncselekményt elkövetett személyek).³⁶⁷ Az olasz *stato* szó azt a társadalmi rendet jelenítette meg, amelybe az ember beleszületik. A *stato* szó Machiavelli *A fejedelem* című művében jelenik meg.³⁶⁸ Giovanni Sartori a fogalom meghatározása körében rámutat arra, hogy az sem közömbös, hogy a nép fogalmát egyes számban vagy többes számban használják-e. E körben kiemeli, hogy az angol gondolkodásban az emberek elkülönült tagokból álló sokaságot jelentettek. Sartori szerint a többségi elv nem az ókori görögökig vezethető vissza, hanem John Locke elméletéig.³⁶⁹ A XVII. század végéig a választást az egyhangúság szentesítette. John Locke munkásságában a többség szabályozza és ellenőrzi az alkotmányos rendszert. A feudális rendszert azért váltották le, hogy a születési arisztokrácia helyett a választási arisztokrácia jöjjön létre.³⁷⁰

A felvilágosodás során bekövetkező fordulatnak köszönhető azon felismerés, hogy a kényszerítő hatalomra vonatkozó felhatalmazás kizárólag a néptől származhat, az államnak kizárólag a nép adhat alkotmányt.³⁷¹ Samuel P. Huntington álláspontja szerint a demokrácia a nyugati keresztény kulturális és gazdasági fejlődés során alakult ki. A demokráciát a nyugati civilizáció formájának tekinti, amely nem birodalomban, hanem föderációkban, konföderációkban testesül meg. Huntington szerint a IX. századig vezethetőek vissza a képviselői szervek társadalmi rétegek érdekképviselői szerveiből történő formálódásának gyökerei.³⁷² Az újkori demokrácia kialakulásához vezető folyamat mozgatója, amely folyamat a XVIII. században kezdődött és a XIX. században zárult le, a politikai hatalomgyakorlás igazolása volt. Ha a polgárok közösséget alkotnak, akkor a közösséget illeti meg az a jog, hogy önmagát kormányozza.

A népszuverenitás elve szerint a kormányzásra való felhatalmazás a közösségtől ered. A modern demokráciában az önkormányzati és a részvételi elv összekapcsolódik.³⁷³ A részvételi elv két formában jelenhet meg. Az egyik formája a döntési eljárásban

³⁶⁷ SARTORI 1999, 20–23.

³⁶⁸ SARTORI 1999, 116–117.; Az „állam” modern fogalmának megjelenéséhez, és ebben Machiavelli szerepének értékeléséhez lásd: PACZOLAY Péter (1998b): *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest, Korona.

³⁶⁹ Locke elméletéhez lásd: LOCKE 1986. Locke elméletének összefoglalásához vedd össze például: TÓTH J.–NAGY 2017, 134–142.

³⁷⁰ SARTORI 1999, 81.

³⁷¹ BÓDIG–GYÓRFI 2002, 122.

³⁷² HUNTINGTON, Samuel P. (2008): *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, Európa. 26.; 72. és 103.

³⁷³ TAKÁCS 2007, 214–215.

megjelenő szavazati jog, a másik formája a vétójog, amely során döntés kizárólag abban a formában jöhet létre, ha egyetlen érintett sem ellenzi.³⁷⁴ A részvétel követelménye azt jelenti, hogy az ember nem zárható ki a közösség életéből. A szavazati jog és a vétójog mellett megkülönböztethető az indítványozási jog is. Az indítványozási jogosultság eljárási jogosultságot is magában foglal, amely szerint a döntéshozó szervezetnek kötelessége az indítványra vonatkozó döntéshozatali eljárás lefolytatása. A modern demokráciákban az általános vétójogot kizárják, helyette a véleménynyilvánítás szabadságát ismerik el.

A többségi döntés a következő intézményi formákban jelenik meg a modern demokráciákban: a törvényhozó testületekbe és az önkormányzatokba történő képviselőválasztás, a falugyűléseken történő közvetlen ügyintézésre való jogosultság, az államfő megválasztásához való jog, valamint a népszavazáson való részvételi és szavazati jogosultság. A többségi döntés méltányos eljárási feltételeket biztosít. A demokratikus döntések igazolása feltételezi az alapvető jogok tiszteletben tartását.³⁷⁵ A modern politikai államban a polgári társadalom jelenik meg. A polgári társadalmat mint a XVIII. és XIX. század eszmevilágának kategóriáját negatív meghatározással akként lehet leírni, hogy nem rendi állam, amelyet a rendi társadalom tagadása, a privát és a közszféra (szabad individuumok társulása) elkülönülése, a népszuverenitás és az emberi jogok megvalósulása³⁷⁶ jellemez.³⁷⁷

³⁷⁴ TAKÁCS 2007, 223.

³⁷⁵ BÓDIG–GYÓRFI 2002, 128–134.

³⁷⁶ Születése a modern államiság kialakulásához és működéséhez kapcsolódik. A bürokratikus és centralizált rendszere épülő modern állammal szembeni ellensúlyok és korlátok kiépítése során jött létre. Az emberi jogok védelme a kormányzat működésének korlátja. A polgárok jogai jelölik ki azt a kört, amelyet a kormányzat hatalma nem sérthet meg. Immanuel Kant meghatározásában az egyén (az emberi természetből fakadó racionális akarattal és erkölcsi felelősséggel bíró lény, autonóm tényező) jogainak léte külső tényezőktől független, ennek alapján az emberi jogok magából az emberi létezésből fakadnak. Az emberi jogok elsősorban a common law jogi hagyományt létrehozó angol, az egyedi bírói jogvédelem által formálódó jogfejlődés során létrejött dokumentumaiban (Magna Charta, Petition of Rights, Habeas Corpus Act, Bill of Rights) jelentek meg. Az emberi jogok másik forrása a vallásszabadsággal kapcsolatban nemzeti dokumentumok (királyi és parlamenti határozatok, mint például az augsburgi vallásbékét (*cujus regio eius religio* elve) kihirdető 1555-ben meghozott birodalmi gyűlési határozat). Az emberi jogok elsődlegesen a New York-i Declaration of Rights (1765), a philadelphiai Declaration of Rights, (1774) a Függetlenségi nyilatkozat (1776) és az Ember és polgár jogainak nyilatkozata megnevezésű okiratokban összegződtek. A nemzetközi jog két évszázados fejlődése során az emberi jogokkal kapcsolatba hozható nemzetközi dokumentumokat fogadtak el, (a bécsi kongresszus záróokmánya a rabszolga-kereskedelem megszüntetéséről, a sebesült katonák helyzetéről szóló 1864-ben elfogadott genfi egyezmény, Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya a kisebbségvédelem körében, ENSZ Közgyűlése által elfogadott dokumentumok [Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozata, Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya]) az emberi jogok nemzetközi jogi védelmét alakították ki. FEKETE Balázs (2018): Emberi jogok története és elméleti kérdései. LAMM Vanda szerk.: *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC. 179–189.

A klasszikus politikai filozófia nézete szerint a demokrácia a közjó megvalósulásának eszköze. A nép közügyek intézésében történő részvételével kapcsolatban két szempont áll egymással szemben. Amennyiben széles körben nyílik lehetőség a döntésekben való részvételre, abban az esetben előfordulhat döntésképtelenség is, illetőleg szakszerűtlen döntések meghozatalára kerülhet sor. A másik szempont a részvétel oly mértékben történő biztosítása, hogy az önkormányzás ne váljon tartalmatlanná. A demokráciákban általános vétójog többnyire nem fordul elő.³⁷⁸ A közügy fogalma eljárási értelemben véve a helyes, alkotmányos eljárás meghatározására szolgáló hatásköri normákat is magában foglalja.³⁷⁹ A közjónak azonban nincs egységes definíciója. A közjó követéséhez az egyéneknek a törvénybe foglalt általános akaratot kell követniük. A klasszikus elmélet feltételezte, hogy a közakarat és az egyéni állampolgár elmélete egybeesik. Schumpeter elméletében az egyéni állampolgár preferenciája jelenik meg a közjó fogalmaként.³⁸⁰ A demokrácia a választás, amely verseny. Az alkotmányos közgazdaságtan a közjó fogalmát feltételezi (az egyéni preferenciák egységesek), és a fogalmat a demokrácia fogalmával összekapcsolja: a társadalom tagjai megállapodnak a cselekvési szabályokban, amelyet alkotmánynak neveznek. A közjót az alkotmány testesíti meg; az alkotmányos demokrácia a közjó megvalósításának tartalma.³⁸¹ A demokratikus politikai berendezkedés esetén a jogok és kötelezettségek elveiben és az elveket érvényesítő intézmények létrehozásában közmegegyezés szükséges.³⁸² Drinóczi Tímea meghatározásában az alkotmányos demokrácia fogalma alatt a demokrácia modern, jogállami formáját értik, olyan hatalmi berendezkedést, amely az alkotmányjogi intézményrendszer keretein belül érvényesül.

Az alkotmány határozza meg a népuralom gyakorlásának módját. Alkotmányos demokrácia kizárólag abban az esetben valósulhat meg, amennyiben a hatalomgyakorlást az alkotmányhoz kötik. Az alkotmányos demokrácia legfontosabb jellemzője a

³⁷⁷ TAMÁS 1997, 151.

³⁷⁸ BÓDIG–GYÓRFI 2002, 127.

³⁷⁹ BRAGYOVA 1996, 145.

³⁸⁰ Schumpeter elméletéhez lásd például: POKOL Béla (2001): *A jog elmélete*. Budapest, Rejtjel. 412.; illetve GYÓRFI Tamás (2012): Demokrácia. In TAKÁCS Péter – H. SZILÁGYI István – FEKETE Balázs: *Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 376–381.

³⁸¹ GEDEON Péter (2013): Közjó és demokrácia. *Közgazdasági Szemle*, 60. évf. 12. sz. 1318–1332.

³⁸² BALOGH 2006, 10.

pluralizmus, amely az érdekeket akarattá formálja.³⁸³ Pócza Kálmán szerint Schumpeter elmélete minősül a demokraciáelméletek minimalista koncepciójának. Az alkotmányok legfőbb feladata az önkény megakadályozása.³⁸⁴ A közösség tagjai az általános akarat irányítása alatt a közösség elkülöníthetetlen részeként egyesülnek.³⁸⁵ A közismerten elfogadott meghatározás a demokráciát a többség uralmával és a többség érdekeinek érvényesülésével azonosítja. Sartorihoz hasonlóan a demokráciát az államhatalom gyakorlásának módjaként vagy államformaként határozzák meg.

A demokrácia a közakarat és a népszuverenitás érvényesülését eredményezi.³⁸⁶ Bibó István szerint a „[d]emokrácia: a nép uralma, közelebbről egy olyan politikai rendszer, amelyben a nép, vagyis az átlagemberek összessége abban a helyzetben van, hogy vezetőit meg tudja válogatni, ellen tudja őrizni, és ha kell, el tudja kergetni”.³⁸⁷ A demokrácia felszabadulást jelent az isteni, születési vagy egyéb hatalmasságok lélektani nyomása alól. A demokrácia lényege, hogy a vezetők hatalma a nép beleegyezésén alapszik. A demokráciák kialakulását forradalom előzi meg (például a feudális társadalmi rendszer megtörésére szerveződött forradalmak). A nemzetek formálódása az európai közösségnek egyik legjelentősebb folyamata. A nemzetek kialakulásának folyamatából a modern nemzetek létrejötte bír különös jelentőséggel. Nyugat-Európában a XV–XVII. századra alakult ki a modern állam. A francia forradalom következménye a közösségi érzelmek demokratizálódása. A forradalmi demokrácia és a demokrácia is az ember szabadságát hirdeti meg, amelyet egy adott közösségben valósít meg. A demokratikus közösségben testesül meg a demokratikus közösségi érzés. Az arisztokrácia és a papság mellett a harmadik rend, a nép is birtokba veszi a királyok és a nemesek országát. A demokrácia az alkotó, dolgozó ember győzelmét jelenti az arisztokratikus ember felett.³⁸⁸ A mai demokratikus államok alkotmányos demokráciának minősülnek; a demokrácia alatt – ma már – minden esetben alkotmányos demokrácia értendő. A demokrácia hívei magától

³⁸³ DRINÓCZI Tímea (2015a): *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai doktori értekezés, Pécs. 12. Elérhető: http://real-d.mtak.hu/863/7/dc_1051_15_doktori_mu.pdf (Letöltés ideje: 2018. 08. 30.)

³⁸⁴ PÓCZA Kálmán (2015a): Alkotmánybíróság és demokraciáelmélet. *Századvég*, 75. sz. (2015/1. sz.) 143. és 171. Elérhető: <https://szazadveg.hu/uploads/media/588f410aa5326/szazadveg-75-depolitizalodas.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 08. 30.)

³⁸⁵ TAKÁCS 2007, 215.

³⁸⁶ LAMM 2009, 154.

³⁸⁷ BIBÓ István (1986–1990): *Válogatott tanulmányok*. I–IV. kötet. Budapest, Magvető. II. kötet, 50.

³⁸⁸ BIBÓ 1986–1990, II. kötet, 50. és 187–191.

értetődőnek tekintik, hogy a demokrácia az alkotmányosság kereteibe illeszkedik. A modern alkotmányosság³⁸⁹ fogalmának szükséges része a demokrácia.³⁹⁰

A negatív meghatározások (a demokrácia nem tirannizmus, despotizmus, diktatúra, abszolutizmus, autoritarizmus, totalitarizmus és autokrácia) Sartori megítélése szerint megosztónak minősülnek. Megítélésem szerint abban az esetben, ha a szerző valamennyi felsorolt fogalmat meghatározza, feltérképezhetőek a demokrácia fogalmi ismérvei. Sartori az abszolutizmust tárgyalja részletesebben. Az abszolutizmus egyik legnagyobb hatású teoretikusa Jean Bodin,³⁹¹ továbbá Thomas Hobbes tekinthető annak elméleti megalapozójának.³⁹² Az autoritarizmus Sartori nézete szerint a szabadság ellentétének tekinthető. A totalitarizmust a náciizmussal és a sztálinizmussal azonosítja.³⁹³ A totalitarizmus politikai, szociológiai, illetőleg politikatörténeti fogalom. A totalitarizmus nem bízik abban, hogy legitimációs folyamatban meg tudná szerezni a tömeges támogatást. A totalitarizmus a társadalom átalakítására vonatkozó elképzeléssel párosul, amelyet totalitárius ideológiának neveznek. A totalitarizmust a despotizmustól az határolja el, hogy a despotizmus nem irányul a törvényes rend megteremtésére, de még közös célok érvényre juttatására sem. Az abszolút szuverenitás nem támogatja a zsarnoki módszerek alkalmazását, a politikai hatalom nem bánhat korlátlanul az emberek életével és vagyonával. A totalitarizmust a politikai racionalizmus egyik típusának is tekintik. Totalitárius berendezkedésről ott lehet beszélni, ahol a közhatalmi intézmények cselekvése nincs normatív korlátok közé szorítva. A totalitarizmus összefonódik a tömegek megjelenésével. A totalitarizmus elveti a joguralmat, ennél fogva a demokrácia ellentétévé válik.³⁹⁴ A demokrácia modern értelemben véve a közösségi együttélés formájaként határozható meg. A meghatározás megalkotói szerint a demokrácia létrejöttének előfeltételét képezi a szabadság és egyenlőség érvényesülése, a hatalommegosztás és a népszuverenitás megvalósulása. Képviseleti, közvetett és közvetlen demokrácia

³⁸⁹ Az alkotmányosság formai értelemben az alkotmány gyakorlatban való megvalósulását jelenti. Tartalmi szempontból azon követelményt jelenti, hogy az abszolutizmust a jogállam váltsa fel. Az alkotmányosság elveiként a népszuverenitás, az államhatalmi ágak megosztásának elve, a törvény uralmának és primátusának elve, a jogegyenlőség elve, az alapjogok garantálásának elve, a politikai garanciák (végrehajtó hatalom parlament általi ellenőrzése, önkormányzati szervek törvényességi ellenőrzése, a végrehajtó hatalom ellenőrzése, a kormányzásnak és a közigazgatásnak a bírói ellenőrzése) határozza meg. LAMM 2009, 34–35.

³⁹⁰ BÓDIG–GYÖRFI 2002, 120. és 125.; BRAGYOVA 1996, 141.

³⁹¹ Vesd össze BODIN, Jean (1987): *Az államról. Válogatás*. Budapest, Gondolat.

³⁹² Hobbes elméletének kifejtését lásd: HOBBS, Thomas (1999): *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Első kötet. Budapest, Kossuth.

³⁹³ SARTORI 1999, 101–103.

³⁹⁴ BÓDIG–GYÖRFI 2002, 289–307.

különböztethető meg.³⁹⁵ Más megközelítés szerint a közvetett és a közvetlen demokrácia fogalmainak további két altípusra történő bontásával négy típus is elkülöníthető.

A bizottsági demokrácia feleltethető meg a közvetlen demokráciának a legteljesebb mértékben. A közvetlen demokrácia másik altípusát képezi a referendumos demokrácia, amelyben a résztvevők előre előkészített kérdésekről tudnak döntést hozni. A harmadik típus a képviseleti demokrácia, amelyben a részvételre jogosultak által kijelölt képviselők jogosultak döntést hozni. Ez a modern parlamentáris rendszernek feleltethető meg. A negyedik típus az átruházott hatalom intézménye, amely során a résztvevők megbízást adnak a közügyek intézésére. Egyes megközelítések szerint a demokrácia biztosítja a legteljesebben az egyenlőség elvét, amelyet az általános választójog testesít meg a legjobban. Ennek kritikusai úgy vélekednek, hogy a demokrácia azért nem valósítja meg a legteljesebb mértékben az egyenlőség eszményét, mert az állampolgárok preferenciái pártok révén realizálódnak. A demokráciát a szabadság eszméjével azonosítók úgy ítélik meg, hogy az alkotmányos demokrácia egymással versengő alapelvekre és értékekre épül. A demokrácia tehát az egyenlőség és a szabadság eszméje közötti kompromisszum.³⁹⁶

Sartori elméletében a demokrácia fogalmának meghatározása a nép és a hatalom fogalmának összekapcsolásában áll. Hatalommal ténylegesen a hatalmat gyakorló rendelkezik.³⁹⁷ Tamás András a demokráciát röviden úgy határozza meg, hogy azon államforma, amely a szabadság eszméjének megfelel. A szabadság elvének biztosítója a tulajdon és a szerződés elismerése és védelme a jog és a jogszolgáltatás által. A személyiség tisztán jogi kifejezése a személyiségi jog.³⁹⁸ Az ókori görög meghatározástól a demokrácia összetettebb kérdés. A szó szerinti meghatározás nem részletezi meg a demokrácia működését. A demokrácia a legtömörebb meghatározás szerint néphatalom a nép felett. Ebben az esetben a demokrácia ellenőrzésére nagyobb hangsúly kerül, mint a hatalom átruházására. Akkor valósul meg a demokrácia, amennyiben a kormányzók felelősséggel tartoznak a kormányzottaknak.³⁹⁹ A demokráciában a nép részben kormányzó, részben pedig kormányzott. A nép abban az esetben kormányoz, amennyiben a

³⁹⁵ LAMM 2009, 154.

³⁹⁶ BÓDIG–GYÓRFI 2002, 128. és 141–150.

³⁹⁷ SARTORI 1999, 26–27.

³⁹⁸ TAMÁS 1997, 146.

³⁹⁹ SARTORI 1999, 27–29. és 152–153.

választáson leadja a szavazatát. Ennek alapján a választás fogalma a közvéleménynek megfelelő kormány létrehozására szolgáló eszközként határozható meg.⁴⁰⁰

A szavazatok mandátumokra váltására arányos és többségi rendszert, a szavazás módját tekintve az egyéni és a listás választási rendszereket szokás megkülönböztetni. A listás választási rendszereken belül létezik a kötött vagy a szabad listás rendszer. Szabad listás rendszerben a szavazat akár több párt között is megosztható. A többségi választási rendszerek jellemzője, hogy a győztes egyéni jelöltek mindent megszereznek, ezzel szemben az arányos rendszerekben a nyereség megoszlik a pártlisták között. Az arányos választási rendszer terhére róják, hogy az előre meghatározott képviseleti szervbe, parlamentbe történő bejutási küszöböt el nem érő pártok a képviseleti szervben nem jelennek meg. E pártok eltűnnek a rendszerben, ezzel együtt elvesznek az ezen pártokra jutott szavazatok is. Az arányos rendszerek többmandátumos választókerületet igényelnek. A többségi választási rendszer a győztesek egyértelmű kiválasztására irányul. A vegyes választási rendszer a két rendszer kombinációjaként jelenik meg. A választási rendszerekben megkülönböztethető az egyfordulós vagy kétfordulós választási rendszer. A kétfordulós választási rendszerekben a választóknak kétszeri szavazat leadására is lehetőségük van. A kétfordulós választási rendszer terhére róják, hogy kis méretű, csekély mandátumszámú választókerületben a kisebb pártok nem rendelkeznek annyi szavazattal, hogy a második fordulóba bejuthassanak, ezért eredménye aránytalan lesz.⁴⁰¹

Bragyova András a demokráciafogalmakat két típusba sorolja. A demokrácia fogalmi típusai nem azonosíthatóak a demokrácia típusaival. Az egyik típus a demokrácia valamilyen eljárásának, döntésnek minősül; ebben az értelemben a demokrácia eljárási rendet (személyekre vagy bármilyen alanyokra érvényes döntés létrehozására irányuló tevékenységet), érvényességet jelöl, amelyben az egyénekre kötelező döntéseket (jogi normákat) hoznak. Az eljárás is jogi normák, az eljárást szabályozó jogi normák szerint alakul. Ezek az eljárási normák, amelyek az eljárási demokrácia fogalmát alakítják ki, nem határozzák meg a döntés tartalmát. Az eljárási demokrácia fogalma Bragyova András szerint feltételezi, hogy az eljárási demokrácia szabályait nem demokratikusan fogadták el. A demokrácia eljárási fogalma olyan társadalmi rendnek minősül, amelyben a normákra vonatkozó döntések meghozatalában mindenki jogosult részt venni. A mindenki a démoszt,

⁴⁰⁰ SARTORI 1999, 52.

⁴⁰¹ SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek strukturái, ösztönzői, teljesítményei.* Budapest, Akadémiai. 15–28.

avagy a népet foglalja magába, amelyet a népszuverenitás elve és az abból következő alkotmányos normák határoznak meg.

Az alkotmányos demokráciában a képviseleti demokrácia a meghatározó. A képviseleti szerv is eljárás eredményeként jön létre. A szavazás a társadalmi választás eljárása, amelyben a társadalom minden tagja jogosult részt venni. Ebben az értelemben bármilyen döntés helyesnek bizonyul, amelyet az eljárási rend betartásával alkottak meg. Vitatott kérdésnek minősül, hogy előfordulhat-e olyan tárgykör, amelyben a többség (törvényhozás) nem jogosult döntést hozni. A törvényhozó hatalom korlátozott azokban az alkotmányos demokráciákban, amelyekben a törvényhozási tárgyakat az alkotmány határozza meg. Ebből következően tehát a brit parlament korlátlanul minősül. Az eljárási demokrácia fogalmával nem fér össze korlátozás. További kérdésként merül fel, hogy a kisebbség védelmének beillesztése (például minősített többség, alkotmányozó hatalom) beiktatása elfogadható-e.

A demokrácia másik típusa az intézmények vagy a döntések tartalmára vagy azok helyességére irányul. E típust, amelyben a normákat helyességük vagy helytelenségük szerint mérik, a demokrácia szubsztantív fogalmának is nevezik. A normák helyességét vagy helytelenségét mindig valamely másik normához viszonyítva lehet meghatározni. Egy norma egy már elfogadott norma szerint minősül helyesnek vagy helytelennek. A bírói döntés is egyszersmind magában foglalja a döntés meghozatalának folyamatát és magának a döntésnek a tartalmát is. A demokrácia e fogalma az empirikus demokrácia mércéje, amely nemcsak egy eljárási rendben, hanem negatív módon meghatározott alkotmányos értékekben, szabadságjogokban (amelyek azok, amelyek nem fogadhatóak el törvényhozói döntésekként) jelenik meg. A demokrácia fogalma biztosítja a kényszer minimumát és a szabadságok maximumát. Egyes meghatározások szerint a demokrácia és az emberi jogok egybeesnek. A két demokráciafogalom közös ismérve Bragyova András szerint abban áll, hogy a törvény érvényességét a politikai közösség tagjainak egyenkénti hozzájárulására szándékoznak visszazármaztatni.⁴⁰²

Pócza Kálmán a demokráciaelméletek csoportosítása során a pozitív demokráciaelméletek csoportjába sorolja azon elméleteket, amelyek egy adott szempontból vizsgálják a demokrácia működési mechanizmusait, a modern demokrácia működését mutatják be leíró jelleggel. E kategóriába sorolhatóak a döntéselméletek és a

⁴⁰² BRAGYOVA 1996, 140–150.

rendszerelméletek. Az empirikus demokráciaelméletek kategóriájába sorolhatóak azon elméletek, amelyek a demokráciákat egy adott szempontrendszer alapján értékelik. A normatív demokráciaelméletek értékválasztásokból kiindulva normatív állításokat igazolnak. Az ezen kategóriába tartozó empirikus indíttatású demokráciaelméletek arra a kérdésre szándékoznak választ adni, hogy a közösségi döntéseket érintő döntéshozatali eljárásokban mely személyek vegyenek részt, és azok a részvételt milyen módon tudják gyakorolni. A multidimenziós demokráciaelméletek a demokráciaelméletek normatív elvárásait a demokráciaelméletek minimumdefiníciójának megalkotása céljából egy modellbe integrálják, de a demokráciaelméletek ismérveiből nem hoznak létre közös ismérveket tartalmazó egységes definíciót.

Egyes álláspontok szerint a különféle demokráciaelméletek demokráciadimenziói együttesen vannak jelen, ebből következően e nézetek képviselői hat demokráciaelmélet-típust alakítottak ki: liberális, konzociális, egalitárius, deliberatív, részvételi és majoritárius. A demokráciákban az egyes dimenziók egyszerre, de eltérő mértékben vannak jelen (van, ahol például a többségi elv érvényesül nagyobb mértékben, más demokráciában ez az elv háttérbe szorul), ezért a demokráciadimenziók multidimenziós demokráciamoddellé formálódnak. Pócza Kálmán szerint e meggyőződés képezi az empirikus demokráciaelmélet kiindulópontját. A demokráciaelméletek olykor egymással ellentétben állnak.⁴⁰³ Más szerzők a demokráciatípusoknál megkülönböztetik a francia, az angol és az amerikai demokráciát is. A francia típusú demokrácia a feudális rendszertől való elszakadással jött létre. Az angol demokrácia létrejöttékor (a dicsőséges forradalom idején) a szabadságjogok helyreállítása vált meghatározóvá, míg az amerikai demokráciát a gyarmattartótól való elszakadás hozta létre. A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy a demokrácia sem egységes: a Szovjetunió megszűnéséig különbséget tettek keleti és nyugati demokrácia között.

Sartori szerint a demokrácia elsődleges jelentése az államforma, kormányforma. Demokrácia alatt társadalmi demokráciát (Tocqueville írásában az amerikai demokrácia a feltételek egyenlőségét jelenti), gazdasági demokráciát (munkahelyen és a munka szervezésében-irányításában kifejeződő demokrácia) is értenek. Sartori szerint a modern demokrácia a liberális demokrácia elmélete.⁴⁰⁴ Megkülönböztethető választási és

⁴⁰³ PÓCZA 2015a, 139–145.

⁴⁰⁴ SARTORI 1999, 13–19. és 34–38.

népképviseleti demokrácia, illetőleg közvetlen és népszavazásos demokrácia.⁴⁰⁵ A népképviseleti demokrácia a választási demokráciát is magában foglaló, a közvetett demokrácia olyan típusa, amelyben a démosz népképviselőket választ a kormányzás feladatainak ellátására. A közvetlen demokrácia képviselet nélküli demokráciának minősül, amelyben a népszavazás tekinthető a közvetlen demokrácia eszközének.⁴⁰⁶ Közvetlen demokráciáról addig lehet beszélni, amíg az abban résztvevők egyszerre jelen tudnak lenni. Sartori a közvetlen demokrácia eszközeként felveti a népszavazást, amely akár elektronikus úton is megvalósulhat.⁴⁰⁷ A népszavazásos demokrácia deliberatív demokráciaként⁴⁰⁸ is működhet, amelyben a döntések a polgárok preferenciái szerint születnek meg.⁴⁰⁹ A demokratikus és a deliberatív döntéshozatal garanciáját jelenti az alapjogok érvényesíthetősége.⁴¹⁰

Jürgen Habermas a jogot és a jogalkotást a morális szférához közelítve a politikai törvényhozás helyett a civil szervezetek hatáskörébe szándékozik adni. A morált a jog emeli a magatartási szabályok szintjére. A jog és az államhatalom összekapcsolódása a törvényhozás helyett a bírói döntésnél valósul meg. A jog akkor válik joggá, amikor a bíró az egyedi esetekre alkalmazza a törvényt.⁴¹¹ Habermas arra a következtetésre jut, hogy az egyenlő személyek kényszermentes vitákban tudják nézeteiket egyeztetni, amit a jog területére a kommunikatív ész jogban és politikában történő felkutatásával, valamint a modern jog önértelmezésének és a modern jog társadalmi folyamatokkal történő összevetésének módszerével ültet át. A bíróságon folyamatban lévő peres eljárásokban a felek saját érdekeinek előterjesztéseiből tud az eljáró bíróság pártatlan és objektív ítéletet hozni. Habermas szerint a jog a politikával és a morállal kapcsolatban van.⁴¹² A morális erkölcsi értékeket az egyének tudatosan, korlátok nélkül tudják alakítani. A személy szabadon választja meg azt a cselekedetet, amely az általa érvényesnek elfogadott

⁴⁰⁵ A demokrácia egyéb jelentéseit magyarul összefoglaló jelleggel lásd: PÓCZA Kálmán (2015b): Az alkotmánybíráskodás intézménye demokráciaelméleti szempontból. In BERKES Lilla – CSINK Lóránt: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása*. Budapest, Pázmány Press. 185–225.

⁴⁰⁶ SARTORI 1999, 66.

⁴⁰⁷ SARTORI 1999, 69–72.

⁴⁰⁸ A deliberatív demokrácia fogalmához lásd például BALOGH 2007, 59–64.

⁴⁰⁹ *Encyclopedia Britannica*. Elérhető: <https://www.britannica.com/topic/deliberative-democracy> (Letöltés ideje: 2019. 08. 10.)

⁴¹⁰ DRINÓCZI 2015a, 12.

⁴¹¹ POKOL Béla (2010c): *Moráleméleti vizsgálódások. A közmorál eltüntetésének kritikája*. Budapest, Kairosz. 102–110. és 134–158.

⁴¹² FELKAI Gábor (1994): Búcsú a szociológiától. Jürgen Habermas új Jogelmélet-e. *Szociológiai Szemle*, 1994/1. sz. 167–173. Elérhető: <http://www.szociologia.hu/dynamic/9401felkai.htm> (Letöltés ideje: 2018. 08. 30.)

normákkal azonos. Habermasnál a közerkölcs az igazságosság fogalmában jelenik meg; az igazságosság pedig az egyenlőség mércéjére szolgál, amely legfőképpen a diszkrimináció tilalmával, illetőleg a pozitív diszkriminációval jellemezhető. Az egyes törvények tartalma is morális elvekből vezethető le, a jog összekapcsolódik a morállal. Az absztrakt morált csak a jog tudja a magatartási szabályok szintjére emelni.⁴¹³ A jog az uralom- és a kényszermentes vita eszméjét testesíti meg. Önmagában a törvényesség nem képes a döntések részére legitimitást teremteni. A jogi normák a jogi közösségek önszerveződésére valók. A viták általában egy-egy konfliktus során alakulnak ki. Habermas szerint elvben a jogállam és a szociális állam demokrácia nélkül is létrejöhet, az állampolgárt az államtól védő jogok biztosíthatóak a politikai részvételi jogosultságok kiosztása nélkül is. Habermas a jogállam fogalmát is a diskurzuselvhez, a *rule of law* tartalmát pedig a kommunikatív hatalomhoz köti.

A kommunikatív hatalom az állampolgárok közmegegyezést létrehozó vitáiból alakul ki, amely a jogra is hatással van. A kommunikációs viszonyokból jön létre a politikai hatalom. Egy jogrend olyan mértékben legitim, amilyen mértékben a kommunikáció révén biztosítja a polgárok magán- és állampolgári autonómiáját. E koncepció jelenti a jog procedurális felfogását. A deliberatív törvényhozás a törvények etikai valóságát, a részérdekeket és az univerzális igazságossági alapelveket is biztosítja. Habermas elméletében a jog legitimitása azon alapul, hogy a jogi személyek mint racionális diskurzusok résztvevői megvizsgálhatják-e, hogy egy vitatott norma minden lehetséges érintett részéről egyetértést fejez-e ki. A jogrendnek visszavezethetőnek kell lenni a kommunikatív cselekvésre, amely az érvényességet, a jogbiztonságot és a helyes döntéseket, valamint a jogállamiságot biztosítja. Habermas diszkurzív jogelmélete a liberálisok (a jogrend értelme az egyének jogainak pontos, a piac államtól történő elhatárolásán alapuló meghatározását feltételezi, a többség diktatúráját kell elkerülni, amelyet a fiktív természetjogon alapuló, minden más jogot megelőző emberi jogok biztosítanak) és a republikánusok (az egyén jogai egy objektív rendet feltételeznek, amely a polgárok közjót biztosító állampolgári önszerveződésen alapuló egyenjogú együttélését jelenti) közös halmazában helyezhető el. A liberális felfogás a politikát is a pozíciókért történő harcként határozza meg, amelyben az értékek és az érdekek pluralizmusa a meghatározó, a politikai jogok pedig az egyének jogaival azonosak. A republikánus nézet

⁴¹³ POKOL 2010c, 9–63.; 26.; 134.

szerint a politikai akaratképzés során a közmegegyezésre irányuló kommunikáció formálja közösséggé a társadalmat, a politikai jogok az egyének közös akaratban való részvételét biztosítják. A szavazatokért küzdő pártoknak el kell sajátítaniuk a deliberatív módszert, az erkölcsös közösség tanácskozáson alapuló határozathozatala a meghatározó. A politikai közösség jogának az általános érvényességű morális alapelveken kell alapulnia.

Habermas szakít a népszuverenitáson alapuló értelmezéssel. A decentralizált társadalomból kiinduló, a politikai nyilvánosság által kiválasztott ösztársadalmi problémákat dolgozza fel. Az önszerveződő társadalom a szubjektum nélküli, a vélemény- és akaratképzést biztosító kommunikációs formákban testesül meg. A népszuverenitás a demokratikus eljárást biztosító kommunikáció biztosítására redukálódik. A jogállamiságot az általánosan hozzáférhető, mindenki számára egyenlőséget garantáló kommunikáció során intézményesített akaratképzés teremti meg.⁴¹⁴ Balogh István szerint John Rawls a társadalmi intézmények vonatkozásában arra az álláspontra helyezkedik, hogy bármennyire is jól funkcionálnak és hatékonyak is a társadalmi intézmények, amennyiben nem minősülnek igazságosnak, abban az esetben fel kell számolni ezen intézményeket. A modern államban vizsgálták, hogy mely modern állami, politikai intézmények alkalmasak arra, hogy teljesüljenek az igazságosság elfogadott elvei. John Rawls az igazságosság újrafogalmazásában játszott meghatározó szerepet. Az igazságosság felfogható modern erkölcsi elvként, amelyet az egyének magukra és intézményeikre nézve elfogadnak kötelezőként.⁴¹⁵ Pokol Béla szerint azonban a folyamatos civil szervezeti vitákban csak szűk értelmiségi csoportok tudnak részt venni.⁴¹⁶ Ennek a folyamatnak az eredménye, hogy a törvényhozási demokrácia helyére egy elitmorál és ehhez kötött jogszolgáltatás kerül. A deliberatív demokrácia a tömegdemokrácia helyett szűk értelmiségi elituralmat és mediokráciát eredményez. A mediokrácia alatt érthető az eltorzult tömegmédiák rendszere. A közvéleményt a médiatulajdonosok és a médiaértelmiség formálja.⁴¹⁷ E folyamathoz kötődik az Amerikai Egyesült Államokból eredő természetjogi eszmére épülő emberjogi ideológia kialakulása.⁴¹⁸

⁴¹⁴ FELKAI 1994, 167–173.

⁴¹⁵ BALOGH 2006, 9. és 353–357.

⁴¹⁶ POKOL 2010c, 135–136.

⁴¹⁷ POKOL Béla (1995): *Médiahatalom*. Budapest, Windsor. 193–194.

⁴¹⁸ POKOL Béla (2017b): A jurisztokratikus állam felemelkedése. *Pázmány Law Working Papers*, 2017/1. 16–18. Elérhető: http://plwp.eu/docs/wp/2017/2017-01_Pokol.pdf (Letöltés ideje: 2018. 05. 27.)

A jogfogalom is nyilvánvalóan magában hordozza annak a kultúrának a jegyeit, amelyben a jogot megalkották. Oliver Wendell Holmes úgy vélekedik, hogy a jogot a bíróságok felől kell megközelíteni, a jog fogalma alatt a bírósági döntések érthetőek. A jogfogalom sokféle nézőpontból megközelíthető. A modern kori jogászok nyilvánvalóan az állami jogalkotó hatalom által létrehozott vagy elfogadott szabályokat fogadják el jognak.⁴¹⁹ Sartori és Pokol Béla álláspontjaival egyetértve megállapítható, hogy a népszavazásos demokrácia lehetőséget teremt a démosz manipulálására. Sartori rámutat arra, hogy amennyiben mindenki enciklopédikus tudással rendelkezne, abban az esetben sem vezetne a népszavazásos demokrácia eredményre.⁴²⁰ Különbséget kell tenni a közvetlen kormányzás és az önkormányzás között. Sartori a képviseleti demokráciát kormányzott politikai rendszerként határozza meg, illetőleg ezt a politikai rendszert tekinti demokráciának. A nép választási hatalma minősül tényleges hatalomnak. A demokrácia vertikális rendszer, és a versengés elmélete: a választók kiválasztják a döntéshozók személyét.⁴²¹ Egyes szerzők felhívják a figyelmet arra is, hogy a demokrácia egyik jelentős problémája a fogalom elburjánzása. A másik jelentős problémája a demokráciának, hogy sokan axiómaként tekintenek rá annak ellenére, hogy a demokrácia nem tekinthető a legalapvetőbb politikai filozófiai fogalomnak.⁴²²

Tamás András arra az álláspontra helyezkedik, hogy a modern állam politikai szerveződés alapján jön létre. A modern politikai állam által létrehozott rendet is a politikai szervek által megalkotott szervek alkalmazzák. A parlament népképviseleti szerv, amelynek tagjai politikai aktussal, azaz választással szereznek mandátumot. A kormány ugyancsak politikai aktussal jön létre, általában a választásokon győztes párt jogosult kormányt alakítani. Az állami adminisztráció a kormányzás által vezetett. A bírói hatalom pedig az állami hatalom egyik kifejeződése. Az érvényes és hatályos jog mint általánosan kötelező magatartási szabály (a társadalmi rend alapvető szabályossága) a politikai szervek működését is köti. Ugyanakkor a jog is politikába ágyazottnak (a politikai uralom pedig egyszersmind jogilag legitimált uralomnak) minősül. A jogi normák a politikai célok számára eszközül szolgálnak. Megítélésem szerint közmegegyezés tárgyát képezi, hogy az

⁴¹⁹ SZIGETI–TAKÁCS 1998, 23–26.

⁴²⁰ SARTORI 1999, 73.

⁴²¹ SARTORI 1999, 74–79. és 89.

⁴²² BÓDIG–GYÖRFI 2002.

állami tevékenység, valamint az állami intézmények által alkalmazott kényszer kizárólag a demokrácia által legitimálható-e.⁴²³

A jogot magatartási szabályok rendszereként szokás meghatározni. A jog egyesíti magában a normatív értékeket, a jogviszonyt mint társadalmi viszonyt, valamint a szervezeti vagy más néven államhatalmat.⁴²⁴ A demokratikus államformának akarategyesítést kell végrehajtania a közösségben. E gondolat vonatkozásában került sor a demokrácia és a joguralom közötti összefüggés feltárására. Alexis de Tocqueville álláspontja szerint a demokratikus kormányzatok lényegéhez tartozik az abszolút többség uralma. A demokratikus autoritást a többségi elven meghozott döntés jeleníti meg.⁴²⁵ A társadalmi rend általában a tények és törvények egyesüléséből keletkezik. Az amerikai angolok társadalmi rendjét Tocqueville demokratikusnak tekintette. E társadalmi rend a legkülönösebb. Az emberek vagyonuk és szellemi szintjük tekintetében egyenlőbbek, mint bármely más országban. A politikai berendezkedés alapvető tétele, hogy a politikai hatalomnak a néptől kell erednie. A politikában az egyenlőséget akként lehet biztosítani, hogy vagy minden állampolgárnak biztosítják a politikai jogokat, vagy egyik állampolgárnak sem. A közösség az emberek egyesülése útján jön létre. Az Amerikai Egyesült Államok demokratikus köztársaságnak minősül.⁴²⁶

A demokrácia fogalmát akként is összegzik, hogy a demokrácia a törvényekkel biztosított szabadságot testesíti meg. A törvényekkel biztosított szabadság szempontjából pedig a joguralom terminológia bír kiemelkedő jelentőséggel. Bódig Mátyás szerint a joguralom és a demokrácia közötti szembenállásról szóló nézetek elterjedése a görög demokrácia gyakorlati kudarcára vezethető vissza. Az alkotmányos jogok, illetve a joguralom ahhoz szükségesek, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás a politikai közösségben megvalósuljon. Az alkotmány és annak értelmezése pedig eszköz az állam céljának, azaz a politikai közösség tagjai jólétének eléréséhez. Amennyiben az alkotmány (vagy annak alkotmánybírói testület általi felülvizsgálatának rendszere) a politikai közösség jólétét nem biztosítja, abban az esetben az alkotmány és az annak felülvizsgálatára hivatott testület is megbukott.⁴²⁷

⁴²³ TAKÁCS 2007, 210.

⁴²⁴ SZIGETI–TAKÁCS 1998, 28. és 33.

⁴²⁵ TAKÁCS 2007, 222–227.

⁴²⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de (1983): *A demokrácia Amerikában*. Budapest, Gondolat. 35.; 44–55. és 256.

⁴²⁷ PÓCZA 2015a, 161.

III. A polgári társadalom kiteljesedése a demokratikus jogállamban

A modern demokráciák a joguralom keretei között működnek. A joguralom eszméjét az alkotmányosság juttatja érvényre, ezért a modern demokráciák egyben alkotmányos demokráciának is minősülnek. Az alkotmányosság gondolata azon gondolat felismerésén alapul, hogy a pozitív jog felett egy felsőbbrendű jognak kell léteznie, amely Aquinói Szent Tamás elméletében Isten parancsaiban összegződött, Hugo Grotius munkásságában az emberi természet általános törvényszerűségeiben jelenik meg, Sir Edward Coke elmélete pedig a *common law* szokásaihoz mérte a pozitív jogot. A marxista irányzat szerint a helyes jog az, amely a leginkább elősegíti az ember erőinek kibontakozását a társadalmi kötelékekben.⁴²⁸ A modern alkotmányosság tehát a felsőbbrendű jogon alapszik.

Sartori szerint az alkotmányosság fogalmának meghatározásakor nincs értelme az ókori görög és római jogintézményekre hivatkozni. Az ógörög nyelvben az alkotmányossághoz leginkább közelítő kifejezés a *politeia*. A latin *constitutio* szónak nincs köze az alkotmányosság eszméjéhez. Az alkotmány eszméje eredendően a XVII. században Cromwell protektorátusa alatt jelent meg. Maga az alkotmány kifejezés a XVIII. században az amerikai alkotmány időszakában jelent meg. Sartori arra az álláspontra helyezkedik, hogy az alapvető vagy emberi jogokat nem szükséges az alkotmányokba felvenni. Az alkotmány lényegét a kormányzati szerkezetnek kell meghatároznia. Az alapjogok a XIX. és a XX. században kerültek be az alkotmányokba. Sartori arra is felhívja a figyelmet, hogy a XX. században az alapvető jogok kategóriája jelentős mértékben kitágult. Az alkotmányok a politikai hatalom gyakorlását korlátozzák. Az alkotmány hatalomszervezés. Az alkotmányokat ösztönzéseken és büntetéseken alapuló szerkezetekként kell megtervezni. Az alkotmányok azt szabják meg, hogy a normákat hogyan kell megalkotni, ellenőrzött hatalomgyakorlást biztosító eljárásokat kell rögzíteniük.⁴²⁹ Mindenekelőtt azonban a modern jogrendszerekben az alkotmányt a többi jogszabály fölé emelik.

⁴²⁸ SZIGETI-TAKÁCS 1998, 19.

⁴²⁹ SARTORI 2003, 226–234. és Előszó.

A francia forradalom időszakában jelentek meg az alkotmányra vonatkozó követelmények, miszerint az alkotmányban meg kell jelennie a hatalommegosztásnak, illetve az alkotmányban védeni kell az alapvető jogokat. Az alapvető jogok érvényesülésének garantálására 1803-ban az Amerikai Egyesült Államokban megszületett a bírói felülvizsgálat intézménye.⁴³⁰ A mindenkori kormányzat politikai tekintélyét a törvényesség ereje határozza meg.⁴³¹ A döntéshozók által meghozott törvényeknek kell engedelmeskedni. Az ókori görög gondolkodásban jelent meg először a törvények démosz által történő megsemmisíthetőségének gondolata. A Római Császárság jogtudósai által kifejlesztett jogrendszer hozta létre a törvényi szabályozás által alakított, kodifikált jogot, amely a Napóleon császár nevéhez fűződő kodifikációig szokásjogi jogrendszerként funkcionált. Az angolszász jogterületen a *common law* szokásjogi rendszert váltotta fel a *rule of law*⁴³² jogrendszere. Az angolszász *rule of law* jogrendszerében jelenik meg a közhatalom *fékek és ellensúlyok* rendszerében történő ellenőrzésének gondolata. Rousseau elméletében a szentesített törvény által a szabadság törvény által uralt szabadsággá válik. Az ember azért válik szabaddá, mert a törvények kormányoznak. A *rule of law* a törvényhozók uralmává alakul, ami a törvények leértékelődését, a törvények rossz minőségét és a jogbiztonság csökkenését eredményezi.⁴³³ A szabadság és a jog közötti összefüggés Montesquieu⁴³⁴ munkájában akként jelenik meg, hogy a szabadság azért jön létre, mert az ember törvények uralma alatt áll.

A *rule of law*, a jog törvényszerű rendjét, a jog szabályosságát, a jog uralmát kimondó eszme az angol alkotmányosság alapja.⁴³⁵ Az angol politikai intézményeket egyszerre jellemezte a parlament meghatározó szerepe, valamint a jog uralma vagy felsőbbbsége.⁴³⁶ Franz L. Neumann a *rule of law* és a jogállam eszméi között akként tesz különbséget, hogy a jogállam eszméje különválasztja egymástól a politikai struktúrát és a

⁴³⁰ BÓDIG–GYÖRFI 2002, 119.; 126–139. és 141–142.

⁴³¹ BIBÓ 1986–1990, II. kötet, 7.

⁴³² A *rule of law* kifejezést Philemon Holland használta először a *Livius Rerum Romanarum ab Urbe condita libri* című művében. A fogalom mai jogrendszerekben használatos jelentését a XIX. századra nyerte el. TAKÁCS Péter (1995): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK. 17.; 1. lj.

⁴³³ SARTORI 1999, 130–142.

⁴³⁴ „A szabadság az a jog, hogy mindenki megteheti azt, amit a törvények megengednek; és ha valamely állampolgár megtehetné azt, amit a törvények tiltanak, nem lenne többé szabad, mert erre másoknak is meglenne ugyanaz a lehetősége.” MONTESQUIEU 2000, 246.

⁴³⁵ TAMÁS 1997, 177.

⁴³⁶ DICEY, Albert Venn (1995): A jog uralma. In TAKÁCS Péter: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK. 21.

jogi szervezetrendszer. A jogi szervezetrendszer feladatát képezi a szabadság biztosítása. A *rule of law* a parlamentarizmus meghatározó szerepét vallja, növeli a bíró tekintélyét. A német felfogás liberális-konstitucionálisnak minősül, míg az angol demokratikus-konstitucionálisnak. A német jogcsaládban a jogtudomány a XVIII. század folyamán alakult ki, ezzel szemben az angolszász jogcsaládban a XIX. században kezdett kibontakozni. Az angol polgárság a parlamentben az akaratát törvénnyé tudta alakítani, ezzel szemben a német polgárság az abszolút állammal szemben a legtöbb szabadság biztosítására törekedett.⁴³⁷

Anglia politikai intézményeiben elsősorban a parlamentnek van meghatározó szerepe. A parlamenti szuverenitásnak Dicey szerint Angliában semmilyen korlátja nem áll fenn. Eredendően a király volt a jog forrása, amely a fejlődés során szuverenitássá formálódott. A törvényt olyan szabályként határozzák meg, amely bírói úton érvényesíthető.⁴³⁸ A második jellemvonása az angol jognak, hogy azt a jog uralma jellemzi. A jog uralmán elsődlegesen az érthető, hogy senkit nem lehet büntetéssel szankcionálni mindaddig, amíg az ország rendes bíróságai a törvény útján meg nem állapították, hogy törvényt sértést követett el. Az alkotmányjog szabályai, amelyeket a kontinentális jogrendszerekben alkotmánykódexekben összegeznek és rögzítenek, az angolszász jogrendszerben a meghozott szabályokból következő rendelkezéseket jelenti. Az alapvető jogok (például a személyes szabadság) bírói döntések során jöttek létre, ezért az angol alkotmány is a bírói döntések formálódása során bontakozott ki. Az angol alkotmányban megtalálható jogelvek tehát nem a kodifikáció, hanem a bírói jogfejlesztő tevékenység eredményei. A precedensek révén a bírók állandó szabályokat fejlesztenek. Az angolokat kizárólag a jog kormányozza.⁴³⁹

A római jogi hagyományban a jog (*ius*) fogalma az igazságossággal (*iustum*) kapcsolódott össze.⁴⁴⁰ A római jogfogalom a közösség által igazságosnak tekintett

⁴³⁷ FELKAI 1994, 167–173.

⁴³⁸ DICEY, Albert Venn (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Kiadása. 35–36.

⁴³⁹ DICEY 1902, 56. és 173–194.

⁴⁴⁰ A rómaiak a *ius* szót kétféle értelmében használták, egyszerre jelentette a jogszabályok összességét (a tárgyi jogot) és a jogosultságot (az alanyi jogot). Ulpianus szerint „*ius est ars boni et aequi*”. (D.1.1.1.1) BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér (1974): *Római jog*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 63–64. A *ius* szó eredetileg a forum Romanum egy konkrét helyét jelentette, ahol a praetor törvénykezett. FÖLDI András – HAMZA Gábor (1996): *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. Hatodik átdolgozott és bővített kiadás, 27–28. Eredendően a római legrégebbi jogállapotban a személyek csak mint az állam tagjai jöttek szóba. A *ius civile*, *ius proprium civitatis* valamely közösségnek a jogát jelentette. A *ius quiritium* a közjogtól elvált magánjogot jelentette kizárólag a római nemzetre vonatkozóan, míg a *ius civile* a

szabályokat testesítette meg szemben a mai jogfogalommal, amely a szuverén által kikényszerített általános szabályokat jelenti. Sartori szerint a jogalkotónak is a jog uralma alatt kell állnia, a jog uralmának az államon belül, a kormányzásban kell megjelenie. Az angol jogelméletben a jog az egyének jogaira vonatkozó bírósági döntésekből létrejött általánosításként jelenik meg. A John Austin és Hans Kelsen⁴⁴¹ jogelmélete alapján létrejött jogállam (*Rechtsstaat*)⁴⁴² formális jogállamfogalom, amely alkotmányos államot feltételez. E felfogással szemben Sartori arra az álláspontra helyezkedik, hogy az államszervezet bármilyen formája alkotmányként jelenhet meg, valamint a szuverén bármilyen parancsa joggá válhat. A pozitív jog ezáltal normákból álló kényszerrendként is meghatározható. A jog a politikailag fölérendelt vagy a szuverén által az alattvalók számára előírt jogként határozható meg. A jog meghatározható azon szabályok összességéeként is, amelyek egy szervezett közösségben a személyek magatartását kényszerítő szankcióval biztosítják.⁴⁴³

Tamás András szerint a szuverenitás eszméje szabadította fel az uralkodót a szakrális jogtól. Rámutat arra, hogy a német jogfelfogásban a jog fogalma elsődlegesen kodifikált jogot jelent. A hagyományos angol felfogás szerint a jog nem feltétlenül kodifikált jog. A *rule of law* (a jog alatti egyenlő szabadság procedurális szabályossága, az alkotmányos jogszabályoknak és törvényes jogi gyakorlatnak az egysége) eszméje során az alanyi jogot érintő döntések észszerű törvényessége a meghatározó, míg a jogállamiság eszméjében a szabályosság normatív kifejeződése játszik vezető szerepet.⁴⁴⁴ Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy az igazságtalan jogszabály is jogszabálynak minősül, ami a szabadság biztosítékaként felfogott jogot megkérdőjelezi; a törvények gyors változása pedig a kiszámíthatóságot ássa alá. A jog kizárólag a törvényhozás tárgya, a törvényhozást

római polgárokon kívül más nemzet polgáira is vonatkozott. A császárkorban írott jogra és íratlan jogra tagolódott. Az íratlan jog a szokásjogot foglalta magában. Az írott jog *ius* alatt a köztársaságkori jogászok által összefoglalt jogot és a császári törvényhozás által kiadott törvényeket, valamint a jogtudományt jelentette. HOFFMANN 1866. 25.; 111–112. és 362–363. (A jog szó római jelentéseinek további vizsgálatához lásd: HAMZA 1998.)

⁴⁴¹ Kelsen elméletéhez lásd például: EGRI-KOVÁCS Krisztián (2018): Az alkotmánybíráskodás kialakulása. *Jogelméleti Szemle*, 2018/1. sz. 30–52.; BEYME, Klaus von (2003): Alkotmánybíráskodás. In PACZOLAY Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel. 114–124.; PACZOLAY Péter (2003): Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In PACZOLAY Péter szerk.: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel. 9–31.

⁴⁴² A fogalmat legelsőként Karl Welcker használta, aki a zsarnokság és a demokrácia mellett létező államformát értett a kifejezés alatt. TAKÁCS 1995, 17.; 1. lj.

⁴⁴³ SZIGETI-TAKÁCS 1998, 25.

⁴⁴⁴ TAMÁS 1997, 142. és 178–183.

kizárólag a törvényhozók uralmának vetik alá. A jog pozitivista felfogása így nem garantálja az alapvető jogokat, a törvényhozás nem nyújt semmilyen biztosítékot.⁴⁴⁵

A demokrácia fogalma a modern alkotmányos államban arra vonatkozik, hogy a törvényeket milyen eljárások keretében alkossák meg, illetve hogyan válasszák ki azokat, akik megalkotják a törvényeket.⁴⁴⁶ Sartorihoz hasonlóan Pokol Béla is arra a következtetésre jut, hogy a társadalmi fejlődés során az állam egyre nagyobb szerepet játszik a jogi normák megalkotásában. E fejlődési folyamat ugyanúgy jelen volt a római jog életében, mint a középkori és újkori jogfejlődésben, valamint az észak-amerikai XX. századi jogalkotás során. A jog absztrakttá válásának megismétlődése vélelmezhetően abban áll, hogy a *Digestát* teljes egészében elfelejtették. A *Digesta* újrafelfedezését követően hozták létre a glosszátorok, kommentátorok és jogi humanisták munkásságának köszönhetően a modern jogrendszerre jellemző, a kodifikáció során megjelenő és alkalmazandó jogdogmatikai fogalmakat. A jogdogmatikai fogalmakat a római jogászok hozták létre.⁴⁴⁷ A római jog eredetileg eseti döntésekből állt, amelyet a görög filozófia hatására regulákká formáltak a Krisztus előtti II. század végétől. Cicero a kazuisztikus római jogot egységes rendszerben szándékozott összefoglalni, amely munkája az utókor számára nem maradt fenn.

A középkor nem kedvezett az államtudomány fejlődésének. A kereszténység azon okból fordult el az államtól, mert az állam csak a test országának minősült, szemben az egyházzal, amely a szellem országát testesítette meg. A klasszikus ókor államtanának emléke a középkorban nem maradt fenn. A keresztény gondolkodásban az állam (uralkodó) az isteni hatalom helytartójának, azaz a pápának volt alárendelve. Emellett a germánok sem művelték az államelméletet magas színvonalon. A római állameszme végül csak a középkori laikus világban talált megfelelő képviseletre. Az államtudományok újjáéledése a XVI. századtól következik be. Machiavelli szabadította fel a politika tudományát a teológia gyökere alól. Bluntschli úgy vélekedik, hogy Machiavelli politikai iratai nem minősülnek általános államtannak abból az okból következően, hogy Machiavelli nem volt tudományos szellem.

⁴⁴⁵ SARTORI, Giovanni (1995): A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In TAKÁCS Péter: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK. 240–246.

⁴⁴⁶ BÓDIG–GYÓRFI 2002, 119.

⁴⁴⁷ BÓNIS Péter (2011): *Az európai közös jog születése*. Budapest, Rejtjel. 27. és 30–31.

Később Jean Bodin kötötte össze a bölcsészetet a történelemmel és a jog- és állambölcselettel. Az állam fogalmát a családok többsége és közös javaik szuverén hatalom alatt létrehozott jogrendjeként határozta meg.⁴⁴⁸ A középkori jogfejlődésben a szokásjogot az 1700-as évek időszakában a központi államhatalom által alkotott jog váltotta fel. A kontinentális jogrendszerben René Descartes hatására alakult ki a közös ismérvek alapján létrehozott rendszergondolkodás. Samuel Pufendorf emelte ki a jogi rendelkezésekből az átfogóbb elveket, Christian Wolf pedig logikai rendszerbe állította össze a magánjog és a jogi eljárások dogmatikai fogalmait. Az angolszász jogfejlődésben a precedensjogot a XX. század folyamán teljesíti ki a törvényhozó által megalkotott jog.⁴⁴⁹

A polgári társadalomnak politikai célja a jogállapot megvalósítása. Az angol polgári társadalom eszméje azonos az alkotmányos monarchiával, az amerikaié pedig az elnöki köztársaságban valósul meg. Egyesek szerint a polgári társadalom teljes mértékben csak a franciáknál valósult meg. A polgári társadalom olyan állapot, amelyben az emberi szabadság, az állampolgári egyenlőség és a jogbiztonság jogilag szabályozott, amely állapotot összességében jogállapotként lehet meghatározni. A jogállapot a legalitás és a moralitás egysége. A jogállapot tartalma a jogállam és az alkotmányosság eszméiben fejeződik ki. A jogállamiság a közhatalom jognak való alávetettségét jelenti, amely német terminológiával a *Rechtsstaat*, angol kifejezéssel a *rule of law* fogalommal határozható meg. A továbbiakban e két terminológia rövid ismertetésére vállalkozom.

IV. A jogállamiság és a joguralom fogalmainak áttekintése

Tamás András szerint a jogállamiság három minimális feltétellel rendelkezik: a tulajdon szabadsága, a szerződés szabadsága, valamint az állampolgárok egyenjogúsága. A jog fogalmáról vallott jogászi, a szocializáció során kialakult gondolkodási technológia alapján meghatározott fogalom nem esik egybe a jog hétköznapi fogalmával. A jog társadalmi munkamegosztást feltételez, amely nem gyakorolható a jogászi hivatás közreható nélkül. Ugyanakkor a jogászi joggyakorlat és a jogról való gondolkodás nem válhat el egymástól. A jog fogalmát a jogtudósok, a jogelméleti szakemberek formálják. A

⁴⁴⁸ BLUNTSCHLI, Johann Caspar (1875): *Az általános államjog és a politika története*. Első kötet. Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala. 15. és 2–31.

⁴⁴⁹ POKOL 2001, 207–211.; POKOL 2010b, 120–133.; POKOL 2008, 17–28. és 134–139.

jog mint terminológia egyszerre jelent jogi normát, döntést és jogviszonyt, tárgyi jogot és alanyi jogot, jogosultságot és kötelezettséget, eszmét és szervezetet, nyelvet és igazságot. A jogi változások a társadalmi változásokra is hatással vannak, ugyanakkor ez az állítás megfordítva is igaznak mondható. A jogtudomány a társadalomtudományba beágyazott. A jogbölcselet egyik fő feladata a jog mibenlétének meghatározása. A jogfilozófia az általános filozófiához képest a speciális ismerettárgyat, azaz a jogot vizsgálja. A XIX. század fő tendenciáit a természetjog, a jogpozitivizmus és a jogtörténeti irányzat határozta meg.⁴⁵⁰ Tamás András a következő tíz jogelvet jelöli meg, amellyel a jogállamiság fogalma meghatározható: 1. hierarchikusan felépített jogrendszer, amelynek csúcsán az alkotmány áll; 2. a törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött; 3. a törvényalkotási tárgyakat törvényben kell rögzíteni; 4. a jogszabályoknak nem lehet visszaható hatályuk; 5. a jogrendszer biztosítja az alapvető emberi jogokat; 6. a kormányzás és a közigazgatás a törvényeknek alávetett, és jogot nem sérthet; 7. jogbiztonság; 8. az állampolgárok alanyi jogait a közigazgatási bírászkodás biztosítja; 9. a jogszolgáltatásban az egyént bizalmi elv illeti meg; 10. az alkotmánybírászkodás biztosítja az alkotmányosság biztonságát.

A hatalmi ágak megosztásának elve a modern politikai állam eszméje. Jogállam pedig kizárólag a modern állam lehet.⁴⁵¹ A jogállam és a demokrácia viszonyában a jogállamiság négy modellje különböztethető meg. Az első modell a liberális jogállam modellje, amelyben a magán- és a közszféra élesen elkülönül egymástól, a magánszféra a szabad verseny szerint szerveződik, a szabadság és az egyenlőség a jogban és a szuverenitásban fejeződik ki, a jog rendelkezik az állam felett. A második modell a szubsztantív jogállam modellje, amelyben a pozitív jog az anyagi jogi jogosító vagy kötelező magatartásszabályokból áll, az állam rendelkezik a jog felett. A harmadik modell a formális jogállam modellje, amely tagadja az anyagi jog eljárási joggal szembeni elsőbbségét. A jogot a szabályosan megalkotott és kihirdetett jogszabályokkal azonosítja. A negyedik modell a demokratikus (vagy szociális) jogállam modellje. E modellben megjelenik a demokrácia alkotmányos követelménye. A demokratikus jogállam a polgári társadalom teljes kifejlődése. A demokratikus jogállamban a közigazgatással szemben elvárásaként jelenik meg a szolgáltató állam koncepciója, amely feladatokat vállal az

⁴⁵⁰ SZIGETI-TAKÁCS 1998, 9–19.; 23. és 33.

⁴⁵¹ TAMÁS 1997, 167.

állampolgárok igényei kielégítésében. A demokratikus jogállam eszméje magában foglalja az újabb emberi jogokat is.⁴⁵²

A jogállam és a *rule of law* olyan eszmék, amelyekben a jog meghatározó jelentőséggel rendelkezik. A jogállamiság eszméjében a pozitív jog, a *rule of law* eszméjében az alanyi jog a meghatározó.⁴⁵³ A jog uralmát általában az emberek uralmával azonosítják. Ahol a jog uralkodik, ott nem fordulhat elő a zsarnokság. Takács Péter szerint a fogalom paradoxon, ugyanis a jogot is az emberek alkotják. Felvetődik a kérdés, hogy mi a biztosíték arra, hogy zsarnoki jogszabályokat nem alkotnak meg, illetőleg az állami szervek nem élnek vissza hatásköreik gyakorlása és feladataik teljesítése során. Takács Péter alaptételként rögzíti, hogy a szuverenitás nélkül nem lehet jogállamiságról beszélni. Ugyanakkor a jogállam a szuverenitás fogalmával ellentétben áll, mert a legfőbb hatalom korlátozása nehezen elfogadható. Egyesek a szuverenitás korlátozását természetjogi eszmékkal, mások a hatalommegosztás eszméjével igazolják. Ahhoz azonban, hogy a jogállam kizárja az emberek uralmának önkényét, szükséges, hogy a jogállamot természetjogi alapokon álló erővel ruházzák fel.⁴⁵⁴ Takács Péter rámutat arra, hogy a jogállam kategorizálása (demokratikus jogállam, liberális jogállam, szocialista jogállam, keresztény jogállam, nemzetiszocialista jogállam) kiüresítheti a jogállam fogalmát. A jogállam fogalmának részét képező intézményeket, jogelveket és eljárásokat nem lehetséges tételesen felsorolni, és az intézmények nem tekinthetők kizárólagosnak. Takács Péter álláspontja szerint a jogállam fogalmát nem sikerült meghatározni.

A jogállam fogalma az államjoggal úgy állítható szembe, hogy az államjogban az állam rendelkezik a jog felett, míg a jogállamban a jog rendelkezik az állam felett.⁴⁵⁵ E tételből következik, hogy az államnak hatalma minden területén a kormányzati formától függetlenül fenn kell tartania a jogrendet. Az állampolgároknak pedig akár testületek és

⁴⁵² TAMÁS 1997, 167–176.

⁴⁵³ TAMÁS 1997, 183.

⁴⁵⁴ A természetjogi gondolat a görög filozófiai gondolkodásban jelent meg. Anaximandrosz világméretű levezethető, hogy a világ egy jogrendszert alkot, amelyben a dolgok keletkezését és pusztulását az igazságosság korlátozza. E természetjogi felfogással szemben a szofisták akként foglaltak állást, hogy egyetlen természetes jog az erősebb joga. A pozitívizmus akkor győz a természeti joggal szemben, ha a sok gyenge sokaság győzedelmeskedik az erővel szemben. A jogpozitívizmus és a természetjogi irányzat a jog társadalomtörténete során folyamatosan újratermelődik. A XX. századi természetjogi rendszerben a pozitív jognak az alapvető jogoknak kell megfelelnie, ami a hatalomgyakorlás felső korlátja. A természetjogi iskola az i. e. V. századtól a XIX. századig uralkodott. A jogot már nem a tradíció vagy a vallásos meggyőződés ereje tartja fenn, hanem az ember által írásba foglalt alapvető jogok garantálják. SZIGETI–TAKÁCS 1998, 35–41.

⁴⁵⁵ TAKÁCS 1995, 9–18.

intézmények tagjaiként is egyenlő mértékben engedelmeskedniük kell az államnak.⁴⁵⁶ Carl Schmitt szerint a törvényhozó állam olyan államszervezet, amely általánosan előre meghatározott normát alkot, és amelyben a törvényhozót elválasztották a törvényt alkalmazó szervektől. A törvényeknek tehát érvényesülniük kell, az államhatalmat a törvényeknek alávetett hatóságok gyakorolhatják, ami az állami hatalomgyakorlás általános legalitásán alapszik.⁴⁵⁷ A törvényhozást ugyanakkor az önkényes kényszer elkerülése érdekében korlátozni kell, a törvényhozásnak elveknek kell megfelelnie.⁴⁵⁸ E következtetés felveti a demokrácia és az alkotmánybíróság közötti kapcsolat vizsgálatára vonatkozó igényt, ezért a következőkben e kapcsolat áttekintésére vállalkozom.

V. Az alkotmánybíróság és a demokrácia közötti kapcsolatáról

Az alkotmányos korlátok érvényesítését a bíróságok feladataként szokás meghatározni. A magasabb szinten elhelyezkedő jogszabály abban az esetben tudja az alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály korlátozását megvalósítani, ha létrejön egy szerv, amely az alacsonyabb szintű jogszabály megsemmisítésére jogosult. E feladatot bíróságra ruházták át azon okból következően, hogy a jogszabályok értelmezése a bíróságok feladata. A bírókat a politikától elszigetelik, másrészt a bíróságok érvelése alkalmasabb az alkotmányos érvek rendszerszinten történő alkalmazására. Az alkotmánybíráskodás a jogszabály értelmezésének egy speciális esete. Az alkotmány absztraktabb, mint a többi norma, ennél fogva más jogszabályokhoz képest több értelmezést tesz lehetővé. Az alkotmánybíróság döntése során az alkotmány hézagait kitöltik. Az alkotmánybíróság az alkotmány őre.⁴⁵⁹

Korábban már foglalkoztam az alkotmánybíráskodás fogalmával. Az alkotmánybíráskodás terminusát a korábbiakban meghatározottak szerint a következőkben is azzal a tartalommal alkalmazom, miszerint *az alkotmánybíráskodás a jogszabályok,*

⁴⁵⁶ MOHL, Roberth Von (1995): *Jogállam*. In TAKÁCS Péter: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK. 33–37.

⁴⁵⁷ SCHMITT, Carl (1995): A törvényhozó állam. A törvényhozó állam legalitásrendszere más államtípusokkal szemben. In TAKÁCS Péter: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK. 33–37. 53–59.

⁴⁵⁸ HAYEK, Friedrich August von (1995): Az egyéni szabadság biztosítója. In TAKÁCS Péter: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK. 75–91.

⁴⁵⁹ BÓDIG–GYÖRFI 2002, 156–159.

*egyéb jogi normák és az egyedi jogalkalmazó szervek határozatai alkotmányosságának bírói elbírálása.*⁴⁶⁰ Az alkotmánybíróság fogalmán röviden tehát olyan bíróságot szokás érteni, amely az alkotmány alapján megsemmisítheti a jogrendszer bármely jogi normáját.⁴⁶¹ Az alkotmánybíráskodás feltételezi, hogy létezik egy alkotmánybíróságot kötelező alkotmány, amelynek alapján az alkotmánybíróság döntést hoz. Az alkotmány szükségképpen korlátozza a demokráciát. Bragyova András szerint az alkotmánybíróságot nem lehet sommásan az alkotmány megvalósításának szerveként elfogadni. Ebben az esetben az alkotmánybíráskodást kizárólag abban az esetben lehet elfogadni, ha helyesen értelmezte az alkotmányt. Ez az érvelés azt is előzetesen feltételezi, hogy az alkotmány demokratikusabb, mint a törvényhozó hatalom, valamint az is eleve feltételezett, hogy az alkotmányt az alkotmánybíróság minden más szervnél helyesebben ismeri meg és alkalmazza. Emellett még az a kérdés is felvetődik, hogy ki jogosult az értelmezés helyességéről dönteni a bíróságon kívül.⁴⁶²

Az alkotmánybíróságot az alkotmánykonkretizálás szerveként is meg lehet határozni. Az alkotmánybírók ugyanis közvetlenül az állam legmagasabb döntési szintjét jelentik, az alkotmányozó hatalom alatt állnak, és az alkotmányt vagy alaptörvényt akár veszélyeztethetik is azon hatáskörük gyakorlásával, hogy a törvényeket alkotmány- vagy alaptörvény-ellenesség jogcímén jogosultak megsemmisíteni. Ez az ellenőrizhetetlenség veti fel a „Ki őrzi az őrzőket?” kérdését. Pokol Béla tanulmányában e problémakör elemzésekor felvetette az *Alkotmánybíróság-figyelő Központ* létrehozására vonatkozó javaslatot. A testület feladatkörébe tartozna annak ellenőrzése, hogy az alkotmánybírósági döntések meghozatalakor az alkotmánybírók nem sértették-e meg az alaptörvény és az alkotmánybíráskodásról szóló törvény rendelkezéseinek nyelvtani értelmezését, másrészt a testület feladatát képezné az alkotmánybírósági határidők betartásának ellenőrzése. A nyelvtani értelmezés nyilvánvaló megsértése Pokol Béla szerint alkotmánysértést jelent, amelyet a testület nyilvánosságra hozna. A testület jelentéseit az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága vitatná meg. Az alkotmánybíróság alaptörvényhez kötése, illetőleg „az őrzők őrzése” e módon válna biztosíthatóvá. Pokol Béla szerint a testület tagjai az összes jogi karról kiválasztott, az összes országgyűlési frakció javaslatával az

⁴⁶⁰ EGRI-KOVÁCS 2018.

⁴⁶¹ BAGYOVA 1996, 136.

⁴⁶² BAGYOVA 1996, 139.

államfő által kinevezett vezető oktatók lehetnének.⁴⁶³ E kérdés vizsgálata Bragyova András tanulmányában sem minősül jelentéktelennek, ugyanis az alkotmánybíráskodás és a demokrácia viszonya függvénye az alkotmány és a demokrácia, másrészt az alkotmánybíráskodás és az alkotmány közötti viszonyoknak.⁴⁶⁴

A demokráciát mind az alkotmánybíráskodás mellett, mind az alkotmánybíráskodás ellen fel lehet hozni. Sokak az alkotmánybíráskodásban a demokrácia ellensúlyát látják. Bragyova András ezzel kapcsolatban úgy vélekedik, hogy a bíróság sem, és így az alkotmánybíróság sem lehet demokratikus intézmény. A demokratikus bírói döntés értelmezhetetlen, aminek oka abban áll, hogy egy demokratikus intézménynek a demokratikus akaratot kell megvalósítania. A bíróság azonban az alkalmazott jogrendszer érvényességéből, a jogszabályi jogértelmezésből, valamint az alkalmazott jogszabályból származtatja a legitimitását. Bragyova András feltételezi, hogy kapcsolat áll fenn az alkotmány és a demokrácia között, valamint úgy foglal állást, hogy az alkotmánybíráskodás és a demokrácia nem áll ellentétben egymással. Minimális értelemben alkotmányos demokráciában nem kizárt az alkotmánybíráskodás, maximális értelemben pedig az alkotmánybíráskodás az alkotmányos demokrácia szükségképpeni eleme. Az alkotmánybíráskodást a demokráciával ellentétbe állítók úgy szoktak érvelni, hogy az alkotmánybíróság a nép demokratikus törvényhozó és alkotmányozó hatalmát igazolatlanul gyakorolja azzal, hogy a törvényhozó döntését megsemmisíti, ezáltal az alkotmányos rendszer demokratikusságát jelentős mértékben korlátozza. A törvényhozó hatalom és az alkotmánybíróság közötti konfliktus tárgya az alkotmány értelmezése és alkalmazása, amely az alkotmánybíráskodás alkotmányos igazolásának legalapvetőbb alkotmányelméleti problémája. Az alkotmányos igazolás során az alkotmányértelmezés és az alkotmányos normák igazolására irányuló alkotmányelmélet jut meghatározó szerephez. Az alkotmányértelmezés az egyik legfontosabb alkotmánybírói tevékenység. A törvényhozó hatalom is származtatott hatalom azért, mert az alkotmányból vezethető le a hatásköre. Amennyiben a törvényhozó alkotmányellenes törvényt hozott, a törvény érvénytelen. Bragyova András arra is rámutat, hogy a parlamenti szuverenitás elmélete a törvényhozó hatalom alkotmányhoz való kötöttségének tagadására irányul, ennél fogva

⁴⁶³ POKOL Béla (2018): Alkotmánybírói törvényünk ellentmondásai és feszültségei (eszményiek és praktikusak). *Jogelméleti Szemle*, 2018/1. sz. 174–176. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2018_1.pdf (Letöltés ideje: 2018. 08. 20.)

⁴⁶⁴ POKOL 2018, 139.

magától értetődően kizárja az alkotmánybíráskodást. Ennek az oka abban áll, hogy a törvényhozó hatalom maga is alkotmányozó hatalom. Bragyova András ezen érv cáfolata során úgy érvel, hogy az előző állítás elfogadása a törvényhozó hatalom feltétlen vagy a többi hatalmi ággal szemben történő elsőbbségének elismerését jelenti. Tulajdonképpen ebben az esetben az alkotmánybíráskodás a parlamenti törvényhozó hatalom szuverén né formálódása, azaz korlátozhatatlansága miatt értelmetlenné válik.⁴⁶⁵

Emellett a demokrácia és az alkotmány kapcsolatát, valamint az alkotmány és az alkotmánybíráskodás viszonyát érdemes megvizsgálni. A demokrácia fogalmához hasonlóan Bragyova András az alkotmánybíráskodásnak ugyancsak két típusát különbözteti meg. Az egyik típus az eljárási alkotmánybíráskodás, a másik típus pedig a tartalmi vagy szubsztantív alkotmánybíráskodás. Az alkotmánybíráskodás a demokrácia korrekciójaként is igazolható. Igazolható az alkotmánybíráskodás a demokrácia szükségszerű korlátaival, a demokrácia ellensúlyozásával is. Ez utóbbi esetben az alkotmánybíráskodás a demokrácia ellentétéként is megjelenik. E felfogást vallók szerint a demokrácia egy ismérve, elve az állam vagy a társadalom intézményeinek és normáinak. Az alkotmánybíráskodás eljárási típusú igazolása úgy vélekedik, hogy az alkotmánybíróság abban az esetben jogosult a jogszabály megsemmisítésére, amennyiben a jogszabályt nem megfelelő eljárási rend szerint alkották meg, tehát a jogszabály közjogi érvénytelenségben szenved. Az alkotmánybíróság eljárási igazolása a demokrácia eljárási fogalmát feltételezi. Az eljárási demokrácia szükségképpen korlátozott, mert a demokratikus eljárás sem hoz minden esetben helyes döntést. A képviselői demokráciákban a megválasztott képviselői szerv korlátozott értelemben reprezentálja a politikai közösséget, illetőleg a választóknak csupán a jelöltekre vonatkozóan van választási jogosultságuk. Ettől a demokratikus döntés alkotmánybíróság általi megváltoztatása vagy megsemmisítése nem válik igazolhatatlanná. A demokratikus döntés a közjogi érvényességi garanciák teljes körű betartása esetén sem ad garanciát arra vonatkozóan, hogy a döntés igazságosnak vagy helyesnek bizonyul, ezért a demokratikus eljárás eredményeit is indokolt korlátozni és ellenőrizni. Az alkotmányos demokrácia nem elégedhet meg a demokrácia eljárási fogalmával, illetőleg nem mellőzhető a tartalmi demokráciafogalom sem. A tartalmi demokráciafogalom alkotmányos jogok alakjában jelenik meg, ami a többségi önkény korlátozásának követelményeként is érvényesül. Bragyova András rávilágít arra is, hogy a

⁴⁶⁵ BRAGYOVA 1996, 136–154.

társadalmiszerződés-elméletek eredményeként jelenik meg a demokratikus döntéshozatal eredményének korlátja.⁴⁶⁶ Az eljárási demokráciafogalom a törvényalkotás eljárási rendjét tekinti meghatározónak a törvény tartalmától függetlenül. Az alkotmánybíróság szubsztantív fogalmára vonatkozóan követelményként jelenik meg, hogy a törvény alkotmányos igazolhatóságának mércéjét előzetesen meg kell határozni. Az alkotmányos demokráciában léteznie kell olyan szervnek, amely a demokratikus eljárás eredményét ellenőrzi. Ez a szerv az alkotmánybíróság. Az alkotmánybíráskodás során érvényesülnie kell a törvény előtti egyenlőségnek (a törvény mindenkire egyaránt érvényes) és az alkotmányos egyenlőségnek, amely szerint a törvény akkor alkotható meg, ha a törvényben meghatározott magatartások a törvény által általánosan elfogadhatóak. A törvényhozó nem tehet a közösség tagjai között alkotmányos indokok nélkül különbséget.

Az előzőekben részletezett indokok alapján azon következtetés vonható le, hogy a demokrácia és az alkotmánybíróság terminológiák nem állnak ellentétben egymással. E megállapításon továbblépve érdemes részleteiben is megvizsgálni a demokrácia és az alkotmánybíróság kapcsolatát, valamint az alkotmánybíróságok modern demokráciákban betöltött szerepét. Pócza Kálmán szerint a magyar alkotmánybíráskodás gyakorlatának empirikus vizsgálata a magyar politikatudományi irodalom körében kibontakozóban van. Az alkotmánybíráskodást elsősorban filozófiai és jogtudományi aspektusból vizsgálták. Pócza Kálmán az alkotmánybíróságot a meghatározó demokráciaelméletek szemszögéből vizsgálja. Ehhez az alkotmánybíráskodás fogalmát is meg kell határozni, amely a demokráciához hasonlóan szintén nem egységes. Az alkotmánybíróságnál kérdés, hogy jogosult-e a testület végleges jelleggel megsemmisíteni a törvényhozó és a végrehajtó hatalom által megalkotott jogszabályokat. Az alkotmánybíróságokat ezen ismérv alapján minősítik erős vagy gyenge alkotmánybíróságoknak. A gyenge alkotmánybíróságoknak nincs joguk megsemmisíteni a törvényt. Ezzel szemben erős alkotmánybíróságoknak minősülnek az olyan alkotmánybíróságok, amelyek végleges, felülbírálhatatlan jelleggel jogosultak a törvényt megsemmisíteni.

Pócza Kálmán a demokráciaelméleteket az alkotmánybíróságokhoz hozzárendelve hatféle demokráciaelméletet különböztet meg: liberális, konszociális, deliberatív, egalitárius, részvételi, többségi. A liberális felfogás arra koncentrál, hogy a többségi döntéshozatal döntéseivel szemben minél több vétőjogot biztosítsanak, ami az erős

⁴⁶⁶ BRAGYOVA 1996, 155.

alkotmánybíróságot alapozza meg. A liberális felfogás alaptétele, hogy a bírói felülvizsgálat korlátozza a leghatékonyabban a többség zsarnokságát. Ennek oka abban áll, hogy a bíróságokat indokolási kötelezettség terheli. A bírói ítéleteknek konzisztenseknek kell lenniük. Az alkotmánybíróság legitimitációját azon okokból is megfelelően kell megalapozni, mert az alkotmánybíróság döntései megfellebbezhetetlenek. Ezzel szemben felhozzák, hogy az alkotmánybírósági döntések is ellentmondanak egymásnak. A konszociális felfogás arra az álláspontra helyezkedik, hogy a társadalomban meglévő releváns nagyobb érdekcsoportok mindegyike részt tudjon venni a döntéshozatali folyamatban. A konszociális demokráciát a plurális társadalom, a széles körű intézményi hatalommegosztás, az arányos választási rendszer, továbbá a többpártrendszer jellemzi. A konszociális demokrácia fontosnak tartja az erős alkotmánybíróság felállítását, amely a legjobban védi a kisebbségeket.

A deliberatív demokrácia a döntéshozatal módjára helyezi a hangsúlyt. Az alkotmánybíráskodással szemben kifogásolja, hogy a nyelvezete és az érvelésmódja kötött és formális. Ezzel szemben Habermas úgy foglal állást, hogy az alkotmánybírásnak nem a döntés képezi a feladatát, hanem a törvényhozás felügyelete. A megsemmisítő döntésekben tartózkodni kell az absztrakt elvek lefektetésétől, mert az a későbbi döntések meghozatala során megköti az alkotmánybírók és a jogalkalmazók kezét. Egyesek szerint a különvélemények magukban hordozzák annak a lehetőségét, hogy a későbbi jogfejlődés során a bíróság döntése megváltozhat. Az egalitárius demokráciaelmélet támogatói szerint a politikai szabadságjogok egyenlősége önmagában még nem biztosít egyenlőséget. A jövedelem, egészségügy egyenlő elosztása révén lehet csak az egyenlőséget megvalósítani. A megközelíthető egyenlőség biztosítására alkalmazható a pozitív megkülönböztetés vagy a kvóták intézménye. E felfogás szerint az alkotmány és a ráépülő alkotmánybíráskodás megvalósítja a legfőbb jót, ami a politikai közösség legfőbb célja. Ha e cél nem valósul meg, akkor nem működik jól az alkotmánybíróság.

A gyenge alkotmánybíráskodás jellemzője, hogy a törvényhozó felülírhatja az alkotmánybíróság döntéseit. Egyes megközelítések szerint a szociális jogok a gyenge alkotmánybíráskodással rendelkező államokban kikényszeríthetőek ki a legteljesebb mértékben. A kikényszeríthetőség mértéke alapján gyenge és erős alapjogok különböztethetőek meg. A leggyengébb, azaz a deklaratorikus alapjogok szerepelnek ugyan az alkotmányban vagy alaptörvényben, de kikényszeríthetetlenek. A gyenge szubsztantív alapjogok kikényszeríthetőek, de az alkotmány a törvényhozó számára széles

diszkracionális jogot ad. Az erős szubsztantív szociális jogok pontosan körülírtak. Az alkotmánybíráskodás gyengesége vagy erőssége Pócza Kálmán szerint úgy befolyásolja az alapjogokat, hogy erős alkotmánybíróságok esetében az alapvető jogok érvényesítése az állam költségvetését jelentős mértékben megterheli. Ezzel szemben a gyenge alkotmánybíráskodás során jogorvoslati eljárásban érvényesíthető ugyan az alapjog, de a döntés a költségvetést kevésbé terheli meg. Az alapjogok és az alkotmánybíráskodás ily módon történő megkülönböztetése egalitárius szempontból történik. Más megközelítések szerint a jólét megvalósítása nem az alkotmánybíróság, hanem a törvényhozás és a kormányzat feladata.

A részvételi demokrácia elméletének álláspontja szerint alkotmányos kérdésekről az állam polgárainak közösen kell döntenük. Az alkotmánybíráskodás nem bízik a választópolgárok és a választott képviselők képességeiben. Az alkotmánybíráskodás kritikusai szerint az állampolgárok maguk is tudnak döntést hozni alkotmányos kérdésekben, a döntést nem kell, és nem szabad arisztokratikus testületre bízni. Ugyanakkor egyes szerzők arra is felhívják a figyelmet, hogy kibékíthetetlen nézetkülönbségek alakulhatnak ki az állampolgárok között alapvető kérdésekben is. Ezzel szemben az amerikai konzervatív felfogás szerint az alkotmánytól minden kérdést távol kell tartani. Más megközelítések szerint az alkotmányos kérdések sem különböznek a hétköznapi kérdésektől. Valódi demokráciában minden alkotmányos kérdés vita tárgyává tehető. Az állampolgárok az alkotmányozási folyamat egyszerűsítésével alkotmánymódosítás vagy alkotmányozás során állampolgári gyűlések megtartásával bevonhatóak a döntéshozatali folyamatba.

A többségi akaratot előnyben részesítők a közvetlen demokráciával szemben a képviseleti formát részesítik előnyben, és a többségi választási rendszert preferálják. A döntéshozatal ez esetben a parlamenti többség kezében van. A deliberatív demokráciaelmélettel szemben a vita a parlamentben valósul meg. E felfogásban a hatalommegosztás is a kormányváltások által valósul meg. A többségi álláspont szerint nem lehet alkotmányosnak nevezni azon országok berendezkedését, amelyekben nem valósul meg a hatalmi ágak szétválasztása. Az alkotmánybíróságok tudják a legjobban megvédeni az egyéneket az állami és a többségi zsarnoksággal szemben, amit a demokratikus hagyomány tagad azon indokoknál fogva, hogy ne egy arisztokratikus testület kényszerítse rá a politikai közösség tagjaira a saját akaratát. Az

alkotmánybíróságok szerepének megnövekedését és a bíróságok egyéni jogokat védő szerepét az alkotmányok jogvédő jellege hozta magával.

A bíróságok kritikussai akként vélekednek, hogy a jogrendszer koherenciájának megőrzése a törvényhozónak és az állampolgároknak is érdeke, ahogyan a bíróságoknak is. A bíróságok egy bíró hatására a saját precedenseiket is megváltoztatják. A törvényhozásnak és nem a bíróságoknak kell meghatározni az alapjogok mibenlétét. Az ezzel szemben érvelők úgy vélekednek, hogy a bírói felülvizsgálat intézménye alakíthatja ki azt a jogi kultúrát, amelyet a polgárok tiszteletben tartanak. Az amerikai kontextusban azért fontosak a bírósági döntések, mert egyedi esetekre koncentrálnak. Erre vonatkozóan leszögezik, hogy a bíróságok egy-egy ügy vonatkozásában nem állnak absztrakt szinten, amivel szemben úgy érvelnek, hogy az alkotmánybíráskodás jelentős korlátokat állít a bíróságok elé. A bíróságok támogatói úgy érvelnek, hogy a bírói felülvizsgálat intézménye a döntéseket nagyobb mértékben alapozza meg racionális érvekkel, mint a törvényhozás. A törvényhozás intézményét támogatók úgy vélekednek, hogy az olyan törvényhozásokban, amelyekkel szemben nem biztosított a bírói felülvizsgálat intézménye, racionálisabb vitákat folytatnak. A bíróságok ritkán döntenek a törvényhozó akaratával szemben. A többségi döntés a bíróságokon is érvényesül.⁴⁶⁷

VI. Összegzés

A demokrácia és az alkotmánybíráskodás közötti kapcsolat vizsgálatának összegzéseként megállapítható, hogy a demokrácia olyan kormányzati rendszer, amelyben a döntéseket a közösség jogosult meghozni. A hatalmat is demokratikusan, a szabadság és a politikai egyenlőség együttes érvényesítését biztosító hatalmi berendezkedésként kell megszervezni. A demokrácia két eredeti alapvető értéke, alapeszméje a szabadság és az egyenlőség, amelyből az állami szuverenitás, a hatalommegosztás, a politikai sokféleség tolerálása és a politikai szolidaritás értékei származtathatóak. Az újkori demokrácia kialakulását a politikai hatalomgyakorlás igazolása motiválta. A népszuverenitás eszméje szerint a politikai közösség kormányzására való jogosultság is a közösségtől ered.

⁴⁶⁷ PÓCZA 2015a, Bevezető és 145–179.

Konklúzióként rögzíthető, hogy a modern politikai szerveződés alapján létrejövő államban a polgári társadalom jelenik meg. A demokrácia a közösségi együttélés formájaként definiálható, a közakarat és a népszuverenitás érvényesülését eredményező olyan politikai rendszerként határozható meg, amelyben a nép jogosult megválasztani és ellenőrizni a vezetőit. Sommásan a demokrácia nem más, mint a törvényekkel biztosított szabadság.

A politikai közösségben a demokratikus hatalomgyakorlás az alkotmányos jogok és a joguralom vagy jogállamiság biztosításával teremthető meg. A polgári társadalom célja a jogállapot megvalósítása, amely a jogállam és az alkotmányosság eszméjével írható le. A joguralom vagy jogállamiság eszméjét az alkotmányosság juttatja érvényre; a modern demokráciák ezért egyben alkotmányos demokráciának is minősülnek. A modern alkotmányosság eszméje a felsőbbrendű jog eszméjén alapszik. A modern jogrendszerekben az alkotmány a jogszabályok fölé emelkedik. A demokratikus jogállam a polgári társadalom teljes kifejlődéseként értékelhető. A törvényhozást az önkényes hatalomgyakorlás érdekében korlátozni szükséges, az alkotmányos korlátok érvényesítése pedig szükségképpen a bíróságok feladata. Az alkotmánybíráskodás és az alkotmányértelmezés speciális jogértelmezési, alkotmánybírási tevékenység. Jelen fejezet végkövetkeztetéseként azon megállapítás rögzíthető, hogy a modern alkotmányos demokráciában léteznie kell olyan szervnek, amely a demokratikus eljárás eredményét ellenőrzi. E szerv nem más, mint az alkotmánybíráóság.

Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon

I. Előszó

Jelen fejezetben mindenekelőtt megkísérlem áttekintem az Alkotmánybíróság létrejöttének előzményeit, az Alkotmánybíróság kialakulását és működését az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően, valamint az Alkotmánybíróság működését az Alaptörvény hatálybalépését követően. E fejezet kifejezetten az Alkotmánybíróság hatásköreiről rendelkező jogszabályi rendelkezések feltárására koncentrálok: itt alkotmánybírási határozatra nem hivatkozom (azokat a következő fejezet tartalmazza majd), kizárólag a jogszabályi rendelkezések áttekintésére vállalkozom. Az alkotmánybírási határozatoknak a hatalommegosztás szemszögéből történő áttekintésére így a következő, az Alkotmánybíróság hatásköreit és azok tényleges működését érdemben vizsgáló fejezetben kerül sor.

II. Az Alkotmánybíróság létrejöttének előzményei

A magyar alkotmánybíráskodás előzményei megítélésem szerint a XIX. század időszakára vezethetőek vissza. Kossuth Lajos Alkotmánytervében Alkotmány Őrszékot tervezett felállítani, amely a törvények kihirdetése előtt azokat alkotmányossági szempontból átvizsgálja. Kossuth a következő elképzelések megvalósítását szerette volna. Az alkotmányellenes törvényt az alkotmányellenes rendelkezései megjelölésével kihirdetés nélkül a két kamarából álló törvényhozáshoz vissza kell küldeni. A testület elmozdíthatatlan tagjait a törvényhozás Senátus megnevezésű kamarája nevezi ki.⁴⁶⁸ A megyei gyűléseken a kormányrendeleteket alkotmányossági, illetve törvényességi szempontból jogosultak vizsgálni, alkotmányellenesség, törvényesség, hatáskörtúllépés, alapjogsérelem esetén a megyei gyűlések a végrehajtás felfüggesztése mellett két

⁴⁶⁸ KOSSUTH Lajos (1994): Javaslat Magyar Ország jövő politicalai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására Nyomtatott Budapesten, 1994-ben Kossuth Lajos halálának 100. évfordulóján Budapest Főváros Levéltára kiadásában és nyomdájában 29-30.

alkalommal jogosultak felírást intézni a Kormányhoz. Amennyiben a Kormány nem fogadja el a feliratokban foglaltakat, a megyei gyűlések a Magas törvényszékhez voltak jogosultak beadványt előterjeszteni. Az egyének, családok és községek a megyei döntések ellen jogosultak a Magas törvényszékhez beadványt előterjeszteni.⁴⁶⁹

Báró Eötvös József *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra* című művében álláspontom szerint a legfőbb törvényszékhez alkotmánybírószági jogköröket is társít. Rávilágít arra, hogy az Egyesült Államokhoz hasonlóan szükséges a fékek és ellensúlyok rendszere, amely megvizsgálja, hogy az adott hatalmi ág nem terjeszkedett-e túl hatáskörén. Megítélésem szerint a legfőbb törvényszék a másik két hatalmi ágat semlegesíteni és személyteleníteni tudja. A Legfelsőbb Bíróság megvizsgálhatja a születő törvényt abból a szempontból, hogy az ellentétes-e az alkotmánnyal.⁴⁷⁰ A legfőbb törvényszék felállításának követelménye, amely egyes jogszabályokat jogellenesnek minősíthet, biztosítja, hogy a jog a hatalom korlátjává váljon. E legfőbb törvényszék felállítását – állambíróság elnevezéssel – az 1869. évi IV. tc. vitája során Deák Ferenc kezdeményezte. Javaslatában az állambíróságot a politikai bűnügyekben, a hatóság és a bíróság közötti vitákban és „más tárgyakban” való döntési jogosultsággal ruházta fel. Sarlós Béla szerint Deák Ferenc „más tárgyak alatt” alkotmányjogi és közigazgatási kérdéseket, ügyeket értett, ebből pedig arra következtetett, hogy az állambíróság az „alkotmánybírószág szerepét töltötte volna be”, működésével korlátozva a kormány hatalmát, növelve az állampolgárok jogvédelmét. A bírák felét a király lett volna jogosult kinevezni, a másik felét pedig az országgyűlés választotta volna. A tagok maguk választottak volna elnököt. Azonban a kormány és a Deák-párt többsége nem kívánta létrehozni az állambíróság intézményét.⁴⁷¹

A két világháború között a Tomcsányi Móric által vezetett Közjogi és Közigazgatási Jogi Szemináriumban végzett kutatások során összegyűjtötték és összegezték az alkotmánybíráskodásra vonatkozó ismereteket. Törvényt a koronás királynak és az országgyűlés mindkét kamarájának legfőbb együttes akarataként lehetett elfogadni. Amennyiben a törvényt nem a megszabott alkotmányos úton és formák között fogadják el,

⁴⁶⁹ KOSSUTH 1994 21-22. o.

⁴⁷⁰ EÖTVÖS 1902, XI. fejezet és jegyzetek a XI. fejezethez.

⁴⁷¹ MÁTHÉ Gábor (1969): A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869: IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében. *Gazdaság- és Jogtudomány*, MTA IX. Osztályának Közleményei III. 147.

abban az esetben alaki alkotmányellenesség áll fenn. Az alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály a magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A szemináriumon az egyes államokat a törvények bíróság általi felülvizsgálatának ismérve alapján öt kategóriába sorolták. Az első kategóriában nincs lehetőség a törvények bíróság általi felülvizsgálatára. A második típusba sorolhatóak azon államok, amelyekben a formailag szabályosan kihirdetett, érvényesnek és hatályosnak minősülő törvényt nem lehet felülvizsgálni. A harmadik kategóriába sorolhatóak azok az államok, amelyekben a rendes bíróknak jogosultságuk van a törvények felülvizsgálatára. A negyedik kategóriába azok az államok sorolhatóak, amelyekben a legfőbb törvényszéknek van joga a törvényt felülvizsgálni. Az ötödik kategóriában pedig külön bíróság, alkotmánybíróság végzi el a törvények felülvizsgálatát.⁴⁷²

A Közigazgatási Bíróság 1945. július 14. napján megtartott teljes ülésén sor került a Közigazgatási Bíróság alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozó, a Közigazgatási Bíróság elnökéből és 10, az Elnök által jelölt, a Közigazgatási Bíróság teljes ülése által megválasztott tagjából álló, legalább a tagok kétharmadának jelenlétével határozatképes, a jelenlévő tagok többségével nem nyilvános ülésen döntést hozó tanácsának megalakítására és a tanács ügyrendjének elfogadására. A testület elsődlegesen a normakontroll típusába sorolható alkotmánybírósági tevékenység folytatására létesült, célul tűzték ki az Ideiglenes Nemzetgyűlés megalakulását követően megalkotott, illetve a testület létrehozását követően megalkotandó jogszabályok vizsgálatát, valamint az állampolgárok jogainak, egyéni szabadságának védelmét. A testület a jogszabályokra vonatkozó észrevételeit a Kormánnyal és a törvényhozó testülettel közölte. A testületnek előzetes normakontroll típusú hatáskört is létrehozottak, a törvény- és a rendelettervezetet megvitatta és véleményezte, illetőleg a testület a jogalkotási tevékenységre vonatkozóan észrevételt, javaslatot tehetett, törvénytervezetet is kidolgozhatott.

A testület működését megkezdte, a részére továbbított jogszabályi rendelkezésekre vonatkozóan – a jogalkotó által többször el is fogadott – észrevételeket terjesztett elő (több esetben a jogalkotói hatáskör hiányára, a jogbiztonság elvébe ütközésre vonatkozóan, de döntéseiben megjelent a jogforrási hierarchiára való hivatkozás, a normavilágosság, a bírói jogorvoslat követelménye és az egyenlő bánásmód elvére történő hivatkozás), illetőleg a

⁴⁷² FEKEKUTI MANKOVICS László (1937): *A törvények alkotmányszerűsége*. Budapest, Attila Nyomda Rt. 6–7.; 17. és 37. Elérhető: http://misc.bibl.u-szeged.hu/23012/1/08571_001-068.pdf (Letöltés ideje: 2019. 01. 27.)

közszolgálati alkalmazottak fegyelmi ügyeire vonatkozóan törvénytervezetet is kidolgozott. A tervezet szerint a közszolgálati alkalmazottak fegyelmi ügyeiben a végleges döntést a közigazgatási bíróság hozta volna meg. A megnevezett időszak sajnálatos módon nem kedvezett az alkotmánybírósági tevékenység megerősödésének; előbb a Közigazgatási Bíróság hatásköreinek csökkentésére (a nemzetgyűlési képviselőválasztások, az önkormányzati testületek megalakulása, az általános kereseti adó és a társulati adó, a vadászati jog, az orvosi jog körébe tartozó jogviták eldöntésében a testület hatásköre megszűnt), később a testület megszüntetésére került sor.⁴⁷³

Magyarországon 1948-ban is megkíséreltek egy, az Alkotmánybírósághoz hasonló intézményt kialakítani, amely nem bizonyult tartósnak. A szocialista gazdasági és társadalmi rendszer nem kedvezett az alkotmánybíráskodás kialakulásának. A Magyar Közlöny 1949. augusztus 20. napján megjelent 174. számában kihirdetett *A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról* szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) preambulumban meghatározott rendelkezés szerint a nagy Szovjetunió fegyveres ereje a dolgozó nép előtt a demokratikus fejlődés útját nyitotta meg. Az Alkotmány a magyar munkásosztály és a dolgozó parasztság népi demokrácia útján fejlődő szocializmusa eredményeit fejezte ki, és a további fejlődés útját jelölte meg. A Magyar Dolgozók Pártja 1948. évben kiadott programnyilatkozatában merült fel az Alkotmány elfogadásának szándéka a következők szerint: „A Párt szükségesnek tartja a népi demokrácia alaptörvényének megalkotását, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit, az állami, gazdasági és társadalmi rend alapvető változásait, a magyar köztársaság népi jellegét a törvény erejével, alkotmányban szentesítsük.” A dolgozó nép által megteremtett népi demokrácia győzelmét az alkotmánynak kellett megvalósítania és rögzítenie.⁴⁷⁴

A szocialista rendszer a hatalom egységét és a parlamenti szuverenitás egységét vallotta, az államot az uralmon lévő osztály oszthatatlan osztályhatalmat gyakorló erőszakszerveként határozva meg. A politikai rendszer működését és struktúráját legitimáló ideológiai érvek Lenin 1917 júniusában *Állam és forradalom* címmel megjelent

⁴⁷³ KÖBEL Szilvia (2018): Bírói kontroll nélküli közigazgatási döntések a második világháború után Magyarországon, esettanulmányok levéltári dokumentumok alapján Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 7-22. KÖBEL Szilvia (2018): „A VÉGSŐ DÖNTÉS ILLESSE AZ ILLETÉKES MINISZTER!” A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG 1949-BEN TÖRTÉNT MEGSZÜNTETÉSÉNEK ELŐZMÉNYEI PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2018/2, 50–79. https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/WEB-PPB_2018_2---050-079_Kobel.pdf (2020. április 14.)

⁴⁷⁴ RÁKOSI Mátyás (1949): A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. Előadói beszéd az Országgyűlés 1949. augusztus 17-i ülésén. *Társadalmi Szemle*, 4. évf. 8–9. sz. 497–510.

munkájára vezethetőek vissza, amelyből azon következtetés emelendő ki, amely szerint a munkásosztály volt hivatott arra, hogy uralkodó osztállyá válva beteljesítse a történelmi fejlődést, és létrehozza az osztály nélküli társadalmat. A koncepción Sztálin az 1936-os alkotmányba foglaltan oly módon változtatott, hogy a társadalom tagjainak közvetlen választásával létrehozott Legfelső Szovjetnek rendelték alá a kormányt és az egész állami szervezetrendszer.⁴⁷⁵ A dolgozó nép a teljes állami hatalom gyakorlását az Országgyűlés kezébe adta.

A szocialista államok elvetették az alkotmánybíróságok bármely változatának gondolatát. A szocialista államban alkotmánybíráskodás azért nem volt elképzelhető, mert azt az államhatalom legfelsőbb szervének elsődlegességével ellentétesnek gondolták. Az Országgyűlésről feltételezték, hogy nem hoz létre alkotmányellenes törvényt. Takács Albert szerint, amennyiben a törvényhozó hatalom csak alkotmányos, az alkotmányt magát megvalósító lehet, abban az esetben nem lehet különbséget tenni az alkotmány mint mérték és a törvényhozó hatalom cselekedete között. Ebben az esetben a törvényhozó egyben az alkotmányvédelmet is ellátja. Takács Albert írásában rámutatott arra, hogy a szocialista fejlődés 1924–1933 közötti időszakában a Szovjetunió Legfelsőbb Bíróságán működött a jogalkotás alkotmányosságának bírósági ellenőrzése. A további fejlődési szakaszban az alkotmányvédelmet a törvényhozó hatalom látta el. Az alkotmányjog jogrendszerben elfoglalt kiemelkedő helyzete megkívánta, hogy a törvényhozó és az alkotmányozó hatalmat egymástól megkülönböztessék, amire oly módon került sor, hogy az alkotmány minősített többséggel volt módosítható.

Az alkotmányozás és a törvényhozás tehát a jogalkotási eljárás pontos meghatározásával volt elhatárolható egymástól; ugyanakkor a törvények alkotmányosságát is vizsgálni kellett, valamint a jogalkotás alkotmányosságát is ellenőrizni volt szükséges.⁴⁷⁶ A törvénytől alacsonyabb szintű jogszabály törvénybe ütközése esetén az ügyészség lett volna jogosult fellépni. A Minisztertanács gondoskodott az alkotmány végrehajtásáról és a megfelelő törvényjavaslatok Országgyűlés elé terjesztéséről. Bihari Ottó szerint az

⁴⁷⁵ POKOL Béla (1986): Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban. In KOVÁCS Kálmán szerk.: *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon a 19–20. században*. Budapest, Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék Kiadványai. (Jogtörténeti Értekezések, 15.) 251–252. Elérhető: <https://majt.elte.hu/media/0b/1e/e74b47b6d6103898dc5e98ae061bc73c810d37379439cd6bff684ee0da97/MAJT-jogtorteneti-ertekezések-15.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 12. 26.)

⁴⁷⁶ TAKÁCS Albert (1985): Az alkotmányvédelem néhány kérdése – különös tekintettel az alkotmányjogi tanácsra. *Jogtudományi Közöny*, 40. évf. 11. sz. 610–612.

ügyészségnek nem volt joga arra, hogy az Országgyűlést, a Népköztársaság Elnöki Tanácsát és a Minisztertanácsot kibocsátott rendelkezései alkotmányosságának tekintetében ellenőrizze.⁴⁷⁷ Az alkotmányi rendelkezések egységes értelmezése biztosította a jogrendszer koherenciáját. Pokol Béla szerint a 60-as években merült fel az alkotmányvédelem törvényességi ellenőrzési szervektől történő elkülönítésének igénye. A kelet-európai szocialista országokban a parlamenten belül létrehozott alkotmányjogi bizottságok, a prezídiumjellegű szervek alkotmányvédelmi hatáskörei, valamint önálló alkotmánybíróság útján történő alkotmányvédelmi biztosítékok különíthetők el.

Az alkotmányjogi bizottság az alkotmányértés megállapítására csak javaslatot tehetett a plenáris ülés számára. Pokol Béla szerint e megoldást alkalmazták az 1965-ben elfogadott román és az 1968-ban elfogadott NDK-alkotmányban. A parlament által választott alkotmányvédelmi szerv típusába illeszkedett a magyar jogrendszerben a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által gyakorolható alkotmányértő rendelkezések megváltoztatására vagy megsemmisítésére vonatkozó jogosultság, amelyet a legfőbb ügyész jogköréhez társítottak, figyelemmel arra, hogy az ügyészségek közreműködtek az alacsonyabb szintű államigazgatási aktusok alkotmányos felügyeletében. Jugoszláviában 1963-ban, Csehszlovákiában 1968-ban (ami a gyakorlatban nem valósult meg), Lengyelországban pedig 1982-ben hoztak lére alkotmánybíróságot.⁴⁷⁸ A 70-es években merült fel az alkotmányellenőrzés, az alkotmányvédelem mint az alkotmányos keretek között gyakorolandó demokratikus hatalomgyakorlás követelménye.⁴⁷⁹ Az 1970-ben *Javaslatok az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács munkájának továbbfejlesztéséről* címmel készített kiadványban jelent meg az alkotmányellenőrzés gondolata.⁴⁸⁰

Az Alkotmányban megtestesült párt és állam összefonódásának köszönhetően az Alkotmány védelmét az Országgyűlés, valamint a Népköztársaság Elnöki Tanácsa látta el. Tilk Péter értekezésében ismertette az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétes jogalkotási

⁴⁷⁷ BIHARI Ottó (1987): *Államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó. 348–349.

⁴⁷⁸ POKOL 1986, 253–257.

⁴⁷⁹ Bibó István *A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja* címmel 1956. október 30–31. napján közzétett Fogalmazványában a több párt közötti szabad választáson alapuló parlamentáris demokráciából indult ki. A magyar köztársasági jogfolytonosságot az 1947. szeptemberi állapothoz történő visszatéréssel szándékozott helyreállítani. Az alkotmányos alapelvek feletti őrködést a Legfelsőbb Bíróság keretében megszervezett alkotmánybírósággal szándékozott biztosítani. BIBÓ 1986–1990, II. kötet, 157–164.

⁴⁸⁰ HOLLÓ András [1997]: *Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon*. (Változó Világ Könyvtár 15. kötet) Budapest, Útmutató Kiadó. 13–20.

aktusok megsemmisíthetőségére vonatkozó korábbi időszakokban felmerült igényeket.⁴⁸¹ A szocialista jogtudományban az Alkotmányt a társadalmi és állami élet alapvető politikai és jogi okmányaként határozták meg. Az alkotmány érvényesülése a szocialista alkotmányosság legfontosabb követelménye volt, amely megkövetelte az alapvető politikai, társadalmi és gazdasági viszonyok alkotmánykódexben történő rögzítését, amelyet kiegészítésekkel és módosításokkal időnként tovább kell fejleszteni. E rendelkezéseket az állami és társadalmi szerveknek és szervezeteknek, valamint az állampolgároknak követniük kellett, és az ebben foglalt rendelkezéseket végre kellett hajtaniuk. Ádám Antal – az átfogó alkotmánymódosítást követően közzétett tanulmányában – részletezte az alkotmány rendelkezéseivel ellentétes aktus megsemmisítésére vonatkozó igényeket. Az Alkotmány rendelkezéseinek megsértéséért felelősséget kellett viselni. A Magyar Szocialista Munkáspárt elvi irányító és ellenőrző tevékenységet is folytatott, illetőleg őrködött az Alkotmány betartása felett.

Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) létrehozta az alkotmányvédelem legfontosabb szerveit és azok hatásköreit. Az Országgyűlés – az Országgyűlés állandó bizottságainak közreműködésével – biztosította a társadalom alkotmányos rendjét. Az Országgyűlés valamely alkotmányossági probléma kivizsgálására ideiglenes bizottságot is létrehozhatott. Emellett az országgyűlési bizottságok felvethettek alkotmányossági problémát, alkotmányvédelmi javaslatot terjeszthettek elő, valamint az átadott törvény- vagy törvényerejű rendelet javaslatokat, tervezeteket alkotmányossági szempontból is vizsgálniuk és véleményezniük kellett, akár szakértők igénybevételével és közreműködésével is. E körben az Országgyűlés megsemmisítette az állami szervek Alkotmányba ütköző rendelkezéseit. Az Alkotmány végrehajtása felett a Népköztársaság Elnöki Tanácsa őrködött. A népképviselői-államhatalmi szerv valamennyi egyéb állami szerv felett állt.

Ádám Antal tanulmányában kérdésként vetette fel, hogy az alkotmányvédelem kiterjed-e mulasztással elkövethető alkotmány sértésekre is. E körben felhívta a figyelmet, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa az Országgyűlésnél jogosult volt a mulasztás megszüntetésére irányuló kezdeményezést benyújtani. Az Országgyűlésnek

⁴⁸¹ TILK Péter (2008): *A magyar Alkotmánybíróság*. PhD-értekezés, Pécs. 13–18. Elérhető: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 11. 17.)

alkotmányvédelmi döntésre irányuló javaslatot tehettek az országgyűlési képviselők, az országgyűlési bizottságok, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Minisztertanács és azok tagjai. Emellett alkotmányossági problémát vethetett fel a legfőbb ügyész, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az államtitkárok. E szervek és személyek kötelesek voltak az alkotmányossági bejelentéseket megvizsgálni, indokolt esetben az Országgyűlésnek vagy a NET-nek továbbítani. Az Országgyűlés kizárólag a megsemmisítés eszközt vette igénybe állandó bizottsága támogatásában; a NET a megsemmisítés mellett úgyszintén jogosult volt alkotmányba ütköző jogszabályt vagy államigazgatási döntést megváltoztatni. Az Országgyűlés helyettesítése jogkörében eljárva ugyanakkor a NET kizárólag a megsemmisítési jogkört gyakorolhatta.

A Minisztertanács az érdekelt társadalmi szervezetekkel történő együttműködés során gondoskodott az Alkotmány végrehajtásáról akként, hogy az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjesztette, amiért e testület és annak tagjai alkotmányos felelősséget⁴⁸² viseltek. Törvényt ezenkívül az országgyűlési képviselők, az országgyűlési bizottságok, illetve a NET kezdeményezhettek. Az igazságügy-miniszter a miniszteri utasításnál magasabb szintű jogszabályok megalkotásában egyeztető, tervező feladatokat végzett az alkotmányosság követelményének megfelelően.

Az alkotmányosság követelményének biztosítása során a legfőbb ügyésznek is szerepe volt, aki a törvény kivételével jogszabály kibocsátására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére irányuló kezdeményezési, indítványozási, javaslattételi, illetve figyelemfelhívásra és észrevételezésre (miniszteri rendeletnél magasabb szintű jogszabályok tervezetere törvényességi szempontból benyújtandó előzetes észrevétel) is kiterjedő tanácskozási joggal részt vett az Országgyűlés, a NET, a Minisztertanács és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság ülésein, valamint a Legfelsőbb Bíróság teljes ülésein. Az ügyész általános törvényességi felügyeletet gyakorolt a Minisztertanácsnál alacsonyabb szintű államigazgatási és egyéb szerv jogszabályalkotó tevékenységére vonatkozóan.

A bíróságoknak az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezést tartalmazó jogszabály esetében alkotmányos bejelentésben az illetékes szervhez kellett fordulniuk; a tanácsok

⁴⁸² A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény 12. §-ában meghatározott rendelkezés szerint a felelősségre a büntetőjogi, polgári jogi, munkajogi és államigazgatási jogi felelősségre vonatkozó törvényi rendelkezések voltak irányadók.

jogosultak voltak akár az Országgyűléshez, akár a NET-hez is fordulni alkotmányossági probléma esetében. A NET alkotmányos felügyeleti tevékenysége gyakorlása során beszámolót kérhetett bármely állami szervtől. Elbírálta a legfőbb ügyésznek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, valamint a Hazafias Népfront Országos Tanácsának bejelentéseit. Emellett az állampolgárok és a társadalmi szervezetek közérdekű javaslatot, bejelentéseket is tehettek.⁴⁸³

Az alkotmányvédelem az alkotmány érvényesülését biztosító feltételek és biztosítékok feltárására irányul. A biztosítékoknak ki kell terjedniük a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogviszonyok Alkotmánynak megfelelő érvényesülésére. Az alkotmányvédelmi törekvések eredményeként hozták létre végül az Alkotmányjogi Tanácsot. A jogalkotást ellenőrző szerveknek nem volt minden, a jogforrási hierarchiában elhelyezkedő jogszabály ellenőrzésére jogosítványuk, ezért a jogalkotás nem rendelkezett alkotmányos biztosítékkal. A jogalkotás alkotmányossága azonban az alkotmány megvalósulásának feltétele. Az alkotmánynak a jogszabályok kibocsátásának mércéjeként kell szolgálnia. Felmerült ezért a hatalommegosztás elve alapján, a jogalkotás alkotmányosságának védelme érdekében szerveződő, a törvényalkotás ellenőrzését végző szerv létrehozásának igénye.

A – hosszú vitákat követően⁴⁸⁴ – létrejött Alkotmányjogi Tanács az Országgyűlés alkotmányvédő hatáskörébe illeszkedett. A testületet megillette a már létrejött jogi normák felülvizsgálatának joga, utólagos normakontrollként. Az Alkotmányjogi Tanács a jogszabályok alkotmányellenességét megállapító döntésekben vagy egyéb formában jogosult volt javaslatokat tenni a jogszabályok rendelkezésére vonatkozóan. Az egyéb formában megtett javaslatok nem voltak kötelezőek, ezért Takács Albert szerint e jogosítványok nem minősültek a jogalkotás korlátozásának. A jogalkotó hatáskört az előzetes normakontroll korlátozta. A jogalkotás korlátozása miatt a parlament szuverenitásáról, illetve az általános akarat érvényesüléséről nem lehetett beszélni. Ennek másik oka abban állt, hogy a parlamenti jogalkotást a pártpolitika formálta, ezért az

⁴⁸³ ÁDÁM Antal (1974): Alkotmányosság és Alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*, 29. évf. 7. sz. 333–341.

⁴⁸⁴ VASTAGH Pál: Egy „idegen test” a szocialista államszervezetben. Adalékok az Alkotmányjogi Tanács létrejöttének történetéhez. *Közjogi Szemle*, 2018/2. szám, 46-59. o.

alkotmányvédelem a parlamenti kisebbség védelmét is szolgálta, illetőleg a jogbiztonságot is elősegítette. A jogalkotás alkotmányosságát védő intézmény a jogalkotás, elsősorban a törvények alkotmányosságát igyekszik biztosítani, elsősorban a normakontroll keretében. Takács Albert szerint a jogalkotás alkotmányosságának védelme elsősorban a politika korlátját jelenti.⁴⁸⁵

Pokol Béla szerint a magyar Alkotmányjogi Tanács konstrukciója a parlamenti bizottságok típusába sorolható alkotmánybiztosítékokhoz társítható.⁴⁸⁶ Az Alkotmány 21. §-ának (3) bekezdését az *Alkotmány módosításáról* szóló 1983. évi II. törvény 1. §-ában meghatározott rendelkezés akként módosította, hogy az Országgyűlés által megválasztott Alkotmányjogi Tanács volt jogosult ellenőrizni a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát. Az Alkotmányjogi Tanács ügyrendje az Országgyűlés ügyrendjének egy fejezetévé vált. Noha az Alkotmányjogi Tanács előkészítése során felmerült az alkotmánybíróság típusú szerv létrehozásának lehetősége is, az Alkotmányjogi Tanács végül a legfőbb képviseleti szerv rendszerébe illeszkedett bele, az Országgyűlésnek alárendelt szerv lett, ami kifejeződött abban is, hogy tagjait az Országgyűlés választotta, akik az Országgyűlésnek felelősséggel tartoztak.⁴⁸⁷ A testület az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezés végrehajtását és alkalmazását az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályok, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései kivételével felfüggeszthette.

Alkotmányellenesség kérdésében vita esetén, továbbá abban az esetben, ha a jogalkotó szerv az alkotmányellenességet nem ismerte el, vagy az alkotmány sértés elhárítására megjelölt szerv (megyei tanács végrehajtó bizottsága, Minisztertanács) nem intézkedett az alkotmány sértés kiküszöbölése iránt, illetőleg amennyiben e szervek döntését az Alkotmányjogi Tanács nem ismerte el, az Országgyűlés hozott döntést. E rendelkezés oka Takács Albert szerint abban állt, hogy az Alkotmányjogi Tanácsot vélelmezhetően az alacsonyabb szintű jogi normák alkotmányosságának biztosítására szánták.⁴⁸⁸ Az *Alkotmányjogi Tanácsról* szóló 1984. évi I. törvény 1. §-ában meghatározott rendelkezés a tizenegy-tizenhét visszahívható tagból álló, a Hazafias Népfront Országos

⁴⁸⁵ Siéyes abbé vetette fel az alkotmányzsúri gondolatát, amely népképviselőkből állt. A bírók képtelenek az alkotmányvédelem megvalósítására. E gondolatok az 1946. évi alkotmányban megalkotott Comité Constitutionnel testületben valósultak meg. Vesd össze TAKÁCS 1985, 605–617.

⁴⁸⁶ POKOL 1986, 256.

⁴⁸⁷ TAKÁCS 1985, 613.

⁴⁸⁸ TAKÁCS 1985, 615.

Tanácsa javaslatára az Országgyűlés által az országgyűlési képviselők, valamint más közéleti személyiségek közül megválasztott testület feladatkörébe utalta a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságának biztosításában történő közreműködést, ezek ellenőrzését, valamint az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését. A testület saját kezdeményezése vagy az arra jogosult indítványa alapján járt el. Indítványozásra jogosultak voltak: az Alkotmányjogi Tanács tagjai, az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, az országgyűlési képviselők, az Elnöki Tanács, a Minisztertanács, a Minisztertanács tagja, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű szerv vezetője, a Fővárosi Tanács és a megyei tanácsok, a társadalmi szervezet országos vezető szervei, az állami gazdálkodó szervezeteknek és a szövetkezeteknek az országos érdekképviseleti szervei. Amennyiben nem az arra jogosult személy részéről előterjesztett indítvány érkezett az Alkotmányjogi Tanácshoz – ha az indítvány nem volt nyilvánvalóan alaptalan –, továbbították az indítványozásra jogosult testületnek.

A testület ülésén az igazságügy-miniszter, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az Alkotmányjogi Tanács elnöke által esetenként meghívott más személyek tanácskozási joggal vettek részt. A határozatképességhez a megválasztott tagok kétharmadának jelenlétére, a határozathozatalhoz egyszerű szótöbbségre (szavazategyenlőség esetén az elnök szavazatára) volt szükség. Alkotmányellenesség megállapítása esetén a testület megfelelő határidő megjelölésével a jogszabályt, illetve jogi iránymutatást kibocsátó szervhez fordulhatott. Ezen intézkedés eredményessége hiányában a tanácsok és a szerveik által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetében a Fővárosi Tanács, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottságához, a Minisztertanács tagja, az országos hatáskörű szerv vezetője vagy a Fővárosi Tanács, illetőleg a megyei tanács vagy végrehajtó bizottságaik által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetén a Minisztertanácshoz, a Minisztertanács által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás, a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése, valamint a legfőbb ügyész által kibocsátott jogszabály és jogi iránymutatás esetén az Országgyűléshez fordulhatott. A törvény nem tette lehetővé a testület számára az alkotmányellenesség megállapítását, e körben a döntést az Országgyűlés hozta meg. Az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által meghozott jogszabály alkotmányellenességére vonatkozó véleményét az Elnöki Tanács elnökének kellett továbbítani.

A témakör szempontjából releváns alkotmánymódosításként megemlítendő az Alkotmány módosításáról szóló 1987. évi X. törvény, amely megtiltotta az Elnöki Tanács számára az Alkotmány megváltoztatását, valamint az Országgyűlés tárgykörébe tartozó jogszabályok alkotását. Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozóan Holló András megjegyezte, hogy a bírói függetlenség alkotmánysértő megoldását testesítette meg, hogy a bíró nem a saját jogán fordulhatott a testülethez, hanem a megyei bíróság elnökének hozzájárulásával, a Legfelsőbb Bíróság elnöke útján kezdeményezhetett eljárást.⁴⁸⁹ Az Alkotmány rendelkezéseit autentikus módon az Országgyűlés volt jogosult értelmezni, amelyben az Alkotmányjogi Tanács csak közreműködött. Az Alkotmányjogi Tanácsnak az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésében történő közreműködésére az alkotmányellenesség vizsgálatán túlmenően bármely más indokolt esetben is sor kerülhetett. Emellett az Alkotmányjogi Tanács általános érvénnyel kezdeményezhette az Országgyűlés alkotmányértelmezését, illetőleg az alkotmányértelmezésről jogosult volt véleményt nyilvánítani.⁴⁹⁰

Az Alkotmányjogi Tanács a gyakorlatban a politikai rendszer legitimitása gyengítésének elkerülése érdekében tartózkodott az alkotmánysértés kimondásától, ehelyett a legtöbb esetben „az alkotmánnyal való összhang hiánya” terminológia került előtérbe. A testület kormányrendelet alkotmányellenességét egyetlen ügyben, a 3/1988. számú – Magyar Közlönyben is közzétett – határozatában állapította meg. Ezen túlmenően négy ügyben került sor alkotmánysértést megállapító határozat meghozatalára.

Holló András szerint a törvényességi funkcióból következett volna, hogy az ügyészi szervezet nyújtsa be a legtöbb indítványt a testülethez; azonban mindössze egyetlen esetben fordult elő, hogy a testület jelzett a Magyar Közlöny késedelmes megjelenése miatt, amelynek okán egy jogszabály a tényleges kibocsátásánál korábban lépett hatályba. Az Alkotmányjogi Tanács továbbfejlesztéseként felmerült a testület Alkotmánybírósággá alakításának gondolata.⁴⁹¹ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) általános indokolásában meghatározott rendelkezések szerint a joggal szemben támasztott követelmények előhozták a jogrendszer azon hiányosságát, hogy nem minden

⁴⁸⁹ HOLLÓ 1997, 23. és 37.

⁴⁹⁰ Takács Albert szerint emellett az Alkotmányjogi Tanácsnak meg kell, hogy legyen az a jogosultsága, hogy egy jogszabályt célszerűtlensége miatt minősítsen Alkotmánnyal össze nem egyeztethetőnek. VESD ÖSSZE TAKÁCS 1985, 616–617.

⁴⁹¹ HOLLÓ 1997, 26–36.

esetben lehetett megállapítani a jogszabályok és a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek körét.

A jogalkotásról szóló törvény meghatározta a központi és a helyi jogalkotásra vonatkozó szabályok kihirdetésére, a nemzetközi szerződések közzétételére, a jogszabály-előkészítésre vonatkozó rendelkezéseket, az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó szabályokat. A törvény meghatározta a kizárólagos jogalkotási tárgyak körét: a társadalmi rendre (a társadalmi szervezetek és az érdekképviselői szervek jogállására, az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választására, valamint jogállására, a miniszterek és az államtitkárok jogállására és felelősségére, a népszavazásra, a bűncselekményekre, a büntetésekre és a büntetés-végrehajtásra, a büntető, a polgári és az államigazgatási eljárásra vonatkozó szabályok), továbbá az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezések; a gazdasági rendre (a tulajdonviszonyok, a magánszemélyek és a jogi személyek vagyoni viszonyai, a gazdálkodó szervezetek jogállása, az állami irányítás alapvető rendje, állami pénzügyek, adók, állami költségvetés, munkaviszony, munkavédelem, személyi szabadságok, egyesületi és gyülekezési jog), illetve a sajtóra vonatkozó rendelkezések; a házasságra és a családra, az öröklésre, a személyhez és a szellemi alkotáshoz fűződő jogokra és kötelességekre, a közérdekű bejelentések, javaslatok és a panaszok intézésére, az oktatásra és a közművelődésre, a honvédelmi kötelezettségekre, a személyi nyilvántartásra, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályok; az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire és ezek érvényre juttatására vonatkozó eljárási szabályok. A jogalkotó a jogszabályok körét a törvény, a törvényerejű rendelet (az Alkotmány rendelkezéseinek megváltoztatása, valamint a törvényalkotási tárgyak kivételével saját vagy a nem üléselő Országgyűlés jogkörében az Országgyűlésnek bemutatandó jogszabály), a minisztertanácsi rendelet, a Minisztertanács elnöke, elnökhelyettese és tagja által (a miniszter által felhatalmazás alapján) megalkotott végrehajtási rendelet, az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezése, valamint a tanács rendelete formájában határozta meg azzal, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

A tanácsi rendelettel mint jogszabállyal kapcsolatban megállapítható, hogy a Jat. e jogszabályra vonatkozó rendelkezéseit nem módosították. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 103. §-ának (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés értelmében: „A megszűnő tanács és szervei jogutóda a helyi

önkormányzat”. Az Ötv. 16. §-ában meghatározott norma szól az önkormányzati rendeletről, amelyet a Jat. rendelkezéseibe nem vezettek át.

A törvény az államigazgatás egyéb jogi eszközeit is meghatározta. Az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Minisztertanács, a kormánybizottságok, a tanácsok és a tanácsok végrehajtó bizottságai határozatban szabályozták az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és megállapították a feladatkörükbe tartozó terveket. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője az irányításuk alá tartozó szervek – ideértve a külkereskedelmi és honvédelmi tevékenység gyakorlásának körében a gazdálkodó szerveket is – tevékenységének szabályozására utasítást adott ki. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője a rendszeresen ismétlődő műszaki-gazdasági és technológiai feladat megoldási módját, termék, termény vagy szolgáltatás jellemzőinek meghatározását a termelő, szolgáltató és kereskedelmi tevékenységet végző szervekre és személyekre kiterjedő hatállyal állami szabványként állapíthatta meg. Ármegállapítást országos hatáskörű árhatóság és a tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerve adhatott ki. [Az ármegállapítást az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 22. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés 1991. január 1-jével hatályon kívül helyezte.] A kizárólag statisztikai fogalmat, módszert, osztályozást, névjegyzéket és számjelet tartalmazó kötelező rendelkezést a Központi Statisztikai Hivatal elnöke statisztikai közleményként adta ki, amelyet a Központi Statisztikai Hivatal hivatalos lapjában kellett közzétenni. Az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa és a Minisztertanács irányelvet bocsátott ki, amelyben általános érvényű célokat fogalmazott meg, a jogszabályokat elvi állásfoglalásban értelmezhetette.⁴⁹²

A Jat. 1. § *b)* pontjában meghatározott rendelkezést az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 38. § (2) bekezdése akként módosította, hogy a köztársasági elnök jogosult törvényerejű rendeletet kiadni. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvény 4. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés a Jat. 1. § *d)* pontjában meghatározott rendelkezést akként módosította, hogy jogszabályként a miniszterelnöki rendeletet vezette be. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 51. § (2)

⁴⁹² *Magyar Közlöny*, 1987. december 29., 65. sz. Elérhető: https://adtplus.arcanum.hu/hu/view/MagyarKozlony_1987_045-067/?query=1987.%20%C3%A9vi%20XXI.%20t%C3%B6rv%C3%A9ny&pg=720&layout=s (Letöltés ideje: 2018. 11. 20.)

bekezdésében meghatározott rendelkezés a kormányrendeletet vezette be jogszabályként. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei körében a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény kiegészítéséről szóló 1991. évi LIX. törvény 1. §-a a jogszabályokat a jegybanki rendelkezéssel egészítette ki, amelyet a Magyar Nemzeti Bank elnöke a – jelenleg hatályos terminológiával megfogalmazva – pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végző személyekre kiterjedő személyi hatállyal adott ki; ezt később a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi XV. törvény 18. § (5) bekezdésében meghatározott rendelkezés helyezte hatályon kívül.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény kiegészítéséről szóló 1991. évi LXVIII. törvény 1. §-a a bankfelügyeleti rendelkezést vezette be, amelyet az Állami Bankfelügyelet elnöke – az igazságügy-miniszterrel és a Bankfelügyeleti Tanáccsal egyetértésben – a pénzügyi vállalkozásokra kötelező előírásként bocsátott ki, amelyet majd a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 221. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés helyezett hatályon kívül. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó szabványt a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 38. §-a hatályon kívül helyezte. A Jat. rendelkezéseit végül a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság 2010. december 31. napjával megsemmisítette.⁴⁹³

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben a megsemmisített jogalkotási törvény rendszerét olyan szabályozás váltotta fel, amely átvezette az alkotmányos berendezkedésben végbement változásokat és a jogalkotás gyakorlatát. Holló András szerint az 1987-es első jogalkotási törvényben bevezetett kizárólagos törvényalkotási tárgyak óhatatlanul felvetették az alkotmányvédelem igényét. A koncepció 1988. november 30. napjára készült el. Alapelv rangjára emelték a hatalmi ágak elválasztását. A testület az alkotmánysértő normát jogosult volt megsemmisíteni.⁴⁹⁴ Az alkotmánybíráskodás bevezetése céljából az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztálya 1988 augusztusában bizottságot hozott létre. Holló András szerint a koncepció hiányossága, hogy a hatalmi ágak elválasztására épülő intézményt szándékozott integrálni az egységes hatalomgyakorlásra alapuló közjogi rendszerbe.⁴⁹⁵ A koncepciót követően törvény elfogadására is sor került, amelyre a következő alfejezetben térek ki.

⁴⁹³ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013. Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/2009_i_1_1074.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 28.)

⁴⁹⁴ HOLLÓ 1997, 38.

⁴⁹⁵ HOLLÓ 1997, 38–41.

III. Az Alkotmánybíróság létrejötte és működése az Alaptörvény hatálybalépéséig

Magyarországon az Alkotmánybíróságot elviekben az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény 6. §-ában meghatározott rendelkezés hozta volna létre.⁴⁹⁶ A törvény nem tette volna lehetővé az Alkotmánybíróság számára az alkotmánysértő törvény megsemmisítését.⁴⁹⁷ A testület jogosult lett volna az alkotmánysértő törvény végrehajtását felfüggeszteni. Az alkotmánybírók visszahívhatóak lettek volna. Az 1989. évi I. törvény Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezései érvényesnek minősültek, de nem léptek hatályba. A hatálybalépésről rendelkező külön törvény megalkotása elmaradt.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 6. §-a az Alkotmány IV. fejezetének 32/A. §-ával történő kiegészítésével szabályozta az Alkotmánybíróság jogintézményét.⁴⁹⁸ Az Alkotmánybíróság feladatát képezte a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata, e körben jogosult lett megsemmisíteni törvényeket és más jogszabályokat.⁴⁹⁹ Emellett ellátta a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az eredeti szabályozás szerint az Alkotmánybíróság 15 tagját az Országgyűlés választotta volna meg kétharmados többséggel. Az Alkotmánybíróság létrehozatala szerves része volt a rendszerváltás közjogi folyamatának.⁵⁰⁰ Holló András szerint az Alkotmánybíróság létrehozásának előfeltétele a hatalommegosztás elvének elismerése volt. Az alkotmánymódosítással a hatalommegosztás elvére épülő alkotmánybíráskodás lehetővé tette az alkotmánysértő törvény megsemmisítésére is kiterjedő alkotmányos hatáskör

⁴⁹⁶ KUKORELLI 2007, 447.

⁴⁹⁷ Vö.: Magyar Közlöny, 1989. évi 5. szám, 85. o. Az alkotmánysértő törvény felfüggesztésére ugnakkor lehetőséget kapott volna. (uo.)

⁴⁹⁸ Az alkotmánynovella kritikájaként fogalmazták meg, hogy azt még az államszocialista utolsó Országgyűlés fogadta el, és azt sem a demokratikusan megválasztott Országgyűlés, sem népszavazás nem erősítette meg. (Vö: TÓTH Zoltán József: Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez. Polgári Szemle, 2013. május - 9. évfolyam 1-3. szám.)

⁴⁹⁹ Az Alkotmánybíróságot 1989-ben alapvetően normakontroll gyakorlására hozták létre, kifejezetten ez által elhatárolva azt a rendes bíróságoktól. Az AB és a rendes bíróságok (benne a Legfelsőbb Bíróság) hatásköri elhatárolása a „normatív-egyedi” dichotómia mentén történt meg. Vö.: BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alaptörvény alapján, 139. o. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – VIRÁNYI András – TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 133-139. o.

⁵⁰⁰ Az Alkotmány szabályozási gyengeségei indokolták végső soron az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának kiterjesztő értelmezését. (Vö. pl.: SZAKÁLY Zsuzsa: Az alkotmány stabilitását védő garanciák. Doktori értekezés. Szeged, 2017, 68. o.)

gyakorlását.⁵⁰¹ Magát az Alkotmánybíróságot azonban az 1989. évi XXXII. törvény állította fel, és az, nem pedig maga az alkotmány szabályozta annak hatásköreit.⁵⁰²

Az Alkotmány Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezéseinek módosítása körében az első módosítás a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény volt, amelynek 23. §-a az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 32/A. § (4) bekezdésében meghatározott rendelkezést úgy módosította, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztására az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmány 32/A. § (6) bekezdését ugyane törvény 23. § (2) bekezdése akként módosította, hogy „az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. A jelen idézett módosítást megelőzően hatályos rendelkezés szerint a rendelkezéssel érintett törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata volt szükséges.⁵⁰³

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXXIV. törvény 1. §-a az Alkotmány 32/A. § (4) bekezdésében meghatározott rendelkezést akként módosította, hogy „az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja”. Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása az Alkotmány 32/A. § (4) bekezdését úgy változtatta meg, hogy „Az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszamarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” (Illetve az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról 2010. évi LXV. törvény ezt konkretizálva és törvényi szinten szabályozva, kimondta: „Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.”)

⁵⁰¹ HOLLÓ 1997, 37–62.

⁵⁰² KELEMEN Roland: A magyar alkotmánybíráskodás történeti áttekintése, 16. o. In: Diskurzus, 2013/1. szám, 12-20. o.

⁵⁰³ Az MDF-SZDSZ paktum alkotmányos következményei ennél szélesebb körre terjedtek ki, ennek részletes tárgyalását lásd: KUKORELLI István – TÓTH Károly: A rendszerváltás államszerkezeti kompromisszumai. Antológia Kiadó, Lakitelek, 2016, 165-185. o.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló, szakmai kritikákkal is illetett⁵⁰⁴ 2010. évi CXIX. törvény 1. §-a az Alkotmány ugyane rendelkezést úgy módosította, hogy az alkotmánybírók megválasztására az országgyűlési képviselőcsoportok létszámarányuk szerint jelölhettek jelölő bizottsági tagot. A törvényhely további módosításként akként rendelkezett, hogy a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és vallás szabadsága vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok (így például a magyar állampolgár állampolgárságtól való önkényes megfosztása, magyar állampolgár kiutasítása, magyar állampolgár külföldről való hazatérésének megakadályozása, a magyar állampolgár külföldön tartózkodása alatt a magyar állam védelmének elmaradása miatt bekövetkező jogsérelmek) miatt semmisíthette meg. Megsemmisítésre is kizárólag abban az esetben kerülhetett sor, amennyiben az indítvány e jogsérelmeken kívül más alkotmányos összeférhetlenséget nem tartalmazott. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény 3. §-a végül az Alkotmány 32/A. § (4) bekezdését úgy módosította, hogy az Országgyűlés 15 alkotmánybíróvá választ.⁵⁰⁵

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó végrehajtási törvényi rendelkezéseket az eredendően valamennyi országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával meghozott, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) tartalmazta. A törvényt a preambulumban meghatározott rendelkezés szerint a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének, az Alkotmánybíróságnak a létrehozatala érdekében alkották meg. A törvény az Alkotmány Alkotmánybíróságról szóló rendelkezéseinek végrehajtására szolgált. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a törvényjavaslat, a

⁵⁰⁴ Chronowski Nóra szerint ezzel a törvénnyel vette kezdetét „a szankcionáló-megelőző felülalkotmányozási gyakorlat”. (CHRONOWSKI Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról. In: FEKETE Balázs et al. (szerk.): A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2014, 68-83. o.)

⁵⁰⁵ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: Mosaicok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény?, 60. o. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2011, 45-64. o.

már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata, (az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, ötven országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök vagy a Minisztertanács, később kormány indítványára induló előzetes normakontroll); a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze (a későbbi közjogi szervezetszabályozó eszköz) alkotmányellenességének utólagos vizsgálata (a bárki által indítványozható utólagos normakontroll), illetve jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálata [az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Minisztertanács (Kormány) vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, illetve a legfőbb ügyész indítványára]; az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt bárki által benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása;⁵⁰⁶ a bárki által indítványozható, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése; az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközésnek az érintett szervek indítványára történő megszüntetése; az Alkotmány rendelkezéseinek az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Minisztertanács (Kormány) vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy a legfőbb ügyész indítványára történő értelmezése; valamint a törvény által a testület hatáskörébe utalt ügyekben történő eljárás. A jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárás hivatalból is indulhatott. A régi Abtv. a törvényhozó számára lehetővé tette, hogy további személyeket is feljogosítson az Alkotmánybíróságnál közvetlenül előterjesztendő indítványozásra. Az indítványban az alapuló szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kellett előterjeszteni. A nyilvánvalóan alaptalan indítványt az Alkotmánybíróság elnöke elutasította, a nem jogosulttól származó indítványt pedig az

⁵⁰⁶ E hatáskörhöz lásd például: UITZ Renáta (1999): Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. *Fundamentum*, 1999/2. sz. 43–44. Az eljárás illeték- és költségmentes volt, és kötelező ügyvédi közreműködésre sem volt szükség. (Vö.: UDVARY Sándor – JUHÁSZ Krisztián: Egy régi-új ismerős: az alkotmányjogi panasz, 373. o. In: RIXER Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 373-380. o.)

indítványozásra jogosult szervnek továbbította, vagy a hatáskörébe nem tartozó indítványt a hatáskörrel rendelkező szervhez áttette.

Az Alkotmánybíróság – törvényjavaslat, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény és az Országgyűlés ügyrendje aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének, nemzetközi szerződések aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálata, törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése, az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvényjavaslat megalkotása, az Alkotmánybíróság tagjának büntetőeljárás indításához, rendőrhatalósági kényszerintézkedés alkalmazásához való hozzájárulás (tettenérés esetét kivéve) vagy a tag személyével felmerült, az esetleges tagsági viszony megszüntetéséhez vezető megállapításra is kiterjedő összeférhetlenségi ok, tag megbízás alóli felmentése vagy kizárása esetén kötelezően – az összes tagjából álló teljes ülésben vagy – utólagos normakontroll-eljárásban, a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, alkotmányjogi panasz elbírálására, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére, állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló eljárásban – háromtagú tanácsban⁵⁰⁷ a rendelkezésre álló iratok alapján, szükség esetén (de a kezdeti fázist leszámítva nem jellemző módon) személyes meghallgatás megtartásával, valamint (a gyakorlatban szintén rendkívül ritkán) szakértő bevonásával lefolytatott bizonyítással, mindenki által kötelezően rendelkezésre bocsátandó adatok beszerzésével, illeték- és költségmentes eljárásban zárt ülésen járt el.

Törvényjavaslat előzetes vizsgálatára irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság a törvényjavaslat aggályosnak tartott rendelkezését kizárólag az esetleges alkotmányellenesség szempontjából vizsgálta. Törvényjavaslat, illetve az Országgyűlés ügyrendje alkotmányellenességének megállapítása esetén az alkotmányellenességet az Országgyűlésnek vagy a törvényjavaslatot benyújtó szervnek vagy személynek meg kellett szüntetnie. Elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény aggályosnak tartott rendelkezését az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára vizsgálta meg. Alkotmányellenesség megállapítása esetén az államfő a törvényt mindaddig nem

⁵⁰⁷ Vö.: TILK 2008, i.m. 42. o.

hirdethette ki, amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet meg nem szüntette. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Minisztertanács (Kormány) a nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérhette a nemzetközi szerződés rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát. Alkotmányellenesség megállapítása esetén a nemzetközi szerződés mindaddig nem volt megköthető, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szüntette.

Amennyiben a bárki által előterjeszhető indítvány alkotmányellenesség utólagos megállapítására irányult, abban az esetben az indítványozónak indítványoznia kellett a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze teljes vagy részleges megsemmisítését. Az eljáró bíró akár a részére előterjesztett indítvány alapján is jogosult volt az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni, amennyiben az előtte folyamatban lévő eljárásban vélelmezhetően alkotmányellenes jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét (közjogi szervezetszabályozó eszközt) kellett alkalmazni. A Minisztertanács (Kormány) rendeleténél alacsonyabb szintű törvénysértő jogszabállyal vagy állami irányítás egyéb jogi eszközével szemben benyújtott ügyészi óvással való egyet nem értés esetén a jogi aktust kibocsátó szervnek az óvást az előterjesztés indokainak közlésével az Alkotmánybíróság elé kellett terjesztenie, amelyről az ügyészt is értesítenie kellett. Alkotmányellenesség esetén az Alkotmánybíróság a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét (közjogi szervezetszabályozó eszközt) teljesen vagy részben megsemmisítette, amely a döntés közzétételének napján hatályát veszítette.

A döntést a Magyar Közlönyben vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét (közjogi szervezetszabályozó eszközt) közlő hivatalos lapban közzé kellett tenni. A kihirdetett, de még hatályba nem lépett megsemmisített jogszabályi rendelkezés nem lépett hatályba. Amennyiben megsemmisített jogszabályi rendelkezés miatt felelősség alóli mentesülésre vagy büntetés, illetőleg intézkedés mellőzésére, csökkentésére vagy annak korlátozására került volna sor, abban az esetben az Alkotmánybíróság elrendelte a lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében meghatározhatta a hatályon kívül helyezett rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazhatóságát.

Nemzetközi szerződésbe ütközés esetén az Alkotmánybíróság hivatalból vagy a fentiekben megnevezett indítványozók indítványára a jogszabályt vagy az állami irányítás

egyéb jogi eszközét a nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából megvizsgálta.⁵⁰⁸ A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy alacsonyabb szintű jogszabály esetén az indítvánnyal érintett jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisítette. Magasabb szintű jogszabály esetén az ellentét feloldása érdekében határidő megjelölésével felhívta a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervet, amely a felhívásnak köteles volt eleget tenni. A régi Abtv.-ben meghatározott alkotmányjogi panasszal a jogorvoslati lehetőség kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőség hiányában a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül azon személyek fordulhattak az Alkotmánybírósághoz, akiknek jogsérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára megállapíthatta, hogy a jogalkotó szerv elmulasztotta teljesíteni jogalkotói feladatát, és a jogalkotó szervet jogalkotási feladatának megadott határidőn belül történő ellátására hívta fel.

Megindokolandó és az indítványozónak kézbesítendő megfellebbezhetetlen, mindenkire kötelező határozatát szótöbbséggel hozta meg. Az Alkotmánybíróság teljes ülést tartott, amennyiben az indítvány teljes ülésen való elbírálását az Alkotmánybíróság elnöke vagy az Alkotmánybíróság három tagja javasolta.⁵⁰⁹ A döntéshozatal során felmerülő szavazategyenlőség esetén az elnök vagy a helyettes elnök szavazata döntött. A zárt ülés elrendeléséig jogosult volt jelen lenni és felszólalni a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az igazságügy-miniszter, az indítványozó, valamint az Alkotmánybíróság elnöke által esetenként meghívott más személyek. Az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján induló eljárására a régi Abtv. *a polgári perrendtartásról* szóló 1952. évi III. törvény rendelkezéseit rendelte alkalmazni a jogi képviselő, az anyanyelv használatának biztosítása, továbbá a bírák kizárása vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság tagja jogosult

⁵⁰⁸ Ez alatt az Alkotmánybíróság értelmezésében a *ius cogens* normáit is érteni kellett. Vö.: MAGYAR Zsóka: Kihirdetés vagy annál több? Az Országgyűlés nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörei, 35. o. In: Közjogi Szemle, 2019/3. szám, 34-41. o. (A *ius cogens*-szel kapcsolatos problémákhoz lásd: BRUHÁCS János: A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog viszonya az új Alaptörvényben, 90-91. o. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – VIRÁNYI András – TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 81-92. o.)

⁵⁰⁹ A határozatképességhez az eredeti, 15 fős testület esetében tizenkét tag (és az elnök vagy annak akadályoztatása esetén a helyettes elnök) jelenlétére lett volna szükség.

volt különvéleményét annak indokolásával együtt az iratokhoz csatolni.⁵¹⁰ Az Alkotmánybíróság kizárólag a rosszhiszemű indítványozónak számíthatta fel az eljárásból eredő költségeket. Az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat az Országgyűlés az Alkotmánybíróság javaslatára megalkotott törvényben határozta volna meg (ennek megalkotására azonban nem került sor, ehelyett az Alkotmánybíróság maga alkotta meg ügyrendjét).

Az Alkotmánybíróság az eredeti törvényi szabályozás szerint tizenöt tagból állt volna. E tagokat, vagyis az alkotmánybírókat az Országgyűlés kilenc évre választotta, egyszer újraválaszthatóak voltak, és csak 45. életévüket betöltött, jogi végzettségű, büntetlen előéletű, kiemelkedő tudású elméleti jogászok (az állam- és jogtudomány doktorai, illetve egyetemi tanárok) vagy legalább húsz év jogász gyakorlattal rendelkező jogászok lehettek, akik a megválasztást megelőző négy évben párt alkalmazásában nem álltak, vezető államigazgatási tisztséget nem töltöttek be, politikai tevékenységet nem folytattak, nem voltak kormánytagok, pártban, érdekképviseleti szervnél, állami szervnél vezető tisztséget nem töltöttek be.⁵¹¹ Tudományos oktatói, irodalmi és művészeti tevékenységen kívül más kereső tevékenységet nem folytathattak; az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jogot élveztek; a hivatásuk teljesítése körében kifejtett véleményükért és szavazatukért nem voltak felelősségre vonhatóak. Az elnököt maguk választották három évre, aki újraválasztható volt, és a miniszterelnökkel azonos javadalmazásban részesült. Hivatalos (törvényi) székhelye Esztergom volt, valójában azonban érdemben a kezdetektől fogva Budapesten működött.

Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselők, illetve a pártokhoz nem tartozó (független) képviselők által jelölt képviselők, illetve a jelölő bizottság tett javaslatot, akiket az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi (illetve a későbbiekben az igazságüggyel foglalkozó mindenkori) bizottsága meghallgatott, amelynek véleményét a választás során figyelembe kellett venni. Az Alkotmánybíróság új tagját az elődje megbízási idejének

⁵¹⁰ A különvélemények készítésének releváns szempontjaira lásd: DOBOS Gábor – GYULAI Attila – PÓCZA Kálmán: Politikai pozíciók és bírói hálózatok. Alkotmánybírói különvélemények politikailag releváns ügyekben, 1990–2015. Politikatudományi Szemle, 2018/4. szám, 7-35. o. A különvélemények írásának apropójából és azok tartalmából a szakirodalomban mások is politikai nézetek kinyilvánítására következtettek, ehhez lásd pl.: SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. Politikatudományi Szemle 2015/1. szám, 31–57. o.

⁵¹¹ Az első tíz alkotmánybíróra a kormány tagjára vagy valamely párt alkalmazotti jogviszonyára, valamint a vezető államigazgatási tisztség viselésének tilalmára vonatkozó rendelkezések nem voltak irányadóak.

lejártát megelőző három hónapon belül kellett újraválasztani (vagy az Országgyűlés feloszlása esetén az újonnan megválasztott Országgyűlés alakuló ülését követő egy hónapon belül kellett megválasztani – ilyenre azonban a gyakorlatban nem került sor). Az Alkotmánybíróság tagja nem lehetett országgyűlési képviselő, tanácsstag (később önkormányzati képviselő). Az összeférhetlenséget eredetileg tíz napon belül a tagsági viszony megszüntetése terhével meg kellett szüntetni. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnt a 70. év betöltésével, (kötelező nyugállományba vonulás terhével), a megbízási időtartam leteltével, lemondással, összeférhetlenség megállapításával, felmentéssel, kizárással, halállal.

Az Alkotmánybíróság teljes üléseit az elnök, akadályoztatása esetén a helyettes elnök hívta össze és vezette, illetőleg ő képviselte az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek előtt, emellett ellátta a törvény és az Alkotmánybíróság ügyrendje által számára előírt feladatokat, és összehangolta a testület tevékenységét. Az ügyvitel és az előkészítés teendőit az Alkotmánybíróság Hivatala látta el. A testület 1990. január 1. napján – az Alkotmányjogi Tanácsnál folyamatban levő hét ügy átvételével⁵¹² – kezdte meg működését 5 taggal és a tagok közül választott helyettes elnökkel, a határozatképességhez pedig legalább négy tag jelenlétére volt szükség.⁵¹³ Szavazategyenlőség esetén a helyettes elnök szavazata döntötte el a szavazást. Az Alkotmánybíróság valamennyi tagjának megválasztásáig a megválasztott tagok jártak el a teljes ülés hatáskörébe tartozó ügyekben is, valamint az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásáig a helyettes elnök látta el az elnök hatáskörét. Az alkotmánybírók számát az 1994. évre 15 megválasztandó személyben határozták meg. Az első öt alkotmánybíró a közjogi szervezetrendszer megalkotó parlament, további öt alkotmánybíró az első demokratikusan választott parlament választotta volna meg, az utolsó öt alkotmánybíró pedig az azt követő parlament lett volna jogosult megválasztani. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXXIV. törvény azonban végül úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által megválasztott tizenegy tagból áll.⁵¹⁴ Holló András szerint az Alkotmánybíróság az

⁵¹² HOLLÓ 1997, 36.

⁵¹³ Az Alkotmánybíróság első öt tagjának megválasztásáról szóló 33/1989. (XII. 9.) OGY határozat Ádám Antalt, Kilényi Gézá, Solt Pált, Sólyom Lászlót és Zlinszky Jánost választotta az Alkotmánybíróság tagjává.

⁵¹⁴ Magyar Közlöny, 1994. december 2., 117. sz. I. kötet. Elérhető: https://adtplus.arcanum.hu/hu/view/MagyarKozlony_1994_112-131/?pg=136&layout=s (Letöltés ideje: 2018. 11. 20.)

alkotmányos hatalommegosztás szervezeti hatásköri egyensúlyát, valamint az alapjogvédelmet biztosította. A testület a kisebbségvédelmet akként biztosította, hogy megsemmisíthette a többség által elfogadott törvényt.⁵¹⁵ A tíz, illetve 1994 után tizenegy tagból álló Alkotmánybíróság határozatképességéhez (az elnökkel együtt vagy akadályoztatása esetén a helyettes elnökkel együtt) legalább nyolc alkotmánybíró jelenléte volt szükséges, szavazategyenlőség esetén az elnök vagy a helyettes elnök szavazata döntött.

A régi Abtv. 57. §-a változatlanul hagyta az ügyészségnek az általános törvényességi felügyelet gyakorlására vonatkozó jogosultságát és kötelezettségét. A Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény rendelkezéseit akként módosították, hogy az ügyész általános törvényességi felügyeleti jogosultságának gyakorlása a Minisztertanácsnál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek és a tanácsok által kibocsátott jogszabályokra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközeire, valamint e szervek általános jelleggel érvényes rendelkezéseire és az azok jogalkalmazási körébe tartozó egyedi döntéseire vonatkozóan, valamint a gazdasági és egyéb szerveknek munkaviszonnyal és a szövetkezeti tagsági viszonnyal összefüggő egyedi döntéseire terjedt ki. Az általános törvényességi felügyelet nem terjedt ki a bíróságok jogvitákat lezáró döntéseire. Óvást az Alkotmánnyal vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes jogszabály, illetőleg állami irányítás egyéb jogi eszköze ellen lehetett emelni az óvást kibocsátó szervhez történő benyújtásával, amelyet a kibocsátó szerv 30 napon belül vizsgált meg. Alaposnak tartott óvás esetében a kibocsátó szerv a jogszabályt, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközét hatályon kívül helyezte, visszavonta vagy módosította, és erről az ügyészt is értesítette. Óvással való egyet nem értés esetén az óvást elbírálás céljából az Alkotmánybíróság elé kellett terjeszteni, és erről az ügyészt is értesíteni kellett.

A Minisztertanácsot Kormányra a régi Abtv. rendelkezéseiben a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 51. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés vezette át.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXXVIII. törvény módosította a törvényt oly módon, hogy az alkotmánybírók számát 11 tagban határozta meg, a határozatképességhez nyolc alkotmánybíró és az elnök vagy akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jelenlétét követelte meg. A törvény akként

⁵¹⁵ HOLLÓ 1997, 47.

rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben kizárólag a képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselők közül álló jelölő bizottság tett javaslatot. Pártokhoz nem tartozó képviselők a jelölőbizottságban való részvételre immáron nem voltak jogosultak. A törvény módosítása szerint az Országgyűlésnek az addigra már meglévő tíz alkotmánybíró mellé további egy tagot kellett az Alkotmánybíróság felállítását követő ötödik évben megválasztania. Az alkotmánybírók megválasztására vonatkozó rendelkezést az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXV. törvény akként módosította, hogy „Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.”⁵¹⁶

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1998. évi I. törvény az előzetes normakontroll tekintetében – elismerve az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított önkorlátozó hatáskör-értelmezés helytállóságát, illetve követve az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos tényleges gyakorlatát (amely szerint az Alkotmánybíróság a politikai viták lefolytatásába nem szól bele) – hatályon kívül helyezte, megszüntette a törvényjavaslattal szemben előterjeszhető indítványozási lehetőséget, valamint hatályon kívül helyezte az előzetes normakontroll-eljárás Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő által történő indítványozásának lehetőségét.⁵¹⁷

A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény, valamint az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 2006. évi VII. törvény 16. § (3) bekezdés b) pontja hatályon kívül helyezte a régi Abtv.-nek a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V.

⁵¹⁶ Eredetileg egy, a parlamenti erőviszonyokhoz igazodó nyolctagú jelölőbizottság lett volna, ez később változott meg, amikor a köztársasági elnök általi politikai vétó következményeként a parlament újratárgyalta a kérdést. A szakirodalmi kritika szerint ez nem jogi, hanem politikai döntés volt: „A mögöttes cél egészen nyilvánvalóan az ellenzéki frakciók érdemi befolyásának megszüntetése a jelölésben.” (Vö.: CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences, 2014/8. (<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>))

⁵¹⁷ Az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetlenségéről és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló 2001. évi CII. törvény vezette be az alkotmánybírók részére a vagyonnyilatkozat benyújtását, ennek elmaradását illetménymegvonással és kizárással szankcionálva, valamint rendelkezett arról, hogy az alkotmánybírók a tudományos, oktatói, a művészeti, a szerzői jogi védelemben részesülő, valamint a lektori és a szerkesztői tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathattak.

törvény általános törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezéseit. Az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló 2006. évi LXXXVII. törvény az Alkotmánybíróság teljes ülésének feladatába utalta az alkotmánybírák mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában történő döntés meghozatalát. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény módosította a régi Abtv. rendelkezéseit akként, hogy a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíthette meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogot sérti.⁵¹⁸

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben vezették át a régi Abtv.-nek az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó rendelkezéseit a közjogi szervezetszabályozó eszközre vonatkozó rendelkezésekre. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXII. törvény a régi Abtv. rendelkezéseit akként módosította, hogy az Alkotmánybíróság a tagjai közül helyettes elnököt választhatott, aki újraválasztható volt. A törvénymódosítás az Alkotmánybíróság tagjait tizenöt főben határozta meg. Az alkotmánybírókat és az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés kilenc helyett tizenkét évre választotta meg.

A régi Abtv. úgy rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoznak a törvény által a hatáskörébe utalt eljárások. Az Alkotmánynak a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény 1. §-ával módosított 19. § (3) bekezdés *l)* pontjának első fordulatában meghatározott rendelkezés szerint az Alkotmánybíróságnak véleményt kell adni a Kormány részére az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi képviselő-testület felosztására irányuló javaslatról. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 114. §-a is

⁵¹⁸ Ez tartalmilag ezek alkotmányellenességének megállapíthatatlanságát jelenti. Tóth J. Zoltán megfogalmazásában: „előfordulhat, hogy egy törvény, pl. egy adójogi törvény alkotmány- (Alaptörvény-) ellenes, de sem annak vizsgálatára, sem (ennek következtében) az alkotmányellenesség kimondására vagy a törvény megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak nincs eljárási jogosultsága (kivéve az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok valamelyikének sérelmére hivatkozó indítvány esetében). Vagyis a jogalkotó alaki alkotmánybeli rendelkezésekkel tiltotta meg a tartalmi alkotmányossági vizsgálatot ezekben az esetekben. (Vö. Tóth J. 2012d, 31. o.) Mindez „jogállami deficitet” hoz létre. (Uo.)

tartalmazta, hogy az Alkotmánybíróság a Kormány indítványára a képviselő-testület alkotmányellenes működéséről véleményt nyilvánít. Az Ötv. 93. §-a szerint, amennyiben az Országgyűlés az önkormányzati képviselő-testületet feloszlatja, azzal egyidejűleg 60 napra kitűzi az időközi választást. Kukorelli István, Papp Imre és Takács Imre rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság véleményének ismeretében a helyi önkormányzat önmaga megbízatását feloszlással megszüntethette. Feloszlás esetében az új képviselő-testület megválasztásáig a feloszlással érintett képviselő-testület megbízatása fennáll. Ezzel szemben az Országgyűlés feloszlása esetében a köztársasági elnök köztársasági biztost nevez ki a meghatározott önkormányzati, államigazgatási feladatok ellátásának irányítására az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre. Az Alkotmánybíróság véleménye nem jelent garanciát a feloszlásra. Ezzel szemben a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 57. §-ával módosított, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 60/K. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesen működő kisebbségi önkormányzati testületet a Kormány javaslatára feloszlatja. Az önkormányzat alapjogainak védelme érdekében jogosult volt az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az önkormányzat döntését a bíróság és az Alkotmánybíróság bírálhatta felül. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesnek tartott önkormányzati rendelet megsemmisítését utólagos normakontroll-eljárásban bárki indítványozhatta.⁵¹⁹ A törvényességi ellenőrzési tevékenység eljárásban eredendően a köztársasági megbízott, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal, a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvénysértés megszüntetésére irányuló eredménytelen határidő tűzésével történő felhívást követően az Alkotmánybíróságon kezdeményezhette a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Eredendően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §-ában meghatározott rendelkezés szerint az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást az Alkotmánybíróság bírálta el azon kívül, a határozatot helybenhagyó vagy kasszációt gyakorló döntésében. Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról 2011.

⁵¹⁹ Ha megsemmisítésre került sor, az fő szabály szerint *ex nunc* hatállyal történt. Vö. TILK Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs, 2005, 136. o.

évi CCI. törvény 145. § (7) bekezdésében meghatározott rendelkezés ugyanezt a Kúria hatáskörébe helyezte. A Kúria döntése ellen azonban az új Abtv. rendelkezései alapján a későbbiekben ismertetettek szerint alkotmányjogi panasz terjeszthető elő.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 93. § (4) bekezdése az oktatásért felelős miniszter feladataként írta elő, hogy a közigazgatási hivataloknál, illetőleg jelenlegi nevén kormányhivataloknál kezdeményezze a közoktatás feladatainak ellátásával összefüggő törvénysértések megszüntetését, amelynek eredménytelensége esetén az Alkotmánybíróságnál indíthatott eljárást. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 65. §-ában meghatározott rendelkezések szerint a felsőoktatási intézmények önkormányzatát sértő jogszabályokat és egyedi döntéseket az Alkotmánybíróságon meg lehetett támadni.⁵²⁰ Ez az úgynevezett alkotmányos panasz tehát az egyetemi (és főiskolai) autonómiát védte,⁵²¹ ám gyakorlati jelentősége csekély volt.⁵²²

A hatalommegosztás vonatkozásában különleges, de fontos hatáskör az, amely szerint az Országgyűlés akadályoztatásának tényét (ha a testület nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege vagy hadiállapot, rendkívüli állapot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik), továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, illetve a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen állapítja meg (amit az Országgyűlés akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén köteles felülvizsgálni és az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönteni az intézkedések jogszerűségéről). Az Alkotmánybíróság működését még rendkívüli állapot idején sem lehet korlátozni.

Szintén beleszólást jelentett egy másik hatalmi intézmény működésébe az Alkotmány 31. § (4) bekezdése, amely az Alkotmány vagy valamilyen törvény rendelkezéseinek a

⁵²⁰ „65. § (1) Az állam a felsőoktatással kapcsolatos feladatait a felsőoktatási intézményeknek az Alkotmányban és e törvényben szabályozott, valamint e törvény alapján megalkotott intézményi Szabályzatukban megállapított jogok, kötelezettségek és hatáskörök tiszteletben tartásával látja el. (2) A felsőoktatási intézmények önkormányzatát sértő jogszabályok és egyedi döntések az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatók.”

⁵²¹ Kritikaként merült fel, hogy az önkormányzattal vagy autonómiával rendelkező entitások közül miért csak a felsőoktatási intézményeket védte ez a rendelkezés. Vö.: TARJÁNYI Tamás: A kompromisszumokkal terhelt alkotmánybíróság megújulási lehetőségei. Jogi Fórum, 2001. július 1. (<https://www.jogiforum.hu/publikaciok/41>), 86. o.

⁵²² Az 1993. évi LXXX. törvény 65. § (2) bekezdésében biztosított hatáskörében eljárva hozta meg az Alkotmánybíróság 445/H/1995. AB határozatát a Debreceni Kossuth Lajos Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara megszüntetésének vizsgálatáról. ABH 1996, 688. Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1996_0001_0026_tart.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 28.)

köztársasági elnök általi szándékos megsértése esetében az országgyűlési képviselők egyötöde indítványára, az országgyűlési képviselők kétharmadának titkos szavazatával elrendelt felelősségre vonási eljárásban lehetővé tette a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztását, amely eljárás befejezéséig az elnök hatáskörét nem gyakorolhatta volna.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 22. §-a a felelősségi eljárás lefolytatását az Országgyűléstől az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta. Amennyiben az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértést megállapítja, a köztársasági elnököt megfosztják tisztségétől. Amennyiben a felelősségre vonási eljárás az államfő hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, abban az esetben az Alkotmánybíróságnak a büntetőeljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmaznia kellett volna, és bármely intézkedést és büntetést is alkalmazhatott volna, azaz kvázi büntetőbírósként járhatott volna el. A vádat az Országgyűlés által saját tagjai közül választott vádbiztos képviselte volna. A köztársasági elnök ellen egyéb cselekmény miatt büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehetett (volna) indítani.⁵²³

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően működő Alkotmánybíróság összegzéseként megállapítható, hogy a magyar alkotmánybíráskodás a Hans Kelsen által megalkotott alkotmánybírói eljárást követte⁵²⁴ (az alkotmánybírói eljárás tárgya a normakontroll, a jogszabályok vizsgálata; a bírósági ítéletek, a közigazgatási határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára nincs lehetőség), de a magyar alkotmánybíráskodás néhány tulajdonságában különbözött (a jogvitában alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatára korlátozódó alkotmányjogi panasz jogintézménye, pro futuro hatállyal történő megsemmisítésről történő rendelkezés és a jogalkotó mulasztásának megállapítása mellett történő jogalkotásra kötelezése) e modelltől. A magyar jogrendszerben nem tettek különbséget a hatályos alkotmányt megelőzően és a hatályos alkotmányt követően megalkotott jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során. További lényeges különbséget jelent, hogy a magyar alkotmánybírói eljárás során az alkotmányossági vizsgálat – Halmai Gábor szerint az alapjogok védelme, az alkotmány

⁵²³ KUKORELLI 2007, 464–467.

⁵²⁴ Vö. pl. ezt expressis verbis kimondva: BALOGH Elemér: Alkotmányunk történetisége, kitekintéssel az Alkotmánybíróság judikatúrájára, 555. o. In: Uő (szerk.): Számadás az Alaptörvényről. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016, 541-558. o.

generálklauzuláinak értelmezése, valamint az elsődlegesen Pokol Béla által kritikával illetett alapjogi aktivizmus megvalósítása miatt – nem korlátozódott kizárólag a pozitív jogi (alkotmányban meghatározott) rendelkezésekre. Ugyancsak lényeges eltérést jelentett az alkotmány rendelkezéseinek erga omnes hatállyal történő értelmezése is, amely a jogalkotási eljárás során a jogalkotó tevékenységét korlátozza, amely a kelsen-i modelltől eltérően pozitív jogalkotásnak minősül.⁵²⁵

IV. Az Alkotmánybíróság működése az Alaptörvény hatálybalépését követően

A Magyar Közlöny 2011. április 25. napján megjelent 43. számában kihirdetett Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)⁵²⁶ AZ ÁLLAM címének Az Alkotmánybíróság alcímének 24. cikk (1) bekezdése az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként határozza meg. Az Alkotmánybíróság a korábbi jogszabályi rendelkezésekkel megegyezően az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket, bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, ennek eredményeképpen pedig az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt megsemmisíti, amely a döntés közzétételét követő napon hatályát veszti, és a jogszabály e naptól nem alkalmazható. A kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály a döntés közzétételét követően nem léphet hatályba. *Az Alkotmánybíróság újonnan bevezetett hatásköre az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz;*⁵²⁷ eszerint az *Alkotmánybíróság alkotmányjogi*

⁵²⁵ HALMAI Gábor (2005) Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság Világosság 2005/11. szám

⁵²⁶ Az elnevezés problémájához lásd: TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában, 172–178. o. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – VIRÁNYI András – TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 172–231.

o.

⁵²⁷ A valódi alkotmányjogi panasz bevezetéséről és jellemzőiről részletesebben lásd: CSEHI Zoltán (2011): Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. sz. 100–109.; OSZTOVITS András (2012): A valódi alkotmányjogi panasz egyes eljárásjogi kérdéseiről. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. sz. 109–113.; VISSY Beatrix (2014): Támpontok a valódi alkotmányjogi panasz hatókörének megállapításához. *Közjogi Szemle*, 2014/2. sz. 40–46.; VISSY Beatrix (2012): Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? In NAGY Marianna szerk.: *Jogi tanulmányok*. II. kötet. Budapest, ELTE ÁJK. 199–211.; CSEHI Zoltán (2015): A német alkotmányjogi panasz hatása – biztató kezdetek a magyar gyakorlatban. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf., 2. sz. 17–32.; TÓTH J. Zoltán (2012c): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. I. rész. *Közjogi Szemle*, 2012/3. sz. 11–19. és TÓTH J.

panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, az alaptörvény-ellenes bírói döntést pedig – a döntéssel felülvizsgált, szintén alaptörvény-ellenes más bírósági vagy más hatósági döntésekre is kiterjedően – megsemmisíti. Az egyéni alapjogvédelem újonnan bevezetett, „valódi” alkotmányjogi panasz jogintézményében az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet⁵²⁸ jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni abban az esetben is, amennyiben az indítványozó a bírói döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást ítéli alaptörvény-ellenesnek. Az alkotmányjogi panaszt az ügy érdemében meghozott jogerős döntés ellen lehet előterjeszteni.⁵²⁹

Zoltán (2012d): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. II. rész. *Közjogi Szemle*, 2012/4. sz. 29–37.; TÓTH J. Zoltán (2012e): Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 344–372.; PACZOLAY Péter (2012): Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. sz. 76–79.; TÉGLÁSI András (2015a): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 2015/2. sz. 17–23.; TÉGLÁSI András (2014b): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 317–339.; DARÁK Péter (2012): Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. sz. 70–72.; ZAKARIÁS Kinga (2011): A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/2. sz. 91–100.; ORBÁN Endre (2015): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 101–120.; ZAKARIÁS Kinga (2015): Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 149–162.; KÖBLÖS Adél (2010): Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/1. sz. 130–134.

⁵²⁸ Az érintettség feltételeihez vesd össze: TÓTH Balázs Gergely (2015): Az érintettség követelménye az alkotmányjogi panasz-eljárásokban. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf., 2. sz. 121–135.; KADLÓT Erzsébet (2015): Alaptörvényben biztosított jog, illetve alapjog sérelme. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 49–50.

⁵²⁹ TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos (2017): A bírói döntésekre is kiható alkotmánybírósági jogvédelem tapasztalatai. (2012–2017). *Alkotmánybírósági Szemle*, 2017/2. sz. 102.; TÓTH J. Zoltán (2017b): Rendőrképmás: sajtószabadság és képmáshoz való jog a polgári jogi és az alapjogi jogosultságok keresztútján. *Pro Futuro*, 2017/2. sz. 110–111.; TÓTH J. Zoltán (2016b): A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban. *Jogtudományi Közlemény*, 2016/1. sz. 8. Elérhető: <http://real-j.mtak.hu/6262/1/JK201601.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 01. 27.); TÉGLÁSI András (2018): Alkotmányjog. In TÉGLÁSI András: *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus. 166. Mindezzel az Alkotmánybíróság a rendes jogszolgáltatáshoz kerül közelebb. (Például Cservák Csaba szerint: „Az egyéni ügyre kiható, valódi alkotmányjogi panasz hatásköre eleve az igazságszolgáltatáshoz viszi közelebb az eredetileg »negatív törvényhozónak« nevezett centralizált alkotmánybíróságokat.” Vesd össze CSERVÁK Csaba (2015b): Sajátos alkotmánybíráskodási modellek. *Jogelméleti Szemle*, 2015/3. sz. 66. De olyan vélemény is megfogalmazódik, amely szerint az Alkotmánybíróság a panaszfunkció ellátása során tulajdonképpen az igazságszolgáltatás részévé válik. Például: „A jogalkalmazás alkotmányossága szempontjából az Alkotmánybíróság – minden ezzel ellentétes, bár nem kifejezetten erre a jelenségre vonatkozó általános deklaráció ellenére – fellebbviteli fórummá vált. [...] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszos eljárások során a konkrét peres ügy alkotmányos vonatkozásában fellebbviteli bíróként jár el.” Vesd össze GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor – ZÓDI Zsolt (2017): Egy új alkotmányjogi panasz eljárás (Abtv. 27.) jelentőségének mérhetősége a bírósági és az alkotmánybírósági alapjogvédelem rendszerében. *MTA Law Working Papers*, 2017/23. sz. 3–4.

Bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárásával érintett ügyben nem alkalmazható. A jogszabály megsemmisítése esetén a döntés nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket vagy az alkotmánybírósági eljárásban felül nem vizsgálható bírói döntéseket. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező érdekében ettől eltérően is jogosult jogszabályt hatályon kívül helyezni vagy bírói döntést megsemmisíteni. Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása esetén a jogerős határozattal befejezett büntetőeljárást vagy szabálysértési eljárást is felül kell vizsgálni a büntetőeljárásról, illetve a szabálysértési eljárásról szóló törvényi rendelkezések szerint, amennyiben a megsemmisített jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint büntetőjogi, illetve szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne. A döntés jogkövetkezményeire a bírósági eljárások jogkövetkezményeit kell alkalmazni, és az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.

A korábbi szabályozással ellentétben a testület az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést megsemmisíti, utólagos normakontroll pedig immáron nem indítványozható bárki által; az Alkotmánybíróság kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa⁵³⁰ (később pedig – mint arról szó lesz – a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész, valamint annak felállásával a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke) kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. A Közigazgatási Felsőbíróságra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket hatályon kívül helyezték, a közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem léptek hatályba.⁵³¹ Emiatt a továbbiakban az ezzel kapcsolatos rendelkezésekre való utalásokat mellőzöm.

A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése változatlanul az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik (ugyanezen indítványozói körrel),

⁵³⁰ Az ombudsman alkotmányvédelmi (és egyéb) szerepéről lásd például: CSERVÁK Csaba (2013): *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig*. Debrecen, Licium-Art. 68. skk.; CSERVÁK Csaba (2015c): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono*, 2015/3. sz. 13. skk. Az ombudsmani jogvédelemről általában vedd össze VARGA Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel.

⁵³¹ Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása (2019. december 12.) hatályon kívül helyezte a közigazgatási bíróságra vonatkozó rendelkezéseket.

valamint a testület továbbra is az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárásban, bírói kezdeményezésre lefolytatott egyedi normakontroll-eljárásban, valamint alkotmányjogi panasz eljárásban a hatályos vagy konkrét ügyben még alkalmazandó, de már hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, és a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. Kivételt jelent ez alól a közpénzügyi tárgyú törvények élethez, emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal való ütközésén kívüli megsemmisítésének tilalma.

Az Alkotmánybíróság mindemellett bárkinek az országgyűlési határozat meghozatalától számított tizenöt napon belül beérkező indítványára vizsgálja az Országgyűlés népszavazást elrendelendő vagy kötelezően elrendelendő népszavazatás elrendelését elutasító határozat Alaptörvénnyel való összhangját, amelyről harminc napon belül határoz.⁵³² A határozatot helybenhagyja, vagy az Országgyűlés határozatát megsemmisíti, és az Országgyűlést új határozat meghozatalára utasítja. Az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését is megállapítja, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Nemzetközi szerződésbe ütközés esetén az Alkotmánybíróság felhívja a nemzetközi szerződést kihirdető jogalkotót, hogy az ellentét feloldása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Jogszabály megsemmisítéséről, jogszabály hatálybalépésének felfüggesztéséről, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatáról, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásáról, valamint az Alaptörvény értelmezéséről szóló határozatot vagy az Alkotmánybíróság döntése esetén más tárgyban meghozott határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Az Alkotmánybíróság határozatai az Alkotmánybíróság Hivatalának honlapján digitális formában bárki által megtekinthetőek. A jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását (nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása,

⁵³² Az országgyűlési és állampolgári kezdeményezésű népszavazások vonatkozásában az Alkotmánybíróság mondta ki, hogy bár az utóbbinak mint a népszuverenitás gyakorlása kivételes formájának primátusa van az ugyanazon tárgykörben az Országgyűlés által kezdeményezett népszavazással szemben. Vö: KOMÁROMI László: Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései, 403. o. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon. I. kötet. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 395-418. o.

jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem kerül sor jogszabály megalkotására, a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető tartalma (hiányos) megállapító határozatban az Alkotmánybíróság a jogalkotót határidő megjelölésével felhívja feladatai teljesítésére. Az Alkotmánybíróság továbbá hatáskörei gyakorlása során megállapíthatja az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket,⁵³³ amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.⁵³⁴ Az Alkotmánybíróság továbbra is tizenöt tagból álló testület, amelynek párttagsági viszonyban nem álló, politikai tevékenységet nem folytató tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Alkotmánybíróság elnökét hivatali ideje lejártáig terjedő időtartamra az Alkotmánybíróság tagjai közül az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja meg.⁵³⁵

⁵³³ Ilyenre először a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban került sor (ABH 1993, 256.), később pedig ennek gyakorlata meggyökeresedett. Vess össze PACZOLAY Péter (2010): Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok. *Magyar Jog*, 2010/6. sz. 324–325.; vess össze továbbá: TRÓCSÁNYI László (2010): Az alkotmánybíráskodás és az igazságszolgáltatás kapcsolatának egyes kérdései. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/1. sz. 120. (Ma már az Abtv. ezt önálló alkotmánybírási hatáskörként kifejezetten nevesíti.) Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1993_0001_0024_tart.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 28.)

⁵³⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 46. § (3) bekezdés.

⁵³⁵ Az Alkotmánybíróság elnökének feladatkörébe tartozik az Alkotmánybíróság képvisellete az Országgyűlés és más szervek, valamint a nyilvánosság előtt, tevékenységének összehangolása és az egységes joggyakorlat megteremtésének biztosításában való közreműködés, az Alkotmánybíróság teljes ülése ülésezési rendjének, az elbírálandó ügyek napirendre tűzése ütemezése, az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzése, az előadó alkotmánybíró kijelölése, az ülések napirendjének meghatározása, összehívása és vezetése. Az elnök javaslatot tesz a tanácsok összetételére, a tanácsvezető alkotmánybírókra, ideiglenes tanács alakítására, munkáltatói jogokat gyakorol az Alkotmánybíróság hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett, irányítja az Alkotmánybíróság Hivatalát, valamint javaslatot tesz a teljes ülésnek a főtitkár személyére, kinevezi és felmenti a gazdasági vezetőt, az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogának megsértése esetén megteszi a szükséges intézkedéseket, ellátja azokat a feladatokat, amelyeket az Alkotmánybíróság ügyrendje számára előír. Az elnöki megbízatás az alkotmánybírási tagság megszűnésével, valamint az Országgyűlés elnökéhez benyújtott – az elnök alkotmánybírói tisztségét nem érintő – lemondással szűnik meg. Az elnökhelyettes az alkotmánybírók közül az Alkotmánybíróság elnökének javaslatára az Alkotmánybíróság teljes ülése választja meg. Tisztsége megszűnik az új elnök hivatalba lépésekor, lemondásával, alkotmánybírói tisztsége megszűnésével. Az elnökhelyettes helyettesíti az elnököt, valamint ellátja mindazokat a feladatokat, amelyekkel az elnök megbízza. Amennyiben az elnök és az elnökhelyettes együttesen akadályoztatva van, úgy az elnök teljes ülés ülésezési és napirendjének meghatározására, az elbírálandó ügyek napirendre tűzésének ütemezésére, az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzésére, összehívására és vezetésére, az előadó alkotmánybíró kijelölésére, a tanácsok összetételére, a tanácsvezető alkotmánybírókra, ideiglenes tanács alakítására vonatkozó hatásköreit a legidősebb alkotmánybíró gyakorolja. Az Alkotmánybíróság igazgatási és munkaszervezetét az Alkotmánybíróság Hivatala látja el, amely az Alkotmánybíróság szervezeti működtetési, ügyviteli döntés-előkészítő folyamatait ellátja. A hivatalt az elnök javaslatára a teljes ülés által megválasztott főtitkár vezeti, aki a döntések előkészítéseire irányuló munkáját az elnök irányítása alatt végzi.

A Magyar Közlöny 2013. április 1. napján megjelent 55. számában⁵³⁶ *Magyarország Alaptörvénye egységes szerkezetben* megnevezéssel kihirdetett *Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása* (a továbbiakban: negyedik módosítás) 12. cikkében meghatározott rendelkezés a bírói kezdeményezések elbírálására az Alkotmánybíróság részére soron kívüli, de legkésőbb harminc napon belül történő elbírálási határidőt írt elő. A 30 napban meghatározott maximális határidőt a Magyar Közlöny a 2013. szeptember 26. napján megjelent 158. számában kihirdetett *Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása* (a továbbiakban: ötödik módosítás) 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés 90 napra módosította.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontját a negyedik módosítás 12. cikk (2) bekezdése akként módosította, hogy az utólagos normakontroll-eljárásban történő jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát indítványozhatja a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is. A negyedik módosítás az Alaptörvény 24. (3) bekezdés *a*) pontját úgy módosította, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata során is megsemmisítheti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt, ezt azonban az ötödik módosítás hatályon kívül helyezte. A negyedik módosítás az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *c*) pontját úgy változtatta meg, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatáskörök gyakorlása során megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, amelyet az ötödik módosítás szintén megszüntetett.

Az Alaptörvény 24. cikke eredendően öt bekezdést tartalmazott, amelyet a negyedik módosítás módosított és kiegészített. Az eredeti (4) bekezdésben meghatározott rendelkezés változatlan tartalommal a (8) bekezdésbe került. Az eredeti (5) bekezdésben meghatározott rendelkezés változatlan szöveggel az Alaptörvény (9) bekezdésébe került. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésébe új rendelkezésként belekerült, hogy az Alkotmánybíróság által a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezése csak abban az esetben vizsgálható, illetve semmisíthető meg, amennyiben a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Az (5) bekezdés arról rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a

⁵³⁶ *Magyar Közlöny*, 2013. április 01., 55. sz. Elérhető: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/f20357d9d5d1cf23a1bbbab92bd829ca7468521/megtekintes> (Letöltés ideje: 2019. 01. 02.)

jogalkotási eljárás rendelkezéseinek betartására, a megalkotásra és kihirdetésre vonatkozóan kizárólag előzetes normakontroll-eljárásban a köztársasági elnök, utólagos normakontroll keretében a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálhatja. A (6) bekezdésben az Alkotmánybíróság részére soron kívüli, legkésőbb harminc napon belül történő döntéshozatalt írtak elő. Az Alaptörvény vagy Alaptörvény módosítása eljárási követelményeknek való meg nem felelése esetén az előzetes normakontroll-eljárásban meghozott döntés jogkövetkezményeként az Országgyűlésnek a jogszabályt újra kell tárgyalni, utólagos eljárásban meghozott döntés esetében az Alkotmánybíróság a jogszabályt megsemmisítő döntést hoz. A (7) bekezdésben meghatározott rendelkezés az Alkotmánybíróság részére a jogszabály megalkotójának, a törvény kezdeményezőjének vagy képviselőiknek nyilvános meghallgatásáról, illetve véleményük beszerzéséről rendelkezőt arra az esetre vonatkozóan, amennyiben az ügy a személyek széles körét érinti.

A Magyar Közlöny 2011. november 21. napján megjelent 136. számában az *Alkotmánybíróságról* szóló 2011. évi CLI. törvényként kihirdetett törvény (a továbbiakban: Abtv.)⁵³⁷ a preambulumban meghatározott rendelkezés szerint az Alaptörvény legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének végrehajtására irányul a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében. Szemben a régi Abtv. rendelkezéseivel, a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetet képező költségvetéssel⁵³⁸ rendelkező Alkotmánybíróság budapesti székhellyel jött létre.

Az Alkotmánybíróság tagjának csak büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár választható meg, aki jogász végzettséggel rendelkezik, a 45. életévet betöltötte, kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora) vagy legalább húszévi jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik. Az alkotmánybírákat immáron 12 évre választják meg (és a 70. életév betöltése csak a választhatóságnak képezi akadályát, de a 70 éves koruk előtt megválasztott alkotmánybírók megbízatása kitöltésének

⁵³⁷ Magyar Közlöny, 2011. november 21.; 136. sz. Elérhető: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/02cf985bd4499998a93121c890589bd5d601e751/megtekintes> (Letöltés ideje: 2019. 01. 27.)

⁵³⁸ E körben az Alkotmánybíróság elnöke minősül az irányító szerv vezetőjének.

– akár 81 éves korukig – nem), viszont nem választhatóak újra. Megbízatusuk a tudományos felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeken kívül minden más tisztséggel összeegyeztethetetlen.⁵³⁹ Az alkotmánybírák függetlenek, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek vannak alárendelve.

Az alkotmánybíróvá történő megválasztást megelőzően betöltött tisztségviselésre vonatkozó tilalmak a régi Abtv. rendelkezéseivel azonosnak tekinthetők. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztására vonatkozó szabályozás pedig oly módon változott, hogy az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot; a képviselőcsoportok pedig legalább egy-egy képviselővel vesznek részt a bizottságban. A javasolt személyeket az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága hallgatja meg. Az Országgyűlés a bizottság véleménye alapján választja meg a javasolt személyeket. Az új alkotmánybíró az elődje megbízási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül kell megválasztani, aki az elődje megbízási idejének megszűnését követő napon vagy a határozatban megjelölt napon lép hivatalba. Ha az Alkotmánybíróság több tagjának szűnik meg a megbízatása, mint amennyit az Országgyűlés megválaszt, abban az esetben az életkorban fiatalabb alkotmánybíró megbízatása hosszabbodik meg.

Az alkotmánybíró az alkotmánybíróági eljárásban kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy más hatóság előtt nem lehet felelősségre vonni. Alkotmánybíró ellen büntetőeljárást, szabálysértési eljárást és büntető eljárásjogi kényszerintézkedést kizárólag az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet indítani. Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság a megbízatási időtartam leteltével, lemondással, összeférhetetlenség miatt a megbízatás megszűnésének megállapításával, az országgyűlési képviselők választásán való választhatóság elvesztésével, kizárással, valamint halállal megszűnik.

Az Abtv. – a régi Abtv.-hez hasonlóan – változatlanul rendelkezik az előzetes normakontroll-eljárásról. A törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke által a zárószavazás előtt benyújtott indítványra, a zárószavazást követően

⁵³⁹ Az Alkotmánybíróság tagja tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat, a felmerült összeférhetlenségi okokat meg kell szüntetnie. Az alkotmánybíróknak és a velük közös háztartásban élő családtagoknak évente vagyonynyilatkozatot kell tenniük. Az alkotmánybíró az alkotmánybíróági eljárásban kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy más hatóság előtt nem lehet felelősségre vonni.

meghozott országgyűlési döntés alapján az Országgyűlés elnöke az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Amennyiben az Országgyűlés elnöke nem indítványozott alkotmánybírói eljárást, abban az esetben, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, azt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak határozott kérelmet tartalmazó indítványában maga szintén megküldheti. Az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb harminc napon kell döntést hoznia. Alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja. Az újratárgyalást követően a zárószavazás előtt benyújtott és az Országgyűlés által elfogadott indítvány alapján az Országgyűlés elnöke vagy a törvény kihirdetését megelőzően a köztársasági elnök az így megváltoztatott rendelkezések tekintetében vagy az eljárási követelmények megsértésére hivatkozással (például, hogy az újratárgyalás csak formális volt, és nem érdemi) ismételten előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezhet az Alkotmánybíróságon, amelyet az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül el kell bírálnia. Alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén a törvény nem hirdethető ki. Ha az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által ismételten lefolytatott eljárást követően megállapítja az alaptörvény-ellenességet, abban az esetben az Országgyűlést fel kell hívni jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára, amelyet a nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az országgyűlési képviselők egynegyede indítványozhat az Alkotmánybíróságon. Nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi jogban eljáró jogalanyok az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy fenntartás megtételével Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.

Az Abtv. rendelkezései alapján az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálatára irányuló eljárást (utólagos normakontroll-eljárás) a régi Abtv. rendelkezéseivel szemben (tudniillik 2012 előtt bárki indítványozhatta az eljárást) kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa, továbbá a 2013. április 1-jétől a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész

indítványozhatja. Az alapvető jogok biztosának határozott kérelmét tartalmazó indítványát az Alkotmánybíróság abban az esetben vizsgálja, amennyiben az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

Nincs helye az Alkotmánybíróság eljárásának, amennyiben az indítvány már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és a körülmények az Alkotmánybíróság döntése óta nem változtak meg alapvetően. A körülmények alapvető megváltozása esetén az alkotmánybírósági eljárás (újra) indítványozható.

A bírói kezdeményezést a régi Abtv. rendelkezéseihez hasonlóan az eljáró bíróság jogosult az eljárás felfüggesztése mellett előterjeszteni abban az esetben, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét a bíróság észleli, vagy az alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság már megállapította. Az eljáró bíró kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés kizárását.

Az Abtv. változatlanul szabályozza a korábbi Abtv.-ben meghatározott alkotmányjogi panaszt, emellett a „kivételes” és a „valódi” elnevezéssel illetett alkotmányjogi panasz típusokat.⁵⁴⁰ Alkotmányjogi panasszal fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán Alaptörvényben biztosított személyes jogsérelem következett be, és a jogorvoslati lehetőségeket kimerítették, vagy jogorvoslati lehetőséget nem biztosítottak az indítványozó személy részére. Kivételes alkotmányjogi panasz benyújtására van lehetőség az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása miatt közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be alapjogi jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvosolására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeket az indítványozó már kimerítette. A legfőbb ügyész is jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulni abban az

⁵⁴⁰ Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárási és tartalmi feltételeket vedd össze BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk. (2015): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC. A kérdés komplex áttekintéséhez lásd még: UDVARY Sándor – JUHÁSZ Krisztián (2012): Egy régi-új ismerős: az alkotmányjogi panasz. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 373–380.

esetben, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

A „valódi” alkotmányjogi panaszt alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben nyújthatja be a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított hatvan napon belül az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet abban az esetben, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát⁵⁴¹ sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A „régí” alkotmányjogi panasz⁵⁴² elbírálására irányuló beadvány esetében az Alkotmánybíróságnak lehetősége van az alaptörvény-ellenes bírói döntés vizsgálatára, illetőleg „valódi alkotmányjogi panasz” vizsgálata során lehetőség van az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára. Egyszerűbben fogalmazva az alkotmányjogi panasz típusok „átjárhatóak”. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be (Abtv. 29. §).⁵⁴³ Az indítványozónak a határidő eltelte után benyújtott beadványában az indítványozón kívül álló elháríthatatlan okokat igazolási kérelem formájában valószínűsítene kell. Igazolási kérelmet az akadály megszűnésétől számított tizenöt napos szubjektív határidőn belül lehet előterjeszteni. A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint kivételes panasz esetén az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napos objektív határidő elteltével azonban alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye. E határidők elmulasztása esetén az Abtv. rendelkezései szerint nincs lehetőség alkotmánybírósági eljárás megindítására. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról észszerű határidőn belül hoz döntést.

Az Abtv. rendelkezik az ügynevezett ítélt dolog jogdogmatikai kategóriájáról is, nevezetesen, amennyiben az alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az

⁵⁴¹ Vesd össze például CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2017): Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. *MTA Law Working Papers*, 2017/25. 12. skk.

⁵⁴² Ehhez lásd például KÖBLÖS Adél (2012): A „régí típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. sz. 80–88.; TILK Péter (2011): Az új típusú panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási kérdések. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/2. sz. 82–83.

⁵⁴³ Az Abtv. 29. §-ára való hivatkozások tényleges alkotmánybírósági gyakorlatához lásd KARSAI Dániel (2015): A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség és az alapvető alkotmányossági jelentőségű kérdés az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 69–73.

Alkotmánybíróság már döntött az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról, abban az esetben ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre, valamint ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra történő hivatkozással érdemben nem nyújtható be alkotmányjogi panasz. E szabály alól kizárólag a körülmények lényeges megváltozása jelent kivételt. Alkotmánybírósági döntéssel elbírált bírói döntés ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt követően ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz.

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból, illetőleg az indítványozók (jelenleg az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa) kezdeményezésére vizsgálja. Az eljáró bíró az eljárás felfüggesztése mellett jogosult az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni, amennyiben az előtte folyamatban lévő eljárásban olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára felülvizsgálja, aki országos népszavazás kezdeményezésére vagy országos népszavazási kezdeményezés szervezésére jogosult. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie. Az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokat érdemben nem bírálja el (ez ugyanis a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás egy korábbi szakaszában a Kúria feladata). Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során az Országos Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatta.

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány

indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.⁵⁴⁴ Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani. A negyedik módosítással módosított rendelkezés szerint az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve a szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást, amelynek elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges (a szavazás titkos). Az Alkotmánybíróság által lefolytatott megfosztási eljárás alatt a köztársasági elnök nem gyakorolhatja tisztségét. Amennyiben az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatban részletesen megindokolt indítványára induló soron kívül lefolytatandó megfosztási eljárás eredményeként a teljes ülésen jelen lévő alkotmánybírók kétharmadának egyetértésében meghozott döntésében a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja (a megfosztás azonban az Alkotmánybíróság számára nem kötelező, így azt akkor sem kell kimondania, ha egyébként a közjogi felelősség megállapítására sor került). Az Alkotmánybíróság a jogszerűtlenül elrendelt megfosztási eljárást jogosult megszüntetni.

Az Alkotmánybíróság az állami szervek közötti, illetve állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközést az érintett szervek indítványára az Alaptörvény értelmezésével megszünteti oly módon, hogy eldönti, hogy az eljárás lefolytatására mely általa kijelölt szervnek van hatásköre. A bíróságokra és a közigazgatási hatóságokra az eljárás nem terjed ki. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárásban, bírói kezdeményezés során, valamint a „régí” alkotmányjogi panasz eljárásban önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az Alaptörvényhez viszonyítva vizsgálja. Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati rendeletnek az Alaptörvény rendelkezésein kívüli más jogszabállyal való vizsgálatára nincs hatásköre. Szemben a régi Alkotmány és a régi Abtv. rendelkezéseivel, az Alaptörvény a bíróságok, ezen belül is kifejezetten a Kúria, illetve annak önkormányzati tanácsa feladatkörébe utalja az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről szóló döntés meghozatalát és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége

⁵⁴⁴ Az eddigi egyetlen ilyen a foktói képviselő-testület működésével volt kapcsolatos. (Vö. részletesen: NAGY Attila Mihály: Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati képviselő-testületek felosztatásával összefüggő véleménynyilvánítási gyakorlata. Új Magyar Közigazgatás, 2016/3. szám, 8-11. o.)

elmulasztásának megállapítására vonatkozó döntés meghozatalát.⁵⁴⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 45. §-a értelmében ugyanis a Kúrián az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kezdeményezésére a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására önkormányzati tanács működik, amely három bíró tagból áll. A tanács feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nem peres eljárás, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nem peres eljárás lefolytatása. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárást a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi, illetve megyei kormányhivatal kezdeményezi. A tanács eljárását jogszabályellenesnek vélelmezett önkormányzati rendelet alkalmazása esetén az eljáró bíró is jogosult kezdeményezni az eljárás felfüggesztése mellett. A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon vagy az önkormányzati tanács által meghatározott más időpontban hatályát veszti. Bírósági kezdeményezésre történő megsemmisítés esetén az önkormányzati rendelet nem alkalmazható. Helyi önkormányzati rendelet törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén az önkormányzati tanács a mulasztás tényét megállapítja, és határidő tűzésével az önkormányzatot jogalkotásra hívja fel; amennyiben erre a felhívásban megjelölt határidőig nem kerül sor, abban az esetben határidő tűzésével a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjét hívják fel megadott határidőben az önkormányzat nevében történő jogalkotásra. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény hatálybalépésével e részletszabályi rendelkezések a megnevezett törvénybe kerültek át.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll-eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálhatja a közjogi szervezetszabályozó eszköznek, valamint a jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel vagy nemzetközi szerződéssel való összhangját is.⁵⁴⁶ Az Alkotmánybíróság – az

⁵⁴⁵ A Kúria ezzel kapcsolatos feladatairól bővebben lásd: TÓTH J. Zoltán – KOVÁCS Endre Miklós (2018): Normakontroll a változó közjogi keretrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 3. sz. 17–27.

⁵⁴⁶ E hatáskör a régi Abtv.-ben még nem volt benne; azt az Alkotmánybíróság saját jogfejlesztő gyakorlata hozta létre. Ennek részletes bemutatását, valamint az ezzel kapcsolatos dilemmák ismertetését lásd: ZAKARIÁS Kinga –

Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára – az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha a konkrét probléma az Alaptörvényből közvetlenül levezethető. Állami szerv jogállásával, működésével vagy feladat- és hatáskörével összefüggő konkrét alkotmányjogi probléma esetében az Alkotmánybíróság kizárólag a jogbiztonságot veszélyeztető értelmezési bizonytalanság, illetve hatáskörgyakorlás ellehetetlenítése esetén ad értelmezést.

Az Alkotmánybíróság döntése mindenkire kiterjedő, jogorvoslattal nem támadható, *erga omnes* hatályú. Az Alkotmánybíróság a jogkövetkezményeket az Alaptörvény és az Abtv. keretei között maga jogosult megállapítani.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésben (amely az összes alkotmánybíró részvételével működik), tanácsban (a megújuló tanácsok számáról, összetételéről és a tanácsvezető személyéről az elnök javaslatára a teljes ülés dönt) vagy egyesbíróként eljárva hozza meg döntését. Az öttagú tanács szótöbbséggel hozza meg döntését.⁵⁴⁷ A teljes ülés nyílt szavazással (kivéve az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogának felfüggesztése, összeférhetetlenségének megállapítása, tagsági viszony megszüntetése, felmentés, kizárás, elnökhelyettes és a főtitkár megválasztása), szótöbbséggel, tartózkodás nélkül hoz döntést. A határozatképességhez, ezáltal a határozatok érvényességéhez az Alkotmánybíróság tagjainak kétharmada és az elnök (vagy az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes) kötelező jelenlétére van szükség. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll-eljárás), a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása, az Alaptörvény értelmezése (absztrakt alkotmányértelmezés), az alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütköző törvény megsemmisítése (ezenkívül az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján kúriai döntés megsemmisítése) csak teljes ülésen lehetséges. Továbbá az Alkotmánybíróság ügyrendjéről, valamint szervezeti és működési szabályzatáról, illetve az Alkotmánybíróság tagjára vonatkozó eljárásról (például az összeférhetetlenséget megállapító eljárási szabályokról) is teljes ülésben kell dönteni. Elnökhelyettest, főtitkárt is teljes ülésen kell megválasztani. A teljes ülés elé kell utalni az ügyet, amennyiben törvény megsemmisítésének van helye, az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége,

POTJE László (2010): A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata. *Jogtudományi Közlöny*, 2010/10. sz. 482–492.

⁵⁴⁷ Ha ötnél kevesebb tag vesz részt a tanácsülésen, akkor a tanács csak egyhangúlag dönthet.

bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése vagy egyéb fontos ok indokolja, a tanács tagjainak többsége indítványozza, az elnök elrendeli, vagy az Alkotmánybíróság öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozza.

A tanács minden olyan ügyben jogosult eljárni, amelyet az Abtv. vagy az Alkotmánybíróság ügyrendje nem utal a teljes ülés hatáskörébe. A tanácsok számát, az egyes tanácsok tagjainak számát, továbbá a határozatképességre és a működésre vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg. Az Alkotmánybíróság indítvány alapján jár el az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezései alapján. Alkotmányjogi panaszra vonatkozó eljárásban eredendően kötelező volt a jogi képviselő, a jogi szakvizsgálóval rendelkező személy igénybevétele, ez azonban mára megszűnt. Az indítványban kifejezett kérelmet kell előterjeszteni az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára, illetőleg meg kell jelölni az Alkotmánybíróság hatáskörét, valamint azon törvényi rendelkezést, amely az indítványozó beadvány benyújtására vonatkozó jogosultságát lehetővé teszi; meg kell jelölni továbbá az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetében pedig az Alaptörvényben biztosított jogsérelmet. Emellett kifejezetten kérelmezni kell a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés megsemmisítését.⁵⁴⁸ A beadványban meg kell indokolni, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel. Az indítványozó nevének, lakóhelyének vagy székhelyének, közjogi tisztviselő indítványozó esetén a betöltött tisztségének megjelölése is szükséges, valamint igazolnia kell az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását, és az ezeket alátámasztó dokumentumokat is be kell nyújtani. Alkotmányjogi panasz eljárásnál továbbá az adatkezelésre vonatkozó nyilatkozatot is be kell nyújtani (ennek hiányában azt az Alkotmánybíróság Főtitkára bekéri a panaszostól). Ha az indítványozó nem válaszol, vélelmezni kell, hogy a személyes adatai nyilvánosságra hozatalához nem járult hozzá.

Az eljárást megindító indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságon kell előterjeszteni [mindazonáltal az Alkotmánybíróság elfogadja azt is, ha a régi típusú, Abtv.

⁵⁴⁸ Alkotmányértelmezésen kívüli ügyben meg kell jelölni a jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata esetében az Országgyűlés határozatát, alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény, a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárás esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást, valamint az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit.

26. § (1) bekezdése szerinti, valamint a valódi, Abtv. 27. §-a szerinti panaszra vonatkozó indítványt az eljáró bíróságnál terjesztették elő, feltéve, hogy a panasz a bírósághoz a jogerős bírósági határozatot követő hatvan napon belül megérkezett – ez esetben az Alkotmánybíróság Főtitkára intézkedik a támadott döntések bíróságtól való beszerzése iránt]. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára irányuló indítvány beérkezéséről az Alkotmánybíróságnak haladéktalanul tájékoztatnia kell a köztársasági elnököt és az Országos Választási Bizottságot. Ez esetben az alkotmányossági vizsgálat kizárólag az alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Bírói döntéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz elbírálása során lehetőség van a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára is. A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, az Alaptörvény értelmezése, illetve a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása során az Alkotmánybíróság eljárása nem kérelemhez kötött. A megsemmisíteni indítványozott jogszabállyal vagy a jogszabályi rendelkezéssel szoros összefüggésben álló más vizsgált jogszabályi rendelkezéseket is megsemmisítheti az Alkotmánybíróság, amennyiben a megsemmisítés elmaradása a jogbiztonságot sérti. Bírói döntés ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt az első fokon eljáró bíróságnál kell előterjeszteni az Alkotmánybíróságnak címezve, amelyet az első fokon eljáró bíróság továbbít az Alkotmánybíróság részére. A bíróság az alkotmányjogi panasszal érintett bírói döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig jogosult felfüggeszteni. A kifogásolt döntés végrehajtása akkor függeszthető fel, amennyiben az súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében vagy más fontos okból indokolt; ha pedig az alkotmányjogi panasz indítvány esetében a bíróság nem függesztette fel a döntés végrehajtását, úgy az Alkotmánybíróság a döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívhatja fel a bíróságot (de maga, saját hatáskörben nem függesztheti fel a végrehajtást).

Az indítványtípusok közül kizárólag az alkotmányjogi panasz vonható vissza. A korábbiakban benyújtott indítvány a körülmények jelentős mértékben történő megváltozása esetében terjeszthető ismételt elő. Az alkotmánybírósági eljárás illeték- és költségmentes eljárás, az indítványozó oldalán felmerülő költségeket az indítványozó viseli. A visszaélő indítványozó húszezer forinttól ötszázezer forintig terjedő eljárási bírsággal sújtható, valamint a felmerült többletköltségek megfizetésére kötelezhető (ilyenre azonban az Alkotmánybíróság praxisában tudomásunk szerint nem került sor).

Az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését a főtitkár végzi, aki megvizsgálja, hogy az indítvány az alkotmánybírósági eljárás megindítására alkalmas-e, megfelel-e a formai és tartalmi követelményeknek. A hiányosság főtitkári felhívás alapján harminc napon belül benyújtott hiánypótlásban orvosolható. A hiánypótlási határidő eredménytelen eltelte esetében, valamint az ismételten hiányosan benyújtott beadvány esetében az indítványt nem bírálják el. Ugyancsak nem bírálják el igazolási kérelem hiányában vagy alaptalan igazolási kérelem esetében a késedelmesen előterjesztett beadványt, a nyilvánvalóan nem a jogosult által előterjesztett indítványt, a nyilvánvalóan nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó indítványt, az indítványnak nem minősülő beadványt vagy a nyilvánvalóan alaptalan indítványt. Az ilyen indítványokat a főtitkár javaslatára egyesbíró utasítja vissza.⁵⁴⁹ Alkotmányjogi panasz befogadásáról tanácsban eljárva döntenek mérlegelés alapján. Alkotmányjogi panaszt a visszautasítás okára kiterjedő rövidített indokolással ellátott végzésben utasítanak vissza.⁵⁵⁰

Alkotmányjogi panasz elbírálásában nem vehet részt az Alkotmánybíróság azon tagja, aki az alkotmánybírósági döntés meghozatalában részt vett, vagy az indítványozó jogi képviselőjének hozzátartozója, vagy akitől az ügy tárgyilagos, pártatlan és elfogulatlan megítélése nem várható el. A kizárási okot az Alkotmánybíróság tagjának kell bejelenteni. Az indítványozó is kezdeményezheti az alkotmánybíró kizárását. Az indítványt be kell mutatni az az érintett alkotmánybírónak, aki a kizáráshoz történő hozzájárulása esetén a kizárási indítvánnyal érintett döntés meghozatalában nem vehet részt. Hozzájárulás hiányában a kizárásról az Alkotmánybíróság másik tanácsa vagy a teljes ülés az indítványozóval és az érintett alkotmánybíróval közölt döntésben dönt. (Ez idáig ilyen formális döntés meghozatalára nem volt szükség.)

A befogadott alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálatra az előadó bíró terjeszti elő az ügyrend szerinti állandó tanácshoz. Az előadó alkotmánybíró is jogosult az indítványozót megadott határidőn belül az indítvány kiegészítésére felhívni, amelynek eredménytelen eltelte esetében az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló adatok alapján hozza meg a

⁵⁴⁹ Az egyesbírói eljárásról bővebben lásd LOVASSY Ádám (2015): Az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárása. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 89–99.

⁵⁵⁰ A visszautasítási okokhoz bővebben lásd például TÓTH J. 2014, 224. skk.; LOVASSY Ádám – TÉGLÁSI András (2018): Az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata a választásokkal kapcsolatos döntéseiben. *Glossa Iuridica*, 2018/1–2. sz. 21–62.; BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2012): A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. sz. 89–95.; DELI Gergely (2015): A formai és tartalmi követelmények vizsgálata a befogadás visszautasítása során. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 33–46. A kérdés elméleti aspektusaihoz lásd: KADLÓT Erzsébet (2012): Az indítványok szűréséről. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. sz. 96–104.

döntését. Az Alkotmánybíróság elsősorban a rendelkezésre álló iratok alapján hoz döntést. Az előadó – az első tervezet benyújtásáig – jogosult elrendelni az egymással összefüggő ügyek egyesítését, vagy az egymással össze nem függő ügyeket egymástól elkülönítheti.⁵⁵¹ Nyilvánvalóan okafogyottá vált ügyekben az alkotmánybírósági eljárás megszüntethető. Az indítványozó vagy harmadik személy kötelező megjelenéssel történő személyes meghallgatása vagy nyilatkozattételre történő felhívása vagy hatóságtól, bíróságtól, az Európai Unió intézményétől vagy nemzetközi szervtől irat és vélemény kérése elrendelhető. A megkeresett szervezetnek az Alkotmánybírósággal együttműködési kötelezettségük van. Az Alkotmánybíróság szakértőt is kirendelhet, amire a polgári perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni (ez azonban meglehetősen ritkán történik meg). A Pp. rendelkezéseit kell alkalmazni az alkotmánybírósági eljárásban az anyanyelv használatára vonatkozóan is. Törvény rendelkezése hiányában alkotmánybírósági eljárásban egyéb bizonyítási eszközt nem lehet alkalmazni.

Az alkotmánybírósági eljárás bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig felfüggeszhető, ha az ügy olyan előzetes kérdés eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtt eljárás van folyamatban.⁵⁵² A felfüggesztést a jogbiztonság vagy az indítványozó különösen fontos érdeke vagy más különösen fontos érdek indokolhatja. Az Alkotmánybíróság a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének utólagos normakontroll-eljárásban való valószínűsítése esetén felfüggeszheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését az érdemi döntés meghozatalának időpontjáig, a felfüggesztés meghosszabbításának hiányában legfeljebb száznyolcvan nap időtartamra, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése miatt azonnali intézkedésre van szükség. Megsemmisítés hiányában az Alkotmánybíróság megállapíthatja a jogszabály hatálybalépésének időpontját oly módon, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontjához az alkotmánybírósági eljárás időpontját hozzáadják. Az Alkotmánybíróság a bírósági döntés felfüggesztéséről, valamint az ügy

⁵⁵¹ Az első tervezet benyújtását követően ezt már csak az elnök rendelheti el, illetve az eljáró testület szavazhat arról.

⁵⁵² Ilyenre több alkalommal is sor került; például a 3198/2018. (VI. 21.) AB végzéssel (ABH 2018, 943); a 3199/2018. (VI. 21.) AB végzéssel (ABH 2018, 962); a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéssel (ABH 2018, 969); illetve a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéssel (ABH 2018, 1056). Mindegyik alkalommal az Európai Unió bírósága előtt folyamatban levő eljárásra tekintettel függesztette fel az Alkotmánybíróság a saját eljárását. Elérhető: <https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/03/abh-2018-i--kotet.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 07. 28.)

érdemében határozattal, minden más kérdésben végzéssel dönt. Az érdemi vizsgálat során azonban megállapíthatja a hatáskörének hiányát, az indítványozó jogosultságának hiányát, a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, azt, ha a hiánypótlásra visszaadott indítványt ismételten hiányosan nyújtották be, valamint ha az indítvány tartalma a törvényi feltételeknek nem felel meg. Az Alkotmánybíróság döntését kézbesítés útján közli az indítványozóval, az alkotmányjogi panaszt továbbító bírósággal, valamint azzal az érintettel, akinek a részére a döntés kézbesítését szükségesnek tartja.

A döntéssel egyet nem értő alkotmánybíró jogosult írásbeli indokolással ellátott különvéleményt csatolni a döntéshez.⁵⁵³ A döntéssel egyetértő, ugyanakkor a többségi állásponttól eltérő indokokat képviselő alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolhat a döntéshez. A döntés nyilvánosan is kihirdethető. Előzetes normakontroll-eljárásban, utólagos normakontroll-eljárásban, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatokor, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatokor a benyújtott indítványokat az Alkotmánybíróságnak korlátozásmentesen, bárki számára személyazonosító nélkül hozzáférhető módon, elektronikus formában nyilvánosságra kell hozni.

Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: módosító törvényi rendelkezés) az Abtv. 23. § (2) bekezdését az előzetes normakontroll-eljárás körében akként módosította, hogy az Alkotmánybíróság elnökének a soron kívüli, de legfeljebb harminc napon belül történő döntéshozatal betartását szolgáló időben kell gondoskodnia az indítvány napirendre vételéről. Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés az Abtv. előzetes normakontrollra vonatkozó rendelkezését akként módosította, hogy az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontroll-eljárásban jogosultsága van az Országgyűlés által normatív határozatban megállapított házszabályi rendelkezések

⁵⁵³ Ezzel a jogkörrel rendszeresen éltek is az alkotmánybírák; 1993-ig már a határozatok közel 17%-ához született legalább egy különvélemény. Vö.: KELEMEN Katalin: Különvélemények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában, 33. o. In: Közjogi Szemle, 2018/2. szám, 24-33. o.

előzetes vizsgálatára is,⁵⁵⁴ amelyet a házszabály kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványozhat az Alkotmánybíróságon. Erről az indítványról az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. A nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat és jogkövetkezményeket alkalmazza. Az Országgyűlés elnöke, valamint az Országgyűlés jegyzői a normatív határozatot abban az esetben írják alá, amennyiben az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet.

Ugyanezen jogszabályhely (4) bekezdésében meghatározott rendelkezés az előzetes normakontroll-eljárás típusán belül bevezette az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozóan a köztársasági elnök indítványa alapján induló alkotmánybírósági eljárást, amelyről soron kívül, de legfeljebb harminc napon belül kell az Alkotmánybíróságnak döntést hoznia. A (8), (9) és (10) bekezdésben meghatározott módosító rendelkezés értelmében, amennyiben az Alkotmánybíróság teljes ülésen eljárva megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosításának megalkotása során a jogalkotási eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket nem tartották meg, abban az esetben az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását nem lehet kihirdetni, illetőleg e rendelkezéseket meg kell semmisíteni a megalkotásra és esetleges kihirdetésre visszamenőleges hatállyal. Az Alkotmánybíróság elnökének feladata biztosítani az oly módon történő napirendre vételt, hogy erre ténylegesen sor is kerüljön. Az Alkotmánybíróság olyan határozott kérelem alapján jár el,⁵⁵⁵ amely egyértelműen megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapítja, megjelöli az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítására vagy megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvényben rögzített eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy annak módosítása megsértett, valamint amely indítvány tartalmaz erre vonatkozó indokolást. Természetesen az indítvány érdemi elbírálásához nélkülözhetetlen, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmazzon az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, valamint az

⁵⁵⁴ A Házszabály funkcióiról és jellemzőiről részletesebben lásd: SZAKÁCS Richárd: A Házszabály alkotmányjogi helyzete. In: RIXER Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 336-343. o.

⁵⁵⁵ A határozott kérelem feltételeiről lásd VARGA Zs. András (2015): Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 142.

Alkotmánybíróság döntésének tartalmára. Ugyanezen jogszabályhely (6) bekezdése írta elő az Alkotmánybíróság elnöke számára, hogy a bírói kezdeményezés során a soron kívüli, de legkésőbb kilencven napon belül történő döntéshozatal érdekében gondoskodjon a napirendre vételről.

A (7) bekezdés az Alkotmánybíróságnak az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló „kivételes” alkotmányjogi panasz lefolytatására vonatkozó jogosítványát pontosította; a (12) bekezdésben meghatározott rendelkezés pedig az indítványokra vonatkozóan bevezette a határozott kérelem előterjesztésére vonatkozó követelményt, amely abban az esetben teljesíthető, ha az indítványozó egyértelműen megjelöli az indítvány Alkotmánybíróság általi elbírálására vonatkozó alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, továbbá a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést.⁵⁵⁶ Emellett részletes indokolást kell arra vonatkozóan előterjeszteni, hogy a határozatok miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel vagy nemzetközi szerződés rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság eljárása akként módosult, hogy az alkotmányossági vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, a hivatalból is megállapítható kollízió, illetőleg hivatalból is megtehető megállapítások kivételével. A döntéshozatalra vonatkozó rendelkezések akként módosultak, hogy az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján, a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője, vagy ezek képviselőinek meghallgatása vagy véleménye ismeretében hozza meg döntését. Amennyiben a jogszabály megalkotója vagy a törvény kezdeményezője az ügyre vonatkozó álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, és az ügy a személyek széles körét érinti, az indítványát megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy a jogszabály megalkotója és a törvény kezdeményezője közös véleményt is továbbíthat. E körben az érintettek kérhetik nyilvános meghallgatásuk lehetőségének biztosítását, amelyet az Alkotmánybíróság a kérelemtől függetlenül is jogosult elrendelni. Személyes meghallgatás esetén az indítványozót is meg kell hívni. Az eljáró bíró személyes

⁵⁵⁶ Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata során az Országgyűlés határozatát, Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény és vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény adása iránti eljárásban, továbbá a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására és a hatásköri összeütközés feloldására irányuló eljárásban az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást kell megjelölni.

meghallgatását kérelmezheti, amiről az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt. A meghallgatás elutasításához valamennyi alkotmánybíró többségi álláspontja szükséges.

Nyilvános ülésen a – véleménynyilvánítástól tartózkodni köteles – hallgatóság az Alkotmánybíróság által megjelölt létszámban és az általa kijelölt helyen foglalhat helyet. A jegyzőkönyvet a honlapon közzé kell tenni. Az Alkotmánybíróság zárt ülést tart üzleti titok vagy törvény által védett más adat védelme érdekében. Ezt a személyesen meghallgatott, az Alkotmánybíróság, illetve a tanács elnöke kérelmezheti, amiről a teljes ülés, illetve a tanács tagjainak többségi szavazatával határoz. Végül a megnevezett törvény 12. §-ában meghatározott rendelkezés az Alkotmánybíróság számára lehetőséget adott a végzések Magyar Közlönyben történő közzétételére is; a 13. § pedig eltörölte az alkotmányjogi panasz eljárásban kötelező jogi képviselést.⁵⁵⁷

Az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény (a továbbiakban: törvénymódosítás) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 233. §-át úgy módosította, hogy a választási szerv határozata ellen hozott bírói döntés ellen alkotmányjogi panaszt lehet előterjeszteni a sérelmezett döntés közzétételétől számított hatvan napon belül, amelynek befogadásáról az alkotmányjogi panasz beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül kell döntést hozni.⁵⁵⁸ A törvénymódosítás hatályon kívül helyezte az alkotmánybírói tagság 70. életév betöltésével történő megszűnését, amelyet a törvénymódosítás hatálybalépésekor megbízatásukat töltő alkotmánybírókra is alkalmazni kellett. A törvénymódosítás arról is rendelkezett, hogy alkotmánybírónak 45. életévet betöltött, de 70. életévet be nem töltött személyt lehet megválasztani. A törvénymódosítás az Abtv. szövegén átvezette a Nemzeti Választási Bizottságra vonatkozó módosításokat; továbbá hatályon kívül helyezte a megbízatási időtartam leteltével megszűnő alkotmánybírók helyére megválasztandó új alkotmánybírók megválasztására vonatkozó rendelkezéseket.

A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII.

⁵⁵⁷ *Magyar Közlöny*, 2013. július 12., 64224–64227.

⁵⁵⁸ Igazolási kérelemnek, főtitkári hiánypótlásnak, nyilvános ülés tartásának, valamint az eljárás felfüggesztésének nincs helye.

törvény 1. §-a bevezette az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet⁵⁵⁹ elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatát az Országgyűlés vallási tevékenysége elismerésének felülvizsgálata formájában, amelyre irányuló indítványnak a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül kell az Alkotmánybírósághoz beérkeznie. Ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés egyházként történő elismerésre irányuló eljárásának törvényességét vizsgálja felül.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény módosításáról szóló 2013. évi CCXXIII. törvény 10. §-a az alapvető jogok biztosa számára is lehetővé tette az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvény rendelkezése absztrakt értelmezésére irányuló indítvány benyújtását konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben, amennyiben az közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény az Abtv. rendelkezéseit akként módosította, hogy az alkotmánybírók hivatalba lépésüket követően csak esküt tehetnek, fogadalmat nem. A törvény megszüntette a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való előzetes vizsgálatának országgyűlési képviselők egynegyede által történő indítványozási jogosultságát. A törvény 421. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozat bárki indítványára történő felülvizsgálatát rendelte el. A törvény 424. § (4) bekezdésében meghatározott rendelkezés a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CXLI. törvény rendelkezései szerint rendeli nyilvánosságra hozni az Alkotmánybíróság határozatait, amelyeket e rendelkezések hatálybalépését megelőzően az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény szerint rendelték közzétenni.

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 98. §-a rendelkezik arról, hogy az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő

⁵⁵⁹ Az Alaptörvény ötödik módosítását követően a „vallási tevékenységet végző szervezet” és az „egyház” kifejezések helyében egységesen a „vallási közösség” terminusa lépett. Vö.: KÖBEL Szilvia: Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2016, 160. o.

népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel.⁵⁶⁰

V. Zárszó

Jelen fejezetnek elsődlegesen az Alkotmánybíróság létrejöttének bemutatása, valamint az annak hatásköreire vonatkozó szabályok, továbbá az Alaptörvény hatálybalépését követően megalkotott és hatályba lépett, Alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintése volt a célja. A dolgozatomat lezáró következő fejezetben az Alkotmánybíróság működését és hatáskörgyakorlását szándékozom áttekinteni az alkotmánybírói esetjog tükrében, amely alapján megkísérlem az alkotmánybírói hatásköröket a klasszikus hatalmi ágakkal megfeleltetni. E célkitűzés megítélésem szerint a jogszabályi rendelkezések áttekintése nélkül nem valósítható meg – jelen fejezet megírása kifejezetten e célt, valamint a magyar Alkotmánybíróságra vonatkozó jogállami szabályok változástörténetének bemutatását szolgálta, amely talán egyúttal hasznos forrásként szolgálhat a magyarországi alkotmánybíráskodással kapcsolatos szabályozástörténet további feldolgozásához is.

⁵⁶⁰ Emellett az egyes büntetőjogi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXII. törvény is módosított az Abtv. rendelkezésein, ám a hatalommegosztás vagy az Alkotmánybíróság által ellátandó alapfeladatok meghatározása szempontjából fontos változtatást nem eszközölt. Így lényegében nem változtatott az Abtv. azon rendelkezésén, hogy az alkotmánybíró őrizetbe vételét csak tettenérés esetén lehet elrendelni; ám alkotmánybíró mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló indítványt immáron pótmagánvádas eljárásban is előterjeszthet a bíróság az Alkotmánybíróság elnökéhez. A módosító törvényi rendelkezés szerint ki kell zárni a jogerős határozatban megállapított, közvérdra üldözendő, szándékos bűncselekményt elkövető alkotmánybíró; azt az alkotmánybíró, aki neki felróható okból egy évig nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában; továbbá aki a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy abban szándékosan valótlan tényről közöl. A törvényt módosítás szerint az Alkotmánybíróság tagjának megszűnését a megbízási idő lejártának napjával az elnök állapítja meg teljes ülésen. A törvényt módosítás változtatott az elnök személyvédelmére vonatkozó rendelkezésen is. A törvényt módosítással hatályba lépett rendelkezések eredményeként az Alkotmánybíróság a jogász szakma képviselői kutatási tapasztalatainak elősegítésére ösztöndíjat alapíthat. Az ösztöndíj az Alkotmánybíróság költségvetésében elkülönítetten szerepel. A törvényt módosítás eredményeként az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján a bíróság, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság véglegessé vált, nem ügydöntő végzésével befejezett vagy megszüntetett, büntetőeljárásban vagy szabálysértési eljárásban meghozott határozat felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből eredően a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

A magyar Alkotmánybíróság kapcsolata a klasszikus hatalmi ágakkal

I. Előszó

Az előző fejezetben feltérképeztem az Alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. Jelen fejezetben nem kerülhet meg az Alkotmánybíróság és a hatalmi ágak közötti kapcsolatról történő állásfoglalás, illetőleg annak meghatározása, hogy az Alkotmánybíróság modern értelemben véve önálló hatalmi ágnak tekinthető-e, amely megítélésem szerint elsődlegesen az alkotmánybírósági döntések áttekintésével teljesíthető. E vállalkozásomhoz jelentős mértékű segítséget nyújtott a közelmúltban az Alkotmánybíróság és a Kúria részéről az alkotmányjogi panasz jogintézményéről közzétett kutatási eredmények megismerése, valamint a magyar tudományos gondolkodásban a közelmúltban meghonosodó „jurisztokratikus paradigma” jelenségének áttekintése, amelyre vonatkozóan a diszkusszió jelenleg is kialakulóban van.⁵⁶¹ Az Alkotmánybíróság klasszikus hatalmi ágakban elfoglalt helyének meghatározásakor képzeletben az algebrát és a geometriát egységesítő, az analitikus geometriát létrehozó René Descartes⁵⁶² nevéhez fűződő koordináta-rendszerre érdemes visszagondolni. A koordináta-rendszer két egymásra merőleges irányított egységgel ellátott számegyenesként határozható meg, amelyben az adott pontok helyzetét a két tengelytől mért előjeles távolságként lehet meghatározni. Jelen írásomban – természetesen anélkül, hogy a társadalomtudományi kutatásokról a természettudományok kutatására térnék át – jelképesen az alkotmánybírósági eljárásokat a koordináta-rendszer vízszintes abszcisszatengelyén, a klasszikus hatalmi ágakat a koordináta-rendszer függőleges ordinátatengelyén helyeztem el, a Hans Kelsen által felvetett negatív törvényhozó⁵⁶³ terminológián gondolkodva, vizsgálandó kérdésként felvetve, hogy a megnevezett képzeletbeli koordináta-rendszernek

⁵⁶¹ A jurisztokrácia és a jurisztokratikus állam paradigmájáról. (Tematikus különszám) *Jogelméleti Szemle*, 2019/2. sz. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2019_2.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 20.)

⁵⁶² STURIK, Dirk J. (1958): *A matematika rövid története*. Budapest, Gondolat. 107–110.

⁵⁶³ PACZOLAY 1995, 16.

milyen síknegyedei, illetőleg milyen előjelei vannak.⁵⁶⁴ Ezen általánosan felvetett gondolat akként konkretizálható, hogy az Alkotmánybíróság adott alkotmánybíróági eljárási hatáskörgyakorlása során minősülhet-e pozitív jogalkotónak. Kérdésfelvetésemet alapvetően az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 46. §-ában meghatározott, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására, valamint az Alaptörvény szabályozásából eredő alkotmányos követelmények megállapítására vonatkozó hatásköre indokolja.⁵⁶⁵

Az előzőekben felvetett kérdés megválaszolásához kiindulásképpen rögzíthető, hogy az államszervezet demokratikus működésével, az állami jogintézmények tevékenységével valósul meg az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme. A jogalkotónak kellett megteremteni annak a lehetőségét, hogy a jogalkalmazó szervek, beleértve a bíróságokat is, eljárásaik során az alapjogokat érvényre jutassák. Az Alkotmánybíróság minősül az Alaptörvény legfőbb védelmezőjének; a testület ugyanakkor nem jogosult a jogalkalmazás törvényességét felülvizsgálni. Az Alkotmánybíróság feladata az, hogy biztosítsa a jogalkotás Alaptörvénnyel való összhangját.⁵⁶⁶ Az absztrakt normakontroll vagy alapvető jogok sérelmének orvoslására szolgáló egyedi normakontroll a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában feszültségforráshoz vezetett. A magyar Alkotmánybíróság legjelentősebb, absztrakt normakontroll körébe tartozó eljárása a jogszabályok alkotmányosságának bárki

⁵⁶⁴ OBÁDOVICS J. Gyula (1996): *Matematika. Középiskolai tanulók, főiskolai – és egyetemi hallgatók, valamint műszaki és gazdasági szakemberek számára gyakorlati alkalmazásokkal*. Tizennegyedik, bővített és átdolgozott kiadás. Budapest, Scolar. 440–441.

⁵⁶⁵ Sólyom László szerint a mulasztással előidézett alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskör az alapjogi aktivizmus kibontakozását segítette elő. [Vesd össze SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris. 342.] A mulasztásban megnyilvánuló alkotmány- (alaptörvény-) ellenesség akként definiálható, hogy az állam a jogszabályi rendelkezések megalkotásának elmulasztásával az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének gyakorlati lehetőségétől. [HOLLÓ András – BALOGH Zsolt szerk. (2010): *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybíróági gyakorlat 1990–2009*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó. 570.] Karsai Dániel szerint a mulasztásos alkotmányos sértés megállapítására és orvoslására irányuló, hivatalból gyakorolható hatáskör a jogállamiság szempontjából szükséges normák megalkotásának elősegítésére irányuló hatáskörnek minősül. [KARSAI Dániel (2003): *A mulasztásos alkotmányos sértés szankciórendszere. Jogtudományi Közlöny*, 2003/2. sz. 91–99.] Szomora Zsolt szerint a bírói gyakorlatnak fel kell készülni az Alkotmánybíróság által megállapított jogszabály alkotmányos értelmezési követelményeinek alkalmazására, amelynek hiányában a bírói döntés megsemmisíthetővé válik. [SZOMORA Zsolt (2014): *Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmozási ügyekben hozott büntetőítéletekben. Jogtudományi Közlöny*, 2014/10. sz. 469–476.]

⁵⁶⁶ LUKÁCS Krisztina – VILLÁM Krisztián (2019): *A bírói kezdeményezés szerepe az alkotmányos jogvédelem rendszerében*. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban IV. A bírói kezdeményezések gyakorlati tapasztalata*. Budapest, HVG-ORAC. 13–21. és 23.

által indítványozható (*actio popularis*) utólagos normakontroll-eljárása volt.⁵⁶⁷ A bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz indítvány elbírálására irányuló eljárás egyedi normakontroll-eljárásnak minősült, illetőleg minősül.

Az absztrakt és az egyedi normakontroll az Alkotmánybíróság hatalmi ágak rendszerében történő elhelyezésében jelent nehézséget. Egyes szerzők szerint az Alkotmánybíróság a bírói hatalom részének tekinthető, ezzel szemben más szerzők az Alkotmánybíróságot nem a bírói hatalom részeként határozzák meg. A 2012. január 1. napját megelőző alkotmányjogi panasz eljárás hiányosságaként említették, hogy az eljárás kizárólag az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányult, ezáltal nem minősült „valódi” alkotmányjogi panasznak. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásban és jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítása iránti eljárásban is (részben) absztrakt normakontrollt végez. Egyedi normakontroll-eljárásban az indítványozó fontos érdekének védelmében az Alkotmánybíróság jogosult egyedi jogkövetkezményeket alkalmazni. A jogalkotó azzal tartotta fenn a hatalmi ágak egyensúlyát, hogy az alkotmánybírósági döntés jogkövetkezményeinek részletes megállapítását a Legfelsőbb Bíróság, illetőleg a Kúria végezte, illetve végzi el. 2012. január 1. napja előtt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal érintett döntés végrehajtását nem volt jogosult felfüggeszteni, az alkotmányjogi panasznak pedig a határozat végrehajtására nem volt halasztó hatálya.

Az Alkotmánybíróság jogszabályt abban az esetben semmisít meg, amennyiben a jogszabály alkotmányértő tartalommal válik hatályossá. Amennyiben megsemmisítésre nem kerül sor, abban az esetben az Alkotmánybíróság megállapítja a jogszabály alkotmányos követelményeknek való megfelelését. Ezzel kapcsolatban felvetődik a kérdés, hogy hogyan lehet érvényre juttatni az Alkotmánybíróság által megállapított követelményeket.⁵⁶⁸ Az Alkotmánybíróság hatalmi ágakkal történő összehangolása során kritikaként vetik fel továbbá, hogy XX. századi jogintézményt szándékoznak

⁵⁶⁷ A jogintézmény konkrét jogi érdekelttség nélkül gyakorolható volt. A bárki által indítványozható *actio popularis* jogintézményt a jogalkotó megszüntette. [Vesd össze például LUKÁCSI Dániel Csaba (2019): Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerint alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdései. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC. 517.]

⁵⁶⁸ URTZ 1999, 39–52.

összehangolni XVIII. századi jogintézményekkel.⁵⁶⁹ A magam részéről e feladatot az egyes alkotmánybíróági eljárásokban meghozott döntések áttekintésével szándékozom megvalósítani. A következőkben az Alkotmánybíróság hatásköreit részletezem, aminek során az egyes alkotmánybíróági hatáskörök és a klasszikus hatalmi ágak közötti összefüggések feltárására koncentrálok.

II. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll eljárás)

Az előzetes normakontroll-eljárás⁵⁷⁰ gyakorlásával az Alkotmánybíróság vitathatatlanul a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágakhoz, illetőleg elsősorban a jogalkotó hatalomhoz kötődik oly módon, hogy alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a jogszabály kihirdetését akadályozza meg.⁵⁷¹ Az Alkotmánybíróság kialakulásakor e hatáskörgyakorlás magában hordozta annak a veszélyét, hogy a testület a törvényhozó hatalom aktív részesévé is válhat, amitől a testület már a legkorábbi határozatában tartózkodni szándékozott.⁵⁷² A 16/1991. (IV. 20.) AB határozatot⁵⁷³ az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők által törvényjavaslat és módosító törvényjavaslat alkotmányellenességének előzetes vizsgálata tárgyában hozta meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányellenesség előzetes (még a törvényhozási vita során történő) vizsgálata az alkotmányellenes törvényalkotás megelőzésére szolgáló (a törvényjavaslat alkotmányossága már a törvényhozás folyamatában vitássá vált) kivételes alkotmánybíróági hatáskör, amely gyakorlása során a hatalmi ágak elválasztásának elvével ellentmondás állhat fenn. Az Alkotmánybíróság e

⁵⁶⁹ SZMODIS Jenő (2016): Az Alkotmánybíróság és a hatalmi ágak kérdése. *De iurisprudencia et iure publico, Jog- és politikatudományi folyóirat*, 10. évf. 1. sz. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2016-1-09.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 07. 20.)

⁵⁷⁰ E hatáskör összehasonlító vizsgálatához lásd: MANHERTZ Tamás István (2019): A törvények előzetes normakontrollja. *Közjogi Szemle*, 2019/1. sz. 74–80.

⁵⁷¹ Az előzetes normakontrollt a francia alkotmánytanács mintájára vezették be hazánkban. (Vesd össze MANHERTZ 2019, 79.)

⁵⁷² SCHMIDT Péter (1996): Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 49. Tom. 1–48. Fasc. 545–564. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6899/1/juridpol_049_545-564.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

⁵⁷³ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1991_0013_0358_i_tuh_mk.pdf (Letöltés ideje: 2018. 09. 30.)

hatásköre gyakorlása során a törvényhozó hatalom döntési jogkörét korlátozza. Az ellentmondás csak alkotmányértelmezés során oldható fel, mert ebben az esetben az Alkotmánybíróság elszakad a törvényjavaslattól. Ez az előzetes normakontroll-eljárás a törvényjavaslat alkotmányellenességének vizsgálatára irányul(t), amely a törvényjavaslat benyújtásától az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő által (volt) indítványozható. Az Alkotmánybíróság szerint a testület ezzel a hatáskörével részese (lett volna) a törvényalkotás folyamatának, döntéseivel befolyásolja (befolyásolta volna) a jogalkotást, ami az Alkotmánybíróság jogállásával összeegyeztethetetlen, mivel a testület nem az Országgyűlés tanácsadója. Az Alkotmánybíróság kizárólag a törvény végleges formájában, a kihirdetés előtti állapotára vonatkozóan tudta elfogadni az alkotmánybírósági hatáskör gyakorlását. Ugyanezen álláspontot fogalmazta meg az Alkotmánybíróság a 64/1992. (XII. 11.) AB határozatában is.⁵⁷⁴

E határozat folytatásaként a 66/1997. (XII. 29.) AB határozatban⁵⁷⁵ az 59 országgyűlési képviselő által az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló, törvényjavaslat alkotmányellenességének vizsgálatára vonatkozó alkotmánybírósági hatáskört megszüntető törvény (1998. évi I. törvény) indítványozott rendelkezései alkotmányellenességének elutasításáról döntöttek. Az indítványozók szerint e törvény a jogállamiság elvének részét képező hatalommegosztás elvét sérti. A népszuverenitás elve is sérül azáltal, hogy a parlamenti többséget megfosztják a törvényhozáshoz való jog egyik részjogosítványától. Ennek alátámasztására említik meg az indítványozók, hogy a köztársasági elnök által kezdeményezett, törvény előzetes normakontroll keretében történő alkotmányossági vizsgálatára adott esetben nincs lehetőség. A kisebbségben lévő országgyűlési képviselők nem tudják megakadályozni az alkotmányellenes törvény elfogadását. Az Alkotmánybíróság szerint azonban e körülmények nem befolyásolják a köztársasági elnök és az Országgyűlés közötti hatalmi viszonyt. Alkotmánybírósági eljárásban közömbös, hogy az alkotmányossági vizsgálattal érintett törvényt ki kezdeményezte. A népszuverenitásból továbbá nem következik az előzetes normakontroll-eljárás indítványozására való jogosultság. Az Alkotmánybíróság ezen eljárásban elbírálta a törvényi rendelkezés alkotmányellenességére irányuló utólagos

⁵⁷⁴ 64/1992. (XII. 11.) AB végzés, ABH 1992, 317.

⁵⁷⁵ ABH 1997, 397. Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1997_0025_0428_i_tuh_mk.pdf (Letöltés ideje: 2018. 10. 09.)

normakontroll keretében előterjesztett indítványt is. Az indítványozó szerint az alkotmányt sérti (a jogbiztonság és a jogállamiság elvével ellentétes) az ötven képviselő alkotmánybíróági eljárás kezdeményezésére irányuló jogosítványa, másrészt alkalmas lehet obstrukció gyakorlására is. Az Alkotmánybíróóság ezzel kapcsolatban döntésében megállapította, hogy a jogalkotás szabályainak betartása a jogállamiság garanciájából származó alkotmányos követelmény. A határozat különös jelentőséggel rendelkezik a tekintetben, hogy Az Alkotmánybíróóságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1998. évi I. törvény az előzetes normakontroll tekintetében – elismerve az Alkotmánybíróóság gyakorlatában kialakított önkorlátozó hatáskör-értelmezés helytállóságát, illetve követve az Alkotmánybíróóság ezzel kapcsolatos tényleges gyakorlatát (amely szerint az Alkotmánybíróóság a politikai viták lefolytatásába nem szól bele) – hatályon kívül helyezte, megszüntette a törvényjavaslattal szemben előterjeszhető indítványozási lehetőséget, valamint hatályon kívül helyezte az előzetes normakontroll-eljárás Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő által történő indítványozásának lehetőségét.⁵⁷⁶

Az Alkotmánybíróóság legutóbb e hatáskörében meghozott és közzétett döntése a jogalkotási tevékenység, illetőleg a hatalmi ágak közötti kapcsolat szempontjából meghatározó jelentőségűnek minősül, amely indok miatt a következőkben e határozatot részletesen szándékozom ismertetni. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában⁵⁷⁷ az Alkotmánybíróóság a köztársasági elnök indítványára az Országgyűlés által 2018. július 20. napján elfogadott T/384. számú törvényjavaslat (Egyes törvényeknek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról), a köztársasági elnök részére 2018. július 25. napján kihirdetésre megküldött törvény (A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról) 1. §-a és ugyanezen törvény 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és e rendelkezések Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdésébe, P) cikk (1) bekezdésébe és az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésébe ütközése miatti megsemmisítéséről döntött. A köztársasági elnök indítványában meghatározottak szerint a törvény hatástanulmányokkal nem igazolt, emellett a törvény 1. §-a, amely akár 80 méter mélységig mennyiségi korlátozás és ellenőrzés nélküli

⁵⁷⁶ EGRI-KOVÁCS Krisztián (2019): Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon. *Jogelméleti Szemle*, 2019/1. sz. 157.

⁵⁷⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [73] Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2018/01/abk_2018_26_alairt.pdf (Letöltés ideje: 2018. 10. 14.)

vízhasználatot enged, nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami intézményvédelmi kötelezettségnek. A köztársasági elnök megítélése szerint a törvény 4. §-ában meghatározott rendelkezés mint jogszabály alkotására adott felhatalmazás nem határozza meg a felhatalmazás kereteit és garanciáit, ezért ellentétes a jogállamiság részét képező jobbiztonság elvével. Az Alkotmánybíróság szerint: „Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.”⁵⁷⁸ A jogalkotó feladatait az alanyi jogok védelmével, valamint törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával látja el.

Az Alkotmánybíróság a jogi szabályozás áttekintését követően megállapította, hogy a fúrt kutak létesítése 1960-tól engedélyhez kötött tevékenységnek minősül. A törvény jelenleg hatályos rendelkezései a korábbiakban létesített, engedéllyel nem rendelkező kutak esetében lehetőséget biztosítanak 2018. december 31. napjáig, (illetőleg a törvény 2. §-ában meghatározott alkotmánybírósági eljárással nem érintett módosító rendelkezése szerint 2028. december 31. napjáig) bíróság kiszabása nélkül fennmaradási engedély iránti kérelem előterjesztésére. A köztársasági elnök indítványa nem érintette az engedély nélkül létesített kutak fennmaradási engedélyének beszerzésére vonatkozó határidőt. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vízbázisok az emberi létezés feltételei, ezért leginkább megóvandó értékeknek minősülnek. Felelős vízkészlet-gazdálkodás nélkül a vízkészletek fenntarthatósága is veszélybe kerül. A rendeletet oly módon kell módosítani, hogy fenntartja az engedélyezés intézményét, vissza kell szorítani az engedély nélküli vízkivételeket. A Magyar Víziközmű Szövetség szerint a helytelenül kialakított kutak nagy kockázatot jelentenek a vízellátás biztonságára nézve. A Magyar Tudományos Akadémia is megerősítette, hogy a szabályozás veszélyt jelent a hazai felszín alatti vízkészletekre. A belügyminiszter álláspontja szerint a bejelentés, valamint a bejelentés alapján történő ellenőrzés elegendő garanciális szabályozást tartalmaz. Az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy az engedélyeztetési kötelezettség előírása nem tekinthető a kutak létesítésével szemben támasztott szükségtelen követelménynek. Az engedély, ezáltal szakmai előírások nélkül létesített kutak által előidézett állapotromlások kockázata sérti a testi és lelki egészséghez való jogot, amely az egészséges ivóvízhez való hozzáféréssel

⁵⁷⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [13].

válhat elérhetővé. A törvény 1. és a 4. §-ában meghatározott rendelkezés alaptörvényellenes, ezért e rendelkezéseket az Alkotmánybíróság megsemmisítette.⁵⁷⁹ Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy minden vízi létesítmény engedélyköteles volt. A kivételek létesítését más alapjog vagy más alkotmányos érték nem indokolja. A változások nem vezethetnek a védelmi szint csökkenéséhez, illetve az állami tulajdon védelmét megfelelően kell biztosítani.⁵⁸⁰

A fentiekben bemutatott alkotmánybírósági döntések tükrében az Alkotmánybíróság e hatáskörében gyakorolható tevékenységéről akként foglalok állást, hogy e tevékenység a törvényhozó hatalmi ágakhoz sorolható jogosultságok gyakorlását jelenti, amely során az Alkotmánybíróság egyértelműen negatív jogalkotóként nyilvánul meg, amiként az a példaként bemutatott 13/2018. (IX. 4.) AB határozatból is tisztán kiviláglik. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-eljárásban az érvényesnek és hatályosnak nem minősülő jogszabály alaptörvény-ellenességéről dönt, amelyet döntése közzétételének

⁵⁷⁹ Czine Ágnes párhuzamos indokolásában a határozat rendelkező részével és annak indokolásával egyetértett. Az egészséges környezethez való jogot indokolt a többi alapjogtól eltérő védelemben részesíteni, mert ennek sérelme visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg. A nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások védelme és fenntartása a jövő nemzedékek számára az állam és mindenki kötelessége. Az államnak a nemzeti vagyon védelmére kiemelt kötelezettségei vannak. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolásában az Alaptörvény Nemzeti hitvallásra vonatkozó rendelkezéseire történő hivatkozásával mutatott rá arra, hogy az utódokért és az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeinek védelméért felelősséggel tartozunk.

⁵⁸⁰ Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában rögzíti, hogy a vízkészlet a legértékesebb természeti erőforrás. Az engedélyezési és bejelentési kötelezettség eltörlésével az újabb kutak létesítése és működtetése is teljes mértékben a hatóságok tudomásán kívülre kerülhet, ami ellehetetleníti a hatósági ellenőrzést. Dienes-Oehm Egon különvéleményében nem értett egyet a döntéssel. A természetvédelem terén a védelmi szint csökkentésének tilalma szerinte feltételezett kockázatra épül. Az alkotmánybíróság döntése egy meg nem alkotott végrehajtási rendeletről foglal állást. A rendeletben történő szabályozás önmagában még nem jelenti a védelmi szint csökkenését. Juhász Imre különvéleményében megfogalmazza, hogy a döntés a hatalmi ágak elválasztásának elvét is sérti, elvonja a végrehajtó hatalom hatáskörét, amelytől a végrehajtási rendelet megalkotása előtt megfosztották a Kormányt. A törvényt a végrehajtási kormányrendelettel együtt kellett volna alkotmánybírósági eljárásban vizsgálni. Pokol Béla, Varga Zs. András, Szívós Mária alkotmánybírók közös különvéleményükben szintén nem értettek egyet a döntéssel. A törvény megsemmisített rendelkezése 80 méterig lehetővé tette előzetes engedélyezés és utólagos bejelentés mellett a kútforrásokat, amelyek részletszabályait a későbbiekben megalkotott végrehajtási rendelet szabályozta volna. A jogszabályi rendelkezéseket nem lehetett volna megsemmisíteni, legfeljebb a döntésben a végrehajtási jogszabály alkotmányos kereteit lehetett volna megállapítani. Pokol Béla rámutatott arra is, hogy a környezetvédelemre mint alkotmányos értékre és alapjogra alapított döntés a telektulajdonosok tulajdonjogának korlátozására irányul a telkek alatti talajvíz használatára vonatkozó jogosultság tekintetében. A szabályozás a telkek alatti talajvíz használatát megszünteti, amelyet épp a döntés alapját képező szabályozás hivatott megteremtteni a meghatározott mélységig történő kútfúrás engedély beszerzése nélkül történő megvalósításának lehetővé tételével. Az Alaptörvény alapján az alapjogok között nem lehet különbséget tenni. A későbbiekben megalkotandó rendeletet ezért szerinte nem kellett volna megsemmisíteni.

időpontjától semmisít meg.⁵⁸¹ Egyes megközelítések szerint az Alkotmánybíróság önálló hatalmi ágnak minősül azáltal, hogy a szuverenitás gyakorlóinak tevékenységét az alkotmányos rend keretei között korlátozza, amely önálló hatalmi ág a törvényhozó hatalommal túlsúlyba kerül a mindenkire kiterjedő hatályú alkotmányértelmezéssel együtt járó megsemmisítési jogosultsága okán. Az Alkotmánybíróságnak a törvényhozási tevékenységet gyakorló Országgyűlés tanácsadó szervvé válásának megakadályozásában azonban egységesnek mondható konvenció alakult ki.⁵⁸²

A magam részéről avval az állásponttal tudok egyetérteni, hogy az Alkotmánybíróság e tevékenységében nem önálló hatalmi ágként eljárva negatív jogalkotási tevékenységet végez. Azzal teljes mértékben egyetértek, hogy az Alkotmánybíróság a törvényhozó hatalom tevékenységét korlátozza, illetőleg ellensúlyozza. Az Alkotmánybíróságot azért nem tekintem mégsem önálló hatalmi ágnak, mert a testület a jogalkotási tevékenységet nem veszi át az Országgyűléstől, illetőleg e tevékenység gyakorlása az alkotmánybírósági tevékenység során nem áll szándékában. A magam részéről azzal az állásponttal sem tudok azonosulni, hogy az Alkotmánybíróság a bírói hatalmi ág részét képezi, amit azzal tudok indokolni, hogy az előzetes és a következőkben bemutatandó utólagos absztrakt normakontroll a jogalkotási tevékenységhez kapcsolódó, a jogalkotási tevékenységet jelentős mértékben korlátozó hatáskörgyakorlásnak minősül a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatával.⁵⁸³

Az utólagos normakontroll alkotmánybírósági eljárás megosztó típusú alkotmánybírósági eljárásnak minősül abban az értelemben, hogy szükséges-e biztosítani bárki részére az indítványozási lehetőséget. Jelen írásomban a következőkben az utólagos normakontroll-eljárásban a hatalommegosztás vonatkozásában meghozott döntéseket tekintetem át az indítvány benyújtására jogosultsággal rendelkező személyek vizsgálatától függetlenül. Figyelemmel arra, hogy az utólagos normakontroll-eljárás az Alkotmánybíróság működésének megkezdését követően az alkotmánybírósági tevékenység középpontjában állt, illetőleg e tevékenység ellátása jelentette a testület számára a

⁵⁸¹ PETRIK Ferenc (2007): A jogszabály érvényessége és hatálya az elméletben és a gyakorlatban. *Jogtudományi Közöny*, 2007/6. sz. 243–253.

⁵⁸² SZIGETI Péter (2013): Az Alaptörvény karaktere államelméleti és alkotmányjogi aspektusból. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr. 519–536. Elérhető: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/szigeti.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

⁵⁸³ MANHERTZ Tamás István (2018a): Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságának kérdése az alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Eljárásjogi Szemle*, 2018/2. sz. Elérhető: https://eljarasjog.hu/2018-evfolyam/az-alkotmanyozozo-hatalom-felulvizsgalata/#_edn2 (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

legnagyobb mértékű munkaterhet, ezért jelen írásmű részére is nagyobb mennyiségű eseti döntés áll rendelkezésre a hatalommegosztás témakörének megalapozottabb áttekintéséhez.

III. Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll-eljárás)

A hatalommegosztás eszmerendszerét⁵⁸⁴ az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte. A legkorábbi a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat volt, amelyben rögzítette, hogy a hatalommegosztás a parlament és a kormány közötti politikai hatalommegosztást jelenti, amely az Alkotmány/Alaptörvény intézmény- és garanciarendszerén alapul [55/1994. (XI. 10.) AB határozat]. A demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, a hatalmi ágak kölcsönösen korlátozzák egymás hatalmi jogosítványait.⁵⁸⁵ (A törvényhozó hatalomnak a költségvetés végrehajtását végző végrehajtó hatalomnak a bíróságok részére történő költségvetési előirányzat átcsoportosítására kapott felhatalmazásának ellenőrzésére hatékony garanciákkal kell rendelkeznie.⁵⁸⁶) A hatalmi ágak egyensúlya a 2/2002. (I. 25.) AB határozatban⁵⁸⁷ meghatározottak szerint a hatalmi ágak közötti együttműködésen alapul. Az Alkotmánybíróság független, az alkotmány-

⁵⁸⁴ Amely a legszűkebben a közhatalmat gyakorló szervek szétválasztásaként és a közhatalmat gyakorló szervek közötti kapcsolatként határozható meg. 7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 114.

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F4483BED42B9C5E3C1257ADA00526826?OpenDocument>

(Letöltés ideje: 2019. 05. 05.)

⁵⁸⁵ A jogalkotás teljessége a törvényhozó hatalmat illeti meg. A törvényhozás joga a népszuverenitásból ered. A törvényhozás korlátja abban jelenik meg, hogy a törvény az Alkotmánnyal/Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeletalkotó tevékenységét az Alkotmányban/Alaptörvényben meghatározott törvényhozási tárgyak korlátozzák, illetőleg a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EC0AF881E7E1FE08C1257ADA00526D54?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 05. 05.)

⁵⁸⁶ A határozat meghozatalának és közzétételének idején a bíróságok az Igazságügyi Minisztérium költségvetési fejezetébe tartoztak, ami az alkotmánybíróági eljárást megindító indítványban meghatározottak szerint a hatalmi ágak elválasztásának és a bíróságok függetlenségének alkotmányos elvével ellentétes. Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elvével és annak érvényesítésével szoros kapcsolatban áll.

⁵⁸⁷ 2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41.

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/CE83A2F457B31DB1C1257ADA005284A2?OpenDocument>

(Letöltés ideje: 2019. 05. 05.)

/alaptörvény-ellenes törvényt megsemmisíti, amivel a jogalkotási tevékenység bírójának minősül.⁵⁸⁸

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányi/alaptörvényi rendelkezések felülvizsgálatára a testület nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság arra sem rendelkezik hatáskörrel, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmány-/alaptörvényt sértés megállapításával a jogalkotó részére javaslatot tegyen az Alkotmány/Alaptörvény rendelkezéseinek kiegészítésére, illetve az Alkotmányon/Alaptörvényben belüli esetleges ellentmondás feloldására sem rendelkezik hatáskörrel. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban⁵⁸⁹ az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a testület működése során az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségét nem vizsgálta. A közjogi érvénytelenségnek semmisség a jogkövetkezménye, az Alkotmánybíróság szerint az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségének vizsgálatára a testület rendelkezik hatáskörrel. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott arra is, hogy a hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalmát korlátozni kell.⁵⁹⁰ A testület azáltal védelmezi az Alaptörvény/Alkotmány rendelkezéseit, hogy normakontroll-eljárásban a jogszabályok, egyedi normakontroll-eljárásban a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát vizsgálja. A hatalmi ágak egyensúlyát nem lehet a korábbiakban már az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezéseknek az Alkotmány/Alaptörvény szövegének jogalkotási eljárással történő

⁵⁸⁸ 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C7EA67902FFACCD9C1257ADA0052A213?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 05. 05.) A 49/1996. (X. 25.) AB határozat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg abban a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, díjazásáról és felelősségre vonásának módjáról szóló törvényt. ABH 1996, 150.

Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/1996_0001_0026_tart.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 28.)

⁵⁸⁹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290.

⁵⁹⁰ Az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálatának előkérdése az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom megkülönböztethetősége. Drinóczi Tímea szerint az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának hiánya a szignalizációs jogkörrel pótolható, amennyiben alkotmányos demokráciáról van szó, és az alkotmánymódosításokat nem politikai célból (azaz lényegében nem a már korábban alkotmányellenesnek minősített rendelkezések névleges alkotmányossá tétele érdekében) alkalmazzák. [DRINÓCZI Tímea (2015b): Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. *Jogtudományi Közöny*, 2015/7–8. sz. 361–378.] Bakó Beáta szerint a „koherens értelmezés” módszerével – amennyiben arra van alkotmánybírósági szándék – a tartalmi felülvizsgálat is megvalósítható (lenne) annak ellenére, hogy a Negyedik Alaptörvény-módosítás a tartalmi felülvizsgálatot az alkotmánymódosítások tekintetében szövegszerűen kizárta. [BAKÓ Beáta (2017): Láthatatlan után inkohérens alkotmány. *Magyar Jog*, 2017/2. sz. 102–116.] A kérdéskör komplex bemutatásához lásd: SZENTE Zoltán (2014): Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. *Közjogi Szemle*, 2014/3. sz. 1–19.

részévé tételével felborítani, ezáltal az Alkotmánybíróságot az alkotmánybírósági eljárástól megfosztani. E jogalkotói beavatkozás alapjogsérelmet idézhet elő. A kiegyensúlyozottság érdekében az Alkotmánybíróság sem válhat törvényhozóvá.

Holló András alkotmánybíró a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmánybíróság felhívhatja a jogalkotó figyelmét az Alkotmányban/Alaptörvényben megtalálható ellentmondásokra. A közjogi érvénytelenség vizsgálata körében az Alkotmánybíróságnak alkotmányossági követelményt kellett volna megfogalmaznia. Kovács Péter és Bihari Mihály alkotmánybírók párhuzamos indokolásukban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az Alkotmánybíróság a *pacta sunt servanda* elve alapján jogosult az Alkotmány/Alaptörvény rendelkezéseit vizsgálni. Stumpf István és Paczolay Péter alkotmánybírók szerint az Alkotmánybíróság az Alkotmány/Alaptörvény rendelkezései és az Alkotmányt/Alaptörvényt módosító jogszabályi rendelkezések közötti ellentmondásokat alkotmányértelmezési tevékenységével jogosult feloldani. Ugyanerre az álláspontra jutott Kiss László alkotmánybíró is. Különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmánymódosító jogszabályi rendelkezések nem használhatóak fel aktuálpolitikai célokra. Ennek megakadályozására az alkotmányossági ellentmondásra vonatkozó jelzés nem elégséges eszköze az Alkotmánybíróságnak. Lévay Miklós alkotmánybíró szerint az alkotmányértelmezéssel fel nem oldható alkotmány-/alaptörvény-módosítás alkotmány-/alaptörvény-ellenesnek minősül. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében szintén akként foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmányt/Alaptörvényt módosító jogszabályi rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatára hatáskörrel rendelkezik.⁵⁹¹ Az utóbbi érveléssel szemben a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyának ismérve alapján szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az alkotmánybírósági eljárás során megjelenő alapjogok értelmezése során megjelenő jogelvek a parlamenti képviseleti demokrácia döntési jogosultságait korlátozzák.⁵⁹² A megnevezett döntés tette lehetővé az Alkotmány vagy Alaptörvény rendelkezéseinek közjogi érvénytelenség vonatkozásában történő vizsgálatát.

⁵⁹¹ Érvelése szerint a jogalkotó az élethez és emberi méltósághoz való jog, valamint az emberi jogok tartalmát nem változtathatja meg.

⁵⁹² POKOL Béla (2015): A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, 2015/4. sz. 4–18. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban⁵⁹³ az Alkotmánybíróság arról határozott, hogy a jogalkotó az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétes módon széles körben minősítette az alkotmánybírósági eljárásban vizsgált törvény rendelkezéseit sarkalatosnak.⁵⁹⁴ A jogszabályokat és az igazgatási tárgyú jogi normákat önállóan értelmező és a közigazgatási határozatok törvényességét is ellenőrző bíróság a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágtól független hatalmi ágnek minősül, amit az ítélkezés függetlenségének kritériuma követel meg.

A 41/1993. (VI. 30.) AB határozatban⁵⁹⁵ az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatáskörök megosztása nem minősül hierarchikus alá-fölé rendeltségi viszonynak, egyik hatalmi ág sincs az Országgyűlésnek alárendelve. Az Országgyűlés jogértelmezése a bíróságokat és a hatóságokat nem kötelezi. Az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozatában meghatározottak⁵⁹⁶ szerint a parlamenti ellenőrzés szervei ellenőrzik, hogy a végrehajtó hatalom betartotta-e a törvényi rendelkezéseket, illetőleg biztosította-e az állampolgárok jogvédelmét. A közigazgatás tevékenységét a bírói hatalmi ág kontrollja alá kell helyezni, figyelemmel arra, hogy a bírói hatalmi ág a másik két hatalmi ágtól független hatalmi ágnek minősül, ezért e hatalmi ág abszolút alkotmányos védelem alatt áll, a bírói hatalmi ágakba történő külső beavatkozás az alkotmányos berendezkedés fenyegetését jelenti.⁵⁹⁷ A független bírói hatalom is az állami hatalom megnyilvánulása, amely törvényben meghatározott szervezetében kötelező döntést hoz a vitássá tett vagy megsértett

⁵⁹³ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolás [214].

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AEE4EB4927470E3FC1257ADA0052480B?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 06. 04.)

⁵⁹⁴ A 23/1994. (IV. 29.) AB végzésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amennyiben egy adott jogszabályi rendelkezés az Alkotmány részévé vált, abban az esetben nem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani. 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/18A9C034FC343580C1257ADA00527001?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 05. 19.)

1338/E/1996. AB végzés, ABH 1999, 901. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3676CE605DC08B33C1257ADA0052AE45?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 05. 19.)

290/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1863.

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6E8C5D4C5D91794BC1257ADA00526DDF?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 05. 19.)

⁵⁹⁵ 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DFA78AEBDA2131A7C1257ADA00527AD3?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 07. 29.)

⁵⁹⁶ 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84.

⁵⁹⁷ *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírósági gyakorlat 1990–2009.* (2010) Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 21–31.

jogról. A hatalmi ágak egymás korlátaiként is működnek.⁵⁹⁸ A bíró szakmai, ítélkező munkájának miniszter általi, a bírói hatalom ellensúlya nélküli elismerése objektív veszélyt jelenthet a pártatlan és részrehajlás nélküli ítélkezésre, ezért ezen alkotmányellenes szabályozást az Alkotmánybíróság megsemmisítette.⁵⁹⁹

Az Alkotmánybíróság legelőször a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban semmisített meg jogegységi határozatot, e határozatban is hangsúlyozva, hogy a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve a demokratikus jogállamok önállóan érvényesülő legjelentősebb funkcionális szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését biztosító hatalommegosztás, amelyet a szervezeti és eljárási garanciák és az összeférhetlenségi rendelkezések is bizonyítanak.⁶⁰⁰ A határozattal szemben kritikaként fogalmazható meg, hogy a jogegységi határozat megsemmisítésével az Alkotmánybíróság jogdogmatikai kérdésekben is állást foglalt. Az általánosan elfogadott álláspont szerint a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatát is kizárólag abban az esetben végzi

⁵⁹⁸ 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1993, 323. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0A6FF99A9C90F6CCCC1257ADA00528A94?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 05. 10.)

⁵⁹⁹ Sólyom László, Lábady Tamás és Zlinszky János alkotmánybírók különvéleményükben arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a bírói függetlenség alkotmányos alapelvevel eredendően összeegyeztethetetlen, hogy a bíró ítélkezési tevékenysége alapján kitüntetésben részesüljön. Vesd össze 45/1994. (X. 26.) AB határozat, ABH 1994, 254.

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6E18B2AB7C78E82DC1257ADA00525B1E?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 05. 10.)

⁶⁰⁰ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504.

A megnevezett határozatban az Alkotmánybíróság a legfőbb ügyész által jogszabály, valamint állami irányítás egyéb jogi eszköze/közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban előterjesztett indítványa alapján döntött arról, hogy a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A jogegységi határozat normává vált egységes bírói gyakorlat, amely a bíróságokra kötelező. A jogegységi határozat kötelező ereje alapozza meg annak alkotmányossági vizsgálatát, illetőleg alkotmány-/alaptörvény-ellenesség fennállása esetén a megsemmisítését. A jogegységi határozat jogszabályi tartalmában azonos azzal, amelyet a Legfelsőbb Bíróság/Kúria a jogegységi határozatban meghatározott. A jogegységi határozat alkotmányosságáról egyedi normakontroll-eljárásban előterjesztett bírói kezdeményezés alapján is lehet döntést hozni. A büntető igény érvényesítésének intézmény- és eszközrendszerként definiált büntető hatalmat alkotmányos jelentőségüként és a demokratikus jogállamok alkotmányos, az anyagi jog és az eljárási jog által korlátozott közhatalmi jogosítványaként és kötelezettségeként határozta meg. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a büntetés joga kizárólag az államot illeti meg. Az alkotmányos szervezatként önálló hatalmi ágának nem minősülő ügyészség feladata pedig a büntető igény bíróság előtti érvényesítése. Elérhető: public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B336B4DC80014245C1257ADA0052666F?OpenDocument (Letöltés ideje: 2019. 05. 01.) Az Alkotmánybíróság erre a következtetésre jutott a 44/2004. (XI. 23.) AB határozatának 2.1.1. pontjában is. ABH 2004, 618. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2B745FD4EAB00DE0C1257C2B004E6D40?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 05. 01.) A jogegységi határozatok feletti normakontroll kérdésköréhez lásd még: ZAKARIÁS-POTJE 2010, 482–492.; KECSKÉS László – TILK Péter (2006): A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrolljának megvalósulása. *Magyar Jog*, 2006/8. sz. 465–472.; SZABÓ Győző (2008): A jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálata. In *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel. 318–328.

el az Alkotmánybíróság, amennyiben a jogegységi határozat nem áll összhangban a bíróság által egységesen értelmezett jogi norma alkotmányos tartalmával.⁶⁰¹ Az Alkotmánybíróság a jogkeresők érdekét szolgáló bírói függetlenség vonatkozásában akként vélekedett, hogy a bírói függetlenség nem minősül alapjognak.⁶⁰² (Ez a későbbiekben változott, és az

⁶⁰¹ LUKÁCS–VILLÁM 2019, 21.

⁶⁰²

Elérhető:

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?menuindex=200&pageindex=kozltart&ev=2013&szam=124>
(Letöltés ideje: 2019. 05. 04.)

A 19/2018. (XI. 12.) AB határozatban a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény rendelkezéseit semmisítették meg a legfőbb ügyész által benyújtott indítvány alapján jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló alkotmánybírói eljárásban. A nemzetbiztonsági ellenőrzés szempontjából az ügyészségi szolgálati viszony is nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonynak minősül, az összes ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eshet. Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/ugykereso/talalatok?hatarozat_sorszam=19&hatarozat_evszam=2018&ugyszam_sorszam=&ugyszam_evszam= (Letöltés ideje: 2019. 05. 04.) Az Alkotmánybíróság a 12/2017. (VI. 19.) AB határozatában a Kúria elnöke indítványára a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény rendelkezéseit jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló alkotmánybírói eljárásban vizsgálta, amelynek során a törvény foglalkozási jogviszonnyal összefüggésben bírókra vonatkoztatott rendelkezéseit alaptörvény-ellenesnek ítélte meg, és e jogszabályi rendelkezéseket megsemmisítette. A 9/2014. (III. 21.) AB határozatában az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló az alapvető jogok biztosa által benyújtott indítvány alapján megsemmisítette a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/C. § (4) bekezdésében meghatározott rendelkezését, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény rendelkezéseit. E rendelkezések szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés az ellenőrzés hatálya alá tartozó munkaköröket, tisztségeket betöltő személyek esetében bármikor, terhelő adat felmerülése nélkül, konkrét ok és cél nélkül, az érintett személyek és azok házasársai, bejegyzett élettársasai és azok közös háztartásban élő nagykorú személyek hozzátartozói tudomásszerzése nélkül megismételhető, és az érintett személyek akár titkosszolgálati eszközökkel is megfigyelhetőek évente két alkalommal 30 napig terjedő időtartamban. A törvény módosítás alapján jogviszony létesítésekor a jogviszony létesítéséhez a nemzetbiztonsági szolgálat hozzájárul, hozzájárulását megtagadja, vagy a folyamatos ellenőrzés időszakában nemzetbiztonsági kockázat észlelése esetén a jogviszony létesítéséhez adott hozzájárulását visszavonja, ami az ellenőrzött személy foglalkoztatási jogviszonyára, létesítésére vagy fenntartására lényeges hatást gyakorolhat. Az ellenőrzés folyamatosságával a vizsgált törvényi rendelkezések túlterjeszkednek a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának mértékén, ezért az Alkotmánybíróság e rendelkezéseket megsemmisítette. Balsai István alkotmánybíró különvéleményében a nemzetbiztonsági érdekek hatékony védelmének alkotmányos célja érdekében a folyamatos ellenőrzést az alaptörvényi rendelkezésekkel összhangban állónak ítélte meg. Salamon László alkotmánybíró különvéleményében azon álláspontot képviselte, hogy a testület tágan vonta meg a törvényi rendelkezések megsemmisítési körét, ehelyett mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenség körében kellett volna eljárni. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében akként foglalt állást, hogy a határozat helytelen jogértelmezésen és téves gondolatmenten alapul. Álláspontja szerint a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél, a folyamatos ellenőrzés is célhoz kötött eseti ellenőrzéseket biztosít, amelyet az érintett beleegyezése legitimál.

A jogorvoslati rendszer is koherens. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/49D7D83096AE2B96C1257ADA00526BA0?OpenDocument>

(Letöltés ideje: 2019. 05. 04.) Az Alkotmánybíróság eredendően a 16/2001. (V. 25.) AB határozatában (ABH 2001, 207.) megállapította, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés lehetősége önkényesen került kiterjesztésre a vizsgálattal érintett személy hozzátartozójának minősülő személyekre is, amely indok alapján az alkotmánybíró az érintett jognyilatkozatot megsemmisítette. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F5E6294CA4EA4725C1257ADA00528E92?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 04. 30.) A 2/2007. (I. 24.) AB határozatban (ABH 2007, 65.) a testület a vámhatóság által az adó megfizetése nélküli, a jövedéki termékek felderítése céljából történő csomagküldemény-ellenőrzést az elérni szándékozott célhoz képest szükségtelennek minősítette, ezért a

Alaptörvény alapján döntő Alkotmánybíróság a bírói függetlenséget már nemcsak az eljáró bírót, illetve a bírói szervezetet védő alkotmányos alapelveként, hanem – a független és pártatlan bíróhoz való jog konkretizálásán keresztül – a feleket védő alapvető jogként is értelmezi.)⁶⁰³

A 3076/2013. (III. 27.) AB határozatban a testület alkotmányjogi panasz indítvány alapján döntött a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese megbízatásának az Alaptörvény hatálybalépésével való megszűnésének alkotmányosságáról.⁶⁰⁴ A 9/2014. (III. 21.) AB határozatban a testület az alapvető jogok biztosa indítványára vizsgálta a hatalmi ágak elválasztásából származó követelmények jogszabályi rendelkezésekkel való összhangját, ami során megállapította, hogy a jogállamiságból eredően a parlamentnek kötelessége a nemzetbiztonsági ellenőrzés feletti megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és működtetése. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy által a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a miniszterhez előterjeszhető panasz mint egyfokú jogorvoslati rendszer ellentétes a hatalom megosztásának elvével, valamint nem felel meg a jogállamiság követelményének.⁶⁰⁵

vámhatóság e törvényi jogosultságát megsemmisítette. A testület megsemmisítette a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénynek és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek a titkos eszközök igénybevételére vonatkozó rendelkezéseit is azon indok alapján, hogy a törvényi szabályozás nem felel meg a szükségességre vonatkozó követelményeknek. Az Alkotmánybíróság által vizsgált törvényi rendelkezések a testület szerint nem állítottak fel az elérni kívánt célra és az alapjog korlátozására vonatkozó objektív szükségességi kritériumot. A testület a *büntetőeljárásról* szóló 1998. évi XIX. törvény azon rendelkezésének alkotmányellenességét is megállapította, amely szerint a másik büntetőeljárásban vagy nyomozást megelőzően az engedélyezés feltételeinek előzetes vizsgálata nélkül, bírói kontroll hiányában beszerzett titkos adatszerzés vagy titkos információgyűjtés eredményét fel lehetett használni. Az adatgyűjtés, feldolgozás, kezelés, tárolás és továbbítás az érintett tudomása nélkül súlyosan korlátozó garanciák nélküli eljárásban történt, az alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozására került sor. Az alkotmányellenes szabályozás szerint kizárólag az ügyész jogosult megismerni a titkos információgyűjtésre vonatkozó dokumentációt, ami miatt az ellenőrzés, valamint a terhelt és a védő védekezéshez való joga ellehetetlenül. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6BF683C5CD89975CC1257ADA00529A78?OpenDocument>
(Letöltés ideje: 2019. 05. 04.)

⁶⁰³ Vesd össze CZINE Ágnes (2018): Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/2. sz. 2–8. Mindemellert a bírói függetlenség a bírák vonatkozásában közvetlenül is alanyi jognak minősül: „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában elismerte, hogy a bírói függetlenség elve egyes vonatkozásaiban alanyi jogi (Alaptörvényben biztosított jogi) vonatkozással is bír” (CZINE 2018, 2.), különösen igaz ez „a bírák javadalmazásával és szolgálati viszonyuk megszüntetésével összefüggésben” (CZINE 2018, 2.).

⁶⁰⁴ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [45]. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6E93E27E4D01604EC1257ADA00524F65?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 05. 26.)

⁶⁰⁵ 9/2014. (III. 21.) AB határozat, Indokolás [69].

Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EA9EE167708980F2C1257CA5004ACF42?OpenDocument>
(Letöltés ideje: 2019. 07. 29.)

Az Alkotmánybíróságnak a hatalmi ágak elválasztása elvének, a hatalommegosztás eszmerendszerének értelmezésére vonatkozó határozatai közül meghatározó jelentőségűek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény módosításáról szóló törvény alkotmányosságának vizsgálatára irányuló alkotmánybírósági határozatok. Az első határozat a 19/2013. (VII. 19.) AB határozat⁶⁰⁶ volt, amelyet az Alkotmánybíróság az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény rendelkezéseinek az alapvető jogok biztosa részéről előterjesztett indítványára indult eljárásban, ideiglenes intézkedés tárgyában hozott meg. E határozatban a testület a megnevezett törvény rendelkezéseinek hatálybalépését legkésőbb 2014. március 27. napjáig felfüggesztette, amire kivételesen, súlyos és helyrehozhatatlan következmény elkerülése érdekében kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányossági szempontból aggályos, a magánszférához való jogot súlyosan korlátozó az, hogy a vizsgált jogszabályi rendelkezések az érintettek nemzetbiztonsági ellenőrzését folyamatosan lehetővé teszik. A döntés meghozatalát követően e tárgyban újabb alkotmánybírósági eljárásokra került sor. A 12/2017. (VI. 19.) AB határozatában az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a bírói függetlenség (ezen belül a személyes függetlenség és az elmozdíthatatlanság) elvével ellentétes, hogy az ötéves nemzetbiztonsági ellenőrzési időtartamon belül kockázatmentes szakvéleménnyel rendelkező bírókat a munkáltatójuk vagy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója kezdeményezésére újabb nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vonják.⁶⁰⁷

⁶⁰⁶ 19/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [17].

Elérhető.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/BDF888AD1502F6ACC1257B9D001BA3C5?OpenDocument>

(Letöltés ideje: 2019. 07. 29.)

⁶⁰⁷ 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [110]. Czine Ágnes alkotmánybíró kiegészítette az indokolást azzal, hogy a határozatban a hatalommegosztás elvére, a bírói függetlenség elvére és a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések alkotmányos tartalmát egymástól el kell határolni, és ehhez mérten kell vizsgálni a törvényi rendelkezések alkotmányellenességét. Rámutatott arra, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság eszmerendszeréből vezette le a hatalmi ágak egymás tevékenységét – hatalomelvonás nélkül – kölcsönösen ellenőrző és ellensúlyozó hatalommegosztást mint legfontosabb szervezőelvet. Az Alkotmánybíróság szerint a bíróságok legfontosabb letéteményesei a jogállamiságnak, ezért a bírói hatalmi ágakba történő beavatkozást nagyobb garanciákkal szükséges ellensúlyozni, a bíróságok és a másik két hatalmi ág között nem lehet olyan függés, mint a parlament és a kormány között. Czine Ágnes szerint a bírók elleni értesítés nélküli, a munkáltatói jogkör gyakorlója vagy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója általi kezdeményezés alapján induló felülvizsgálat a hatalommegosztás elvével ellentétes. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozó alkotmányos alapelv. A bírók a jogkeresők érdekében önállóan értelmezhetik a jogi normákat. Ezzel szemben Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében arra mutatott rá, hogy a Kúria elnöke indítványában nem hivatkozott arra, hogy a bírói függetlenség elvének sérelme a bírói nemzetbiztonsági ellenőrzés által valósult meg, másrészt ez

A 30/2017. (XI. 14.) AB határozatban az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére döntöttek törvényi rendelkezés megsemmisítéséről. A döntés indokolása részletesen kitér arra, hogy a magyar jogrendszer részét képező jogszabályi rendelkezéseknek meg kell felelniük az egyenlő emberi méltóság elvéből levezethető egyenlőség követelményének, amely a közhatalom gyakorlóinak számára alkotmányos követelménynek, illetőleg parancsnak minősül. Az egyenlő méltóságot sérti az azonos, tetszés szerint meg nem változtatható ismérv alapján csoportba tartozó személyek között történő észszerű indok nélküli önkényes különbségtétel.⁶⁰⁸

A részletezett döntések összegzéseként megállapítható, hogy az utólagos normakontroll-eljárás ugyancsak a törvényhozó hatalomhoz kötődő alkotmánybíróági eljárástípus, amely – az előzetes normakontroll-eljárással ellentétben – az alaptörvény-ellenesnek minősülő jogszabályi rendelkezés megsemmisítésével, a jogi norma jogrendszerből történő eltávolításával nem kizárólagosan negatív jogalkotási tevékenységet valósít meg. Megítélésem szerint az Alkotmánybíróság a hivatalbéli eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapításával és a jogalkotó jogalkotásra történő felhívásával a jogalkotási tevékenység átvétele nélkül pozitív jogalkotási tevékenységet is végez. Az előzetes normakontroll-eljárást követő összegzésre visszatérve továbbra is hangsúlyozom, hogy az Alkotmánybíróság azért nem minősül önálló hatalmi ágának, mert az alkotmánybíróági döntés jogkövetkezményeit a klasszikus hatalmi ágak orvosolják, a testület mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-

az értelmezés a jogszabályi rendelkezésekben sem jelenik meg, ezért emiatt az alaptörvényi rendelkezéseket nem lehetett volna megsemmisíteni. Másrészt Szívós Mária szerint nem minden bírót lehetett ellenőrizni. A 19/2018. (XI. 12.) AB határozatban – Indokolás [79] – az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség független, a jövőbeni hatállyal, 2019. március 31. napjával megsemmisített jogszabályi rendelkezések aránytalanul korlátozzák a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenségét. Pokol Béla különvéleményében arra mutatott rá, hogy a nemzetbiztonsági kockázat felmerülése esetére vonatkozóan alkotmányos követelményként kellett volna megállapítani, hogy a nemzetbiztonsági ügyet döntéshozatal céljából át kellett volna adni a nemzetbiztonsági kockázattal érintett jogviszonyra vonatkozó döntés meghozatalára jogosultsággal rendelkező személynek vagy szervnek. Salamon László különvéleményében arra mutatott rá, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés elleni jogorvoslatot a bíróságnak kellett volna érdemben elbírálnia.

⁶⁰⁸ Az Alkotmánybíróság szerint a közfoglalkoztatás a Munka Törvénykönyve rendelkezésein alapuló foglalkoztatási jogviszonytól eltérő rendelkezéseken alapul, a közfoglalkoztatott szerződéskötési jogosultsága a munkaszerződés megkötésétől hátrányosabb pozíciónak minősül, ami észszerű indok nélküli. 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [80].

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/82B83BCE908E6F18C1257BE3001B8DC0?OpenDocument>

(Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

ellenesség esetén nem alkotja meg a jogi normát.⁶⁰⁹ A fentiekben részletezett alkotmánybíróági eljárások az absztrakt normakontroll-eljárás típusába tartoztak. Az alábbiakban a konkrét normakontroll körébe tartozó alkotmánybíróági eljárásra koncentrálok.⁶¹⁰

IV. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll-eljárás iránt

A magyar jogrendszerben az Alkotmánybíróság a bíróságokkal közösen biztosítja a jogvédelmet oly módon, hogy az alkotmánybíróági döntésekben megjelenő jogértelmezés az alapvető jogok vonatkozásában a bíróságokat is kötelezi. A bíróságoknak kell biztosítaniuk, hogy döntéseik összhangban álljanak az Alaptörvény rendelkezéseivel, amit a jogszabályok céljával, e körben a jogszabályok preambuluma, a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló indokolásnak a figyelembevételével, illetve az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezéssel vagy a bírósági eljárás felfüggesztése

⁶⁰⁹ Az Alaptörvény hatálybalépését követően 2019. július 21. napjáig utólagos normakontroll-eljárásban az eredendően megsemmisíteni indítványozott jogszabályi rendelkezések megsemmisítése nélkül 7 ügyben került sor mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására, illetőleg a jogalkotó jogalkotási tevékenység megvalósítására történő felhívására. Elérhető: https://alkotmanybirosag.hu/ugykereso/talalatok?hatarozat_sorszam=&hatarozat_evszam=&ugyszam_sorszam=&ugyszam_evszam=&dontes_szerv=&lezaras_modja=&befejezo_dontes_tartalma=&rendelkezo_resz=&indoklas=&velemenyek=&alkotmanybiro=&ugyszaki_jelleg=&inditvanyozo_tipusa=&eljaras_tipusa=Ut%C3%B3lagos+normakontroll+elj%C3%A1r%C3%A1s&ugyallapot=&alkotpanasz_ugyall=&jogszabaly=&lennyeg=&feltetel1=2&tagymutato%5B%5D=mulaszt%C3%A1ssal+el%C5%91id%C3%A9zett+alapt%C3%B6rv%C3%A9ny-elleness%C3%A9g&feltetel2=2&befejezes_tipusa= (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.) A 9/2019. (III. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapította meg abban a tekintetben, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára nem alkotott további kedvezménysszabályokat. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30. napjáig tegyen eleget. A 4/2019. (III. 7.) AB határozat a környezetvédelmi jog körébe tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban eljáró szakterületekre vonatkozó jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. A 22/2018. (XI. 20.) AB határozatban a testület akként rendelkezett, hogy a jogszabályi rendelkezés alapján történő szerződés átruházásra vonatkozó részletszabályokat is meg kell alkotnia a jogalkotónak. A 7/2018. (VII. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság akként rendelkezett, hogy a minősített adattal való visszaélés büncselekmény törvényi tényállására vonatkozóan indokolatlan törvényi korlátozáson alapuló alaptörvény-ellenesség áll fenn abban a tekintetben, hogy a jogszabályi rendelkezés kizárólag a minősítő szerv részére állapít meg feljelentési kötelezettséget. A 28/2017. (X. 25.) AB határozatban mezőgazdasági hasznosítási ingatlan értékesítésére és hasznosítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések, a 27/2017. (X. 25.) AB határozatban pedig a veszélyeztető mértékű vagyonvesztés megakadályozására vonatkozó jogszabályi rendelkezések hiányát állapították meg. A 4/2014. (V. 13.) AB határozatban a családi pótlékról szóló diszkrimináció nélküli szabályozás hiányát állapították meg.

⁶¹⁰ A konkrét normakontroll az európai típusú, centralizált alkotmánybíráskodási modellben jellemző; első gyakorlati megvalósulása (Ausztriában) 1929-re tehető. (Vesd össze MANHERTZ 2017, 29.)

mellett az Alkotmánybíróságnál kezdeményezendő, jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására, annak alkalmazásának kizárására irányuló indítvány benyújtása formájában valósítanak meg. A bírói kezdeményezés jogintézménye garantálja, hogy a bírónak akkor sem kell alkotmányellenes norma alapján döntenie, ha azt maga nem ignorálhatja;⁶¹¹ ugyanakkor annak eredménye akkor is „köti” az eljáró bírót, ha azzal nem értene egyet.⁶¹²

A bírói kezdeményezés a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolódási pontját képezi. A rendes bíróságok is kötelesek az Alkotmánnyal/Alaptörvénnyel összhangban értelmezni a jogszabályokat, ugyanakkor az Alkotmány/Alaptörvény *erga omnes* hatályú értelmezésére vonatkozó jogosultsággal kizárólag az Alkotmánybíróság rendelkezik. Az alkotmánybírósági döntésben megállapított követelmények érvényesítése a rendes bíróságok feladata.⁶¹³ Az alkotmánybírósági eljárásokban a bíróságok normaigazolást végeznek, indokolást szolgáltatnak arra vonatkozóan, hogy a jogszabály kötelező erejét milyen indokok alapján ismerik el, vagy milyen indokok alapján nem fogadják el a jogi normát kötelező rendelkezésként.⁶¹⁴ A magyar jogrendszerben az újabb kvantitatív alapú kutatások eredményei szerint a 2012. január 1. napja és 2016. december 31. napja közötti időszakban 64 bíróságról érkezett mindösszesen 317 darab bírói kezdeményezés.⁶¹⁵ Bár a bírói kezdeményezés is egyedi normakontroll csakúgy, mint az (ez esetben releváns) régi alkotmányjogi panasz, ám ahhoz képest számos előnye van. Ide tartozik a pergazdaságosság, vagyis az, hogy nem kell megvárni a jogerős döntést, hanem az eljárás folyamán lehetőség van azt igénybe venni; a felülvizsgálat terjedelme, azaz hogy

⁶¹¹ Vesd össze: KOVÁTS Beáta – SÜLYÖK Tamás (2016): A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2016/2. sz. 75–82.

⁶¹² „[A] bírói kezdeményezés alapvető célja, hogy a perbe vitt jogviták eldöntése kapcsán értelmezett/alkalmazott jogszabály jogrendszerbe illeszkedését, alkotmányos minőségét értékelje egy másik, az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó, az alkotmány védelmére hivatott alkotmányos szerv, amely értékelés alapvetően determinálja a bírói jogértelmezést és ezzel a jogvita eldöntését.” [MAROSI Ildikó – BALOGH Zsolt (2016): A bírói kezdeményezés gyakorlata. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2016/2. sz. 83.] Mindez azonban nem a bírói szakma minősítését jelenti: mivel más a feladatuk, a bíró számára nem kudarc (nem szabad, hogy annak érezze), ha az Alkotmánybíróság az indítványában foglaltakkal nem ért egyet. [Lásd KALAS Tibor (2016): Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélkezésben a joggyakorlat-elemzés tapasztalatai alapján. 110. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2016/2. sz. 110.]

⁶¹³ LUKÁCS–VILLÁM 2019, 13–14. és VADÁSZ Vanda – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2019): Alkotmányértelmezés a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírói kezdeményezések tükrében. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban IV. A bírói kezdeményezések gyakorlati tapasztalatai*. Budapest, HVG-ORAC. 241–244.

⁶¹⁴ FRÖHLICH Johanna (2019): Az Alkotmánybíróság és a Kúria alkotmányértelmezése, az Alaptörvény R) és 28. cikkei. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 352–353.

⁶¹⁵ LUKÁCS–VILLÁM 2019, 16.; VADÁSZ – GÁRDOS-OROSZ 2019, 246–311.

nemcsak Alaptörvényben biztosított jog sérelme, hanem bármilyen alaptörvény-ellenesség sérelme esetén is igénybe vehető; a gyorsaság (a bírói kezdeményezésre határidők vonatkoznak, így elvileg 90 napon belül döntés kell, hogy szülessen); végül a bírói kezdeményezések esetén nincs befogadási eljárás, azaz nincs lehetőség az indítványok tartalmi (elő)szűrésére.⁶¹⁶

A 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvénynek az Országos Bírósági Hivatal képviseleti jogosultságát lehetővé tevő rendelkezése megsemmisítésére és egyedi – bírósági jogkörben okozott kár megtérítésére irányuló polgári peres – bírósági eljárásban történő alkalmazásának kizárására irányuló indítvány elutasításáról döntött. A döntésben meghatározottak szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke nincs befolyással a bírók függetlenségére és törvényeknek alárendelt, kizárólag a bíróságok által az igazságszolgáltatási tevékenység körében ellátott ítélkezési tevékenységére, ezért az alkotmánybírósági eljárásban vizsgált törvényi rendelkezés nem minősül alaptörvény-ellenesnek.⁶¹⁷ Az Alkotmánybíróság a 19/2017. (VII. 18.) AB határozatában⁶¹⁸ a Kúria Büntető Jogegységi Tanácsa jogegységi határozatának megsemmisítése során arra a megállapításra jutott, hogy nem jelenti a törvényhozó hatalmi ág sérelmét a bírói hatalmi ág által meghozott jogegységi határozat formájában meghatározott egységes jogszabály-értelmezési tartalom mindaddig, amíg a bírói hatalmi ág nem veszi át a jogalkotási tevékenység funkcióit, hiszen kizárólag az Országgyűlés jogosult egy adott büntetőjogi rendelkezést külön törvényi tényállásban megállapítani. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a jogegységi határozatot nem a hatalommegosztás elvének megsértése miatt találta alaptörvény-ellenesnek. Szerinte a *nullum crimen sine lege* elvének sérelme miatt kellett volna a jogegységi határozatot megsemmisíteni: a Kúria a rendes bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítása érdekében a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatokat hoz, amely az Alkotmánybíróság által alkotmánybírósági eljárásban vizsgálható jogszabályi rendelkezésnek minősül. Czine

⁶¹⁶ Vesd össze KOVÁTS–SULYOK 2016, 81–82. Lásd továbbá: CSERVÁK Csaba (2016): A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 2016/4. sz. 11–20.

⁶¹⁷ 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [23]. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0E431F1F6756A901C1257FCA00585DC4?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 05. 22.)

⁶¹⁸ 19/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [33].

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1286D840B3796F1FC12580C0005E89EC?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 07. 28.)

Ágnes alkotmánybíró különvéleményében úgy vélekedett, hogy az alaptörvény-ellenesség a jogegységi határozat megsemmisítését követően is fennáll. Stumpf István és Salamon László alkotmánybírók szerint visszaható hatállyal vagy azonnali hatállyal kellett volna megsemmisíteni a jogegységi határozatot, ugyanis nem dönthető el, hogy a jogegységi határozat az alkotmánybírói eljárás alapját képező egyedi ügyekben alkalmazható-e. A határozat szerintük összességében ellentétes a *nulla poena sine lege* elvével. Szalay Péter szerint a jogegységi határozat nem minősül alaptörvény-ellenesnek. Amennyiben alkotmányossági probléma áll fenn, abban az esetben az Alkotmánybíróságnak megsemmisítés helyett mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania. Hörcherné Marosi Ildikó és Szabó Marcel alkotmánybírók pedig úgy vélték, hogy a jogegységi határozat meghozatala az igazságszolgáltatás és a jogértelmezés egységességének biztosítása céljából történik; a jogegységi határozatban foglaltak tehát nem ellentétesek az Alaptörvény rendelkezéseivel.

A bírói kezdeményezések és a későbbiekben részletezett alkotmányjogi panaszok indukálták az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonyára vonatkozó kutatási tevékenységek megvalósítását. Az Alaptörvény hatálybalépését követően a legtöbbet hivatkozott alkotmánybírói eljárássá az alkotmányjogi panasz eljárás vált. Ebben az eljárástípusban a bírósági eljárásban vagy annak hiányában bekövetkező alapjogsérelem miatt az érintett részéről terjeszthető elő jogorvoslati kérelem. A bírói kezdeményezéstől az alapjogsérelem határolja el az alkotmányjogi panaszt: a bírói kezdeményezéssel ellentétben az érintett részéről alapjogsérelem hiányában nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, míg bírói konkrét normakontroll bármely alaptörvényi rendelkezés – bíróság által vélelmezett – megsértése okán előterjeszhető.

Az alkotmánybírói eljárások közül a legnagyobb érdeklődést a 2012. január 1. napjától a bírói döntés ellen igénybe vehető alkotmányjogi panasz eljárás típus váltotta ki.⁶¹⁹ Külön kutatások vannak folyamatban az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti kapcsolat alkotmányjogi panasz eljárásokban meghozott alkotmánybírói döntések alapján történő feltárására is, amelyek egyes megállapításai szerint az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatási hatalmi ág részeként határozható meg. A következőkben az

⁶¹⁹ VARGA Zs. András (2016): Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1. sz. Elérhető: <https://eljarasjog.hu/2016-evfolyam/az-egyedi-normakontroll-iranti-biroi-kezdemenyezesek-eljarasi-feltetelei/> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

Alkotmánybíróság és az igazságszolgáltatási klasszikus hatalmi ág közötti kapcsolat feltárására vállalkozom.

V. Az alkotmányjogi panasz

Az előzetes és utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésére közjogi tisztségviselőknek van jogosultsága; az alkotmányjogi panasz ezzel szemben olyan, alkotmánybírói eljárás megindítására szolgáló, szubjektív alapjogvédelem orvoslására irányuló, alapjogok kikényszerítésére szolgáló szubszidiárius jellegű különleges jogintézmény, amely egyedi vagy normatív állami aktus ellen nyújtható be, és az aktus alkotmányellenességének megállapítását, az egyéni jogsérelmek orvoslását, valamint az alapjogok tartalmának konkretizálódását, a jogrend helyreállítását is eredményezi.⁶²⁰ Személyes érintettség alapján fennálló alapjogsérelem esetén vehető igénybe. Az európai modellben az alkotmánybírók a jogrendszer alkotmánnyal, alaptörvénnyel való összhangját vizsgálják, amire a rendes bíróságok nincsenek felhatalmazva. A rendes bíróságok az adott ügyben jogosultak döntést hozni. Az alkotmányjogi panasz alapján a jogi norma alkalmazásával előidézett bírói, közigazgatási aktus is megsemmisíthető a megsemmisítés jogkövetkezményeinek levonása nélkül. Az alkotmánybírói megsemmisítő bírói döntés jogkövetkezményeinek levonására a Kúria jogosult.⁶²¹ Az alkotmányjogi panaszok objektív jogvédelem körében való, alkotmányjogi kérdések ismerve alapján történő befogadására irányuló eljárás az Alkotmánybíróság mérlegelési eszköze.⁶²²

⁶²⁰ A „régí” [Abtv. 26. § (1) bekezdés], „közvetlen” [Abtv. 26. § (2) bekezdés] és „valódi” [Abtv. 27. §] panaszok megkülönböztetéséhez lásd például UDVARY–JUHÁSZ 2012, 373–380.; CSERVÁK Csaba (2018): *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Debrecen, Lícium-Art. 142–169.; TÉGLÁSI 2018, 173–175.

⁶²¹ Emiatt is mondható, hogy az Alkotmánybíróság (közvetlenül legalábbis) nem lát el „igazságszolgáltatási tevékenységet”. (Vesd össze például VARGA Zs. András (2011): *Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás*. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága. 129.)

⁶²² Az alkotmányjogi panasz és az *actio popularis* (bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll) általában kizárja egymást. Utólagos egyedi normakontroll az eljárás felfüggesztése mellett benyújtott bírói kezdeményezés, amely alapján az Alkotmánybíróság a jogi norma alkotmánnyal való összhangját vizsgálja. Megsemmisítés esetén a jogi norma a konkrét ügyben nem alkalmazható. BITSKEY–TÖRÖK 2015, 19. és 20–27. „Összefoglalva megállapítható a nemzetközi példákból, hogy az alkotmányjogi panasz fő funkciója a fentiek alapján az igazságszolgáltatási és/vagy törvényhozó hatalmi ág alkotmányos kontroll alá helyezése, attól függően, hogy az alkotmányjogi panasz tárgya milyen aktus lehet: csak közigazgatási, illetve bírói döntések, vagy törvények és más jogszabályok is.” BITSKEY–TÖRÖK 2015, 35.

Ahogy a korábbiakban konklúzióként rögzítettem, az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet részéről előterjeszhető alkotmányjogi panasz 2012. január 1. napjával történő bevezetéséig a magyar alkotmánybírói jogértelmezés kizárólag az utólagos normakontroll-eljárások lefolytatására koncentrált, és csak jogi normák (jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések) megsemmisítése (továbbá a normakontrollos „régí” alkotmányjogi panasz során az első indítványozó esetében a norma konkrét ügyben való alkalmazásának kizárása) érdekében lehetett az Alkotmánybírósághoz indítványt benyújtani.⁶²³ További közhatalmi aktusok ellen erre nem volt lehetőség. A megsemmisített alkotmányellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést kizárólag az elsődlegesen benyújtott alkotmányjogi panasz eljárás alapját képező (folyamatban levő) bírói eljárásban nem kellett alkalmazni (a többi folyamatban levő eljárásban igen; és értelemszerűen a megsemmisítés után indult eljárásokban sem, hiszen a norma akkor már nem volt hatályos).

Az alkotmányjogi panasz eljárás jellemzően azokban a jogrendszerekben működik, amelyekben a rendes bírói szervezetrendszer és az alkotmánybíráskodás elkülönül egymástól. Az alkotmányjogi panasz az alapjogok védelmét szolgáló jogintézmény. Egyes szerzők szerint a régi típusú alkotmányjogi panasz jogi érdekeltségre alapított utólagos normakontroll-eljárásnak minősült. Önmagában kizárólag alkotmányellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés egyedi eljárásban történő alkalmazásának kizárására irányuló indítványt a korábbiakban az Alkotmánybíróság nem bíralt el. Az Alkotmánybíróság kizárólag a régi típusú alkotmányjogi panaszt elsőként benyújtó indítványozó számára biztosította a megsemmisített alkotmányjogi rendelkezés egyedi ügyben történő kizárását, amelyet „az első indítványozó jutalmának” (*Ergreiferprämie*) neveznek. Azon személyek, akik hasonló jogi alapon terjesztettek elő a megsemmisített jogszabállyal szemben alkotmányjogi panaszt, nem kérelmezheték a megsemmisített jogszabályi rendelkezés visszamenőleges hatályú kizárását. E kérelmet – sokáig – az Alkotmánybíróság ítélt dologra történő hivatkozással utasította el.⁶²⁴ Köblös Adél szerint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetéséig a bírói kezdeményezés az alkotmányjogi panasztól magasabb szintű

⁶²³ A speciális eljárásokat [absztrakt alkotmányértelmezés, OVB-határozattal szembeni kifogás elbírálása, alkotmányellenesen (alaptörvény-ellenesen) működő helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlása iránti eljárásban nyújtandó elvi vélemény adása stb.] most figyelmen kívül hagyjuk. (Ezekre a későbbiekben visszatérünk.)

⁶²⁴ TÓTH J. 2012c, 11–19.; TÓTH J. 2012d, 29–37.

jogvédelmet biztosított.⁶²⁵ Az új jogintézmény bevezetésével vált lehetővé az alapjogokat sértő bírói ítéletek megsemmisítése, amellyel a bíróságok jogalkalmazási, jogértelmezési tevékenységét is alkotmánybírói ellenőrzés alá vonták.

Csehi Zoltán szerint az Alkotmánybíróknak 2012. január 1-jét megelőzően is megvolt a lehetősége a közhatalmi tevékenységet gyakorló intézmények egyedi ügyekben meghozott döntései felett történő alkotmánybírói kontroll megvalósítására. A szerző az Alkotmánybírók 57/1991. (XI. 8.) AB határozatára hivatkozott, amelyben a testület konkrét egyedi ügyben az anyakönyvi nyilvántartás visszaállításáról rendelkezett a bíróságok és közigazgatási hatóságok helyett. E döntésében az Alkotmánybírók kiemelte, hogy az Alkotmánybírók nem szándékozik a jogszabályok értelmezésére és alkalmazására vonatkozó jogosultságokat a bírósági szervezet legfőbb szervétől elvonni. Az Alkotmánybíróknak a jogi norma szövegét az egységes jogalkalmazási gyakorlattal együtt kell vizsgálnia, alkotmányellenesség esetén magát a jogszabályt kell megsemmisíteni.⁶²⁶ A jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányellenességét az Alkotmánybírók nem állapíthatja meg. A jogalkalmazás egységességét a Kúria biztosítja a bíróságokra kötelező jogegységi határozatok megalkotásával. Az Alkotmánybírók az alkotmány- vagy alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseket megsemmisíti.⁶²⁷ Az

⁶²⁵ KÖBLÖS 2010, 129–134.

⁶²⁶ Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban (ABH 1991, 272.) az indítványozó személy által alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés és jogalkalmazási gyakorlat miatt bekövetkezett jogsérelemtől kellett az Alkotmánybíróknak döntést hoznia. Az Alkotmánybírók e döntésében is rögzítette a mai napig is egységesnek mondható gyakorlatát, amely szerint a testületnek kizárólag az Alkotmány, illetőleg az Alaptörvény értelmezésére van hatásköre, a jogszabályok értelmezésére nincs. A döntésben a vizsgált jogszabályi rendelkezés *pro futuro* hatállyal történő megsemmisítésére azért került sor, mert a kiskorú személy vérségi származás kiderítésére vonatkozó jogosultsága a gyámhatóság által kirendelt eseti gondnok törvényi garanciális korlátok nélküli perindítási jogosultságával sérelmet szenved. A polgári peres eljárásban meghozott döntés fosztja meg az érintett személyt az igényérvényesítési jogosultságtól. Kilenyi Géza alkotmánybíró különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy ebben az ügyben az Alkotmánybírók jogszabályt értelmezett, amelyre nem volt jogosultsága. Tóth J. Zoltán rámutatott arra, hogy a régi alkotmányjogi panasz eljárásokban az egyéni jogvédelem háttérbe szorult, aminek alátámasztására a 442/D/2000. AB végzésre (ABH 2003, 1843.) hivatkozott. A döntésben az Alkotmánybírók megállapította, hogy egy korábbi döntés alapján megsemmisített alkotmány- vagy alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő eljárásban való alkalmazásának kizárását másik alkotmánybírói eljárásban nem lehet kérelmezni. Németh János alkotmánybíró különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkalmazhatóságról érdemi döntést kellett volna hozni.

⁶²⁷ Enyedi Krisztián rámutatott arra, hogy az Alkotmánybírók a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezéseket nem vizsgálja, ha a jogszabályt alkotmányellenessége miatt meg kellene semmisíteni, a jogszabály alkalmazhatósága nem eldöntendő kérdés, illetőleg a jogszabály alkotmányellenessége megállapításának nincs eljárásjogi jogkövetkezménye. E körben a szerző a 335/B/1990. AB végzést (ABH 1990, 261.) és a 898/D/1999. AB végzést (ABH 2007, 2640.) említette példaként. Főszabályként az Alkotmánybíróknak a jogszabályhelyet alkotmányjogi panasz eljárásban *ex tunc* hatállyal kell(ene)

Alkotmánybíróságnak kizárólag az egyértelmű és objektív alkotmányi vagy alaptörvényi rendelkezésekre alapított, objektív és kiszámítható zsinórmértéket kell alkalmazni. Az alkotmánybírósági döntéseknek koherens rendszert kell alkotniuk.⁶²⁸ Az Alkotmánybíróság az alapjogok elfogadhatatlan értelmezésével okozott alapjogsérelmet megvalósító döntést semmisíti meg. Az alkotmányjogi panasz köti össze az Alkotmánybíróságot a rendes bíróságokkal.⁶²⁹

Az Alkotmánybíróság 2000 utáni időszakában élénkült a kapcsolat az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között, ami Trócsányi László szerint az első jogegységi határozat Alkotmánybíróság általi megsemmisítésének köszönhető. A rendes bíróságok ezzel együtt nincsenek (továbbra sincsenek) elzárva attól, hogy az alkalmazandó jogszabályokat az alkotmánybírósági döntésekkel együtt értelmezzék.⁶³⁰ Gárdos-Orosz Fruzsina szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntés megsemmisítésére vonatkozó jogosultság az alapvető jogok bírósági eljárásban való érvényesülését biztosítja. A jogalkalmazónak a jogszabályt úgy kell értelmeznie, hogy az alapjog sérelmét, alaptörvény-ellenes értelmezését elkerülje. Ugyanakkor a jogalkotó és a bíróság az alapjogok tartalmát az Alkotmánybíróság gyakorlatától függetlenül nem állapíthatja meg. A bíróságok az alapjogokat alkotmánybírósági határozatok hiányában ugyanakkor (más

megsemmisítenie. (Vesd össze ENYEDI Krisztián (2007): Az állandó gyakorlat az alkotmányjogi panasz eljárásban. *Fundamentum*, 2007/3. sz. 65–73.)

⁶²⁸ ENYEDI 2007.

⁶²⁹ Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatában arra a megállapításra jutott, hogy a bíróságoknak a jogszabályokat Magyarország Alaptörvényének rendelkezéseivel összhangban kell értelmezniük, fel kell tárniuk a jogszabályok alapjogi vonatkozásait, a jogszabályokat az alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük, aminek elmaradását az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban a bírói döntés megsemmisítésével orvosolja. Czine Ágnes emellett rámutatott arra, hogy a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az alkotmánybíráskodás során a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési elvét képező hatalmi ágak megosztásának elvét is figyelembe kell venni. Pokol Béla különvéleményében arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmánybíróság akként vonja be az alapjogokat a bíróságok tevékenységébe, hogy az alapjogok bevonásának mértékét meghatározta volna. Az alapjogok eredendően az egyént az állammal szemben védelmezték. Az alapjogok magánjogi jogviszonyokra történő kiterjesztése a magánjogi jogdogmatika felszámolásához vezethet. A magyar alapjogok részletes szabályait törvényeknek kell megállapítaniuk, az ezekben megállapított rendelkezéseket és az alkotmánybírósági határozatokat kell a bíróságoknak alkalmazniuk. [Ez lényegében nem más, mint az alapjogok horizontális hatálya, amely a 8/2014. (III. 20.) AB határozatban lett lefektetve. Vesd össze GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – BEDŐ Renáta (2018): Az alapvető jogok érvényesítése a magánjogi jogviták során – az újabb alkotmánybírósági gyakorlat (2014–2018). *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/1. sz. 3–15.; TÉGLÁSI András (2015b): Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/3. sz. 148–157.; MOLNÁR András – TÉGLÁSI András – TÓTH J. Zoltán (2012): A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák. *Jogelméleti Szemle*, 2012/2. sz. 88–117.]

⁶³⁰ TRÓCSÁNYI 2010, 120–126.

lehetőség híján) maguk jogosultak értelmezni.⁶³¹ A bíróságok érvelésének minőségét, az indokolások megfelelőségét azonban az Alkotmánybíróság ellenőrzi.⁶³² Az Alkotmánybíróság végső soron a bírói döntés megsemmisítésével biztosítja az alkotmánybírói határozatokban foglaltak betartását.⁶³³

Drinóczi Tímea kutatása során arra a megállapításra jutott, hogy a bírósági eljárásokban ténylegesen abban az esetben hivatkoznak alkotmányjogi/alapjogi összefüggésekre, amennyiben a bírósági eljárást a jogági jogdogmatikai terminológiák alkalmazásával nem lehet érdemben befejezni. Az Alaptörvény rendelkezéseit természetesen a bírósági eljárásokban is alkalmazni kell, az Alaptörvényt magát azonban csak az Alkotmánybíróság értelmezheti, a bírósági eljárásokban történő jogértelmezés így közvetett jogértelmezésnek minősül.⁶³⁴ Berkes Lilla és Csink Lóránt arra az álláspontra helyezkedik, hogy az Alkotmánybíróság minősül a bírósági hatalmi ág legmagasabb szinten elhelyezkedő jogintézményének, figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság döntését más jogintézmény nem bírálhatja felül. Az Alkotmánybíróság döntése kizárólag arra korlátozódik, hogy a bírósági döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról határozzon. Az alkotmányjogi panasz jogintézménye ezért a jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezése érvényesülésének garanciája.⁶³⁵

A bírósági eljárásokban a történeti tényállás, illetve az alkalmazandó jogszabály feltárásával, továbbá a jogszabályok adott esetre történő alkalmazásával jogvitákat

⁶³¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2019): A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alapjogok érvényesítésében. Bevezetés az MTA TK JTI kutatócsoportjának kutatásához. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 11–14.

⁶³² BENCZE Mátyás – KOVÁCS Ágnes (2019): „Nem foghat helyt” – Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 35.

⁶³³ TORDAI Csaba (2019): Az alkotmánybírói esetjog hatása a rendes bírói ítéletekre az információszabadság és a képmáshoz való jog területén. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog – érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 264.

⁶³⁴ DRINÓCZI Tímea (2019): A tulajdonhoz való alapjog értelmezésének eltérései a rendes bírói és az alkotmánybírói gyakorlatban: a bírói kezdeményezések és az alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítésének gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 315.

⁶³⁵ E garancia érvényesülése azonban egyelőre még nem túl gyakori: az első hat évben (2012 és 2017 között) például az Alkotmánybíróság mindössze 54 határozatában semmisített meg konkrét bírói döntést. (Vesd össze TÓTH J. – TÉREY 2017, 102–107.) Ugyanaz a szám 2018 májusáig is mindössze hárommal nőtt (ekkor 57 megsemmisítő döntést jegyezhetünk fel). [Vesd össze TÓTH J. Zoltán (2018b): A közigazgatási bírászkodás alkotmányossága Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Jogelméleti Szemle*, 2018/3. sz. 209.] A viszonylag kis szám a szűrés hatékonyságára utal; e tekintetben Cservák Csaba fogalmazta meg azt a sejtést, miszerint „az Alkotmánybíróság inkább a politikailag érzékenyebb ügyekben vállal szerepet”. [CSERVÁK Csaba (2017): Német hatás a magyar alkotmányfejlődésre a rendszerváltozást követően. *Magyar Jog*, 2017/9. sz. 579.]

döntenek el. A bírósági eljárások a törvényességre terjednek ki, míg az alkotmánybírósági eljárás alkotmányossági kérdésekre vonatkozik, ami a bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti hatáskörmegosztást jelenti. A bíróságok a jogszabályokat jogosultak értelmezni, az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvényt. Az Alkotmánybíróság nem jogosult döntést hozni a bírói gyakorlat helyességéről, ugyanakkor jogosult meghatározni a jogszabályok alkotmányos értelmezési tartományát.⁶³⁶ Az Alkotmánybíróság végeredményben tehát a jogalkalmazás alkotmányosságáról hoz döntést.⁶³⁷ Ilyen értelemben – minthogy az Alkotmánybíróság döntései, benne az Alkotmánybíróság által végzett alkotmányértelmezés mindenkire, így a bíróságokra is kötelező, a bíróságok kénytelenek alkotmányjogi jellegű értelmezést is végezni, legalábbis ha nem akarják, hogy döntésüket az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesség miatt megsemmisítse; erre kényszeríti őket továbbá az Alaptörvény 28. cikke is.⁶³⁸

Eredendően az Alkotmánybíróság a jogállamiság eszmerendszeréből vezette le a jogalkotó által jelenleg érvényben és hatályban lévő *Magyarország Alaptörvénye Alapvetés* címének C) cikkének (1) bekezdésében kodifikált rendelkezését, amely szerint „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.⁶³⁹ A valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye abban az esetben válik sikeres jogintézménnyé, amennyiben kölcsönös önkorlátozáson alapul. Az önkorlátozás az Alkotmánybíróság részéről abban nyilvánul meg, hogy a bírói döntéseket kizárólag alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy a bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén vizsgálja. A bíróságok részéről pedig az önkorlátozás akként jelenik meg, hogy az

⁶³⁶ Ebből adódik az is, hogy a pusztán törvényellenesség nem lehet indoka annak, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróság döntését megsemmisítse: ahhoz az kell, hogy a törvényellenes (*contra legem*) jogértelmezés, illetve jogalkalmazás *együttal* alkotmányellenes is (*contra constitutionem*) legyen. [Vesd össze CHRONOWSKI Nóra (2017): Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017/4. sz. 11.]

⁶³⁷ BEKES Lilla – CSINK Lóránt (2019): Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolatrendszere. Általános áttekintés és egyes központi kérdések. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 326–351.

⁶³⁸ Sulyok Tamásnak, az Alkotmánybíróság elnökének megfogalmazásában: „A bíró köteles az Alaptörvény szerint értelmezni és alkalmazni a szakági jogszabályokat, ennek köszönhetően lényegében a teljes bírósági rendszer alapjogi bíraskodást is végez, azonban az Alkotmánybíróságnál marad a végső szó...” [SULYOK Tamás (2017): Helyzetjelentés az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi tevékenységéről. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2017/2. sz. 96.]

⁶³⁹ Vesd össze például CHRONOWSKI Nóra (2019): A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság követelményei. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 20. A korábbi Alkotmányban ilyen rendelkezés nem volt, a hatalommegosztás elvét az Alkotmánybíróság az Alkotmány struktúrájából, azaz egyéb rendelkezései összességéből vezette le mint államszervezeti elvet. (Vesd össze például az ezt kritikával illető Pokol Béla könyvében. POKOL 2003.)

alkotmánybírói döntésekben meghatározott alkotmányértelmezéseket eljárásaik során be kell tartaniuk, illetőleg alkalmazniuk kell.⁶⁴⁰

A 23/1998. (VI. 9.) AB határozat közzétételéig⁶⁴¹ a magyar jogrendszerben a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem volt eljárási, alaki jogi rendelkezés az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága kizárásáról. E mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség pótlására az Alkotmánybíróság hívta fel az Országgyűlést.

Az alkotmányjogi panasz egyedi ügyben elszenvedett jogorvoslat⁶⁴² orvosolására irányul.⁶⁴³ Az alapjogi bíraskodás kritikusai szerint a bírói döntések felülvizsgálatára irányuló alkotmánybíráskodás bizonytalanná teszi az egyes jogágakban kialakult jogdogmatikai fogalmakat. Ezen álláspont jelenik meg Pokol Béla alkotmánybíró 3/2015.

⁶⁴⁰ *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések.* (2019) Budapest, HVG-ORAC. 7.

⁶⁴¹ A megnevezett ügyben az indítványozó büntetőeljárásban meghozott jogerős ítélet alapján érvényesített kártérítési igény elutasításáról szóló döntés ellen előterjesztett eredményes alkotmányjogi panaszt követően nyújtott be újabb alkotmányjogi panaszt a kártérítési igényre vonatkozó felülvizsgálati kérelem elutasítása tárgyában meghozott döntés ellen. A döntés indokolásában meghatározott rendelkezés szerint a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának nem volt törvényben biztosított jogosultsága az előzményi alkotmánybírói döntésben a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban megállapított felülvizsgálati eljárást lefolytatni, ami a jogállamisággal ellentétes, jogalkotó által megszüntetendő jogbizonytalanságot idézett elő. Az ugyancsak az indítványozó ügyében meghozott 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115. a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 385/B. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezést akként tartotta hatályban, hogy a kártérítési igény érvényesítésére vonatkozóan keletkezett iratokat a büntetőügyben eljáró bíróságnak a polgári peres eljárásban a kártérítési igény elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságnak kellett megküldenie. A felülvizsgálat lehetőségét az Alkotmánybíróság nyitotta meg. Az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvény a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításával az Alkotmánybíróság által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárására vonatkozóan is lehetővé tette a törvényi rendelkezés alapján megengedett perújítási kérelem benyújtását. Az alkotmányjogi panasz tárgyában meghozott alkotmánybírói határozatban foglaltak orvosolásának eszközét a Legfelsőbb Bíróság állapítja meg az indítványozónak az alkotmánybírói határozat részére történő kézbesítésétől számított harminc napon belül illetékmentesen benyújtott kérelmére, amely döntés ellen nem lehet jogorvoslatot előterjeszteni. A Legfelsőbb Bíróság értesíti az indítványozót a perújítási kérelem elsőfokú bíróságon történő előterjesztésének lehetőségéről. A Legfelsőbb Bíróság elrendelheti az eljárás megismétlését az alkotmánybírói határozattal érintett eljárási cselekmények vonatkozásában. A közigazgatási hatósági eljárásokban az alkotmánybírói határozat alapján a felettes államigazgatási szerv hivatalból eljárva változtatja meg, vagy új eljárás lefolytatását elrendelve semmisíti meg a közigazgatási ügyben meghozott határozatot.

⁶⁴² Az alapjogok, szabadságjogok és jogos érdekek döntésben történő megsértése esetén az állam köteles igényérvényesítési lehetőséget biztosítani a jogsérelem orvosolására. KLICSU László (2019): A jogorvoslatihoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata.* Budapest, HVG-ORAC. 514–530.

⁶⁴³ TILK Péter (2002): Az alkotmányjogi panasz mint bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. *Bírák Lapja*, 12. évf. 2. sz.

(II. 2.) AB határozathoz⁶⁴⁴ fűzött különvéleményében is.⁶⁴⁵ A tulajdon jogdogmatikai kategória más jelentéssel rendelkezik az alkotmányjogban és a magánjogban. Az érdemi döntés alkotmánybíróági és az érdemi döntés polgári perrendtartásbeli fogalma összehasonlítására vonatkozóan Osztovits András is az előbbi következtetésre jutott. Álláspontja szerint az Alkotmánybírósnak a jogági dogmatikai fogalmakra kell építenie, és e fogalmakat kell alkalmaznia.⁶⁴⁶

Az Alkotmánybíróóság a 3268/2012. (X. 4.) AB végzésben⁶⁴⁷ leszögezte, hogy a jogbiztonság sérelmére alapított alkotmányjogi panasz indítványokat kizárólag a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára hivatkozással lehet benyújtani. Kiss László, Lenkovics Barnabás és Lévy Miklós alkotmánybírók a 3051/2015. (III. 13.) AB végzéshez fűzött különvéleményükben is akként foglaltak állást, hogy a hatalommegosztás elvének értelmezési szempontjából levonható az a következtetés, hogy az Alaptörvény alatti normákat a rendes bírósági szervezetrendszer jogosult véglegesen értelmezni, az Alaptörvényt pedig kizárólag az Alkotmánybíróóság értelmezheti végleges jelleggel. A bíróságok alkotmányos keretek között történő önálló jogértelmezése a bírói függetlenség szerves részét képezi.⁶⁴⁸ Az Alkotmánybíróóság a 28/2013. (X. 9.) AB határozatában szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bíróságok az alkalmazandó jogszabályi

⁶⁴⁴ A határozat elemzését, illetve a bíróságok ebből fakadó jogértelmezési kötelezettségére vonatkozó alkotmánybírói álláspontokat lásd: SZILÁGYI Emese (2015): Az Alkotmánybíróóság az alkotmánykonform jogértelmezésről – terítéken az Alaptörvény 28. cikke. *Közjogi Szemle*, 2015/1. sz. 66–68.

⁶⁴⁵ 3/2015. (II. 2.) AB határozat [78]. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DE10B508C3EFC3D1C1257CB600587E7C?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

⁶⁴⁶ OSZTOVITS 2012, 109–113. A 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban, Indokolás [134] az Alkotmánybíróóság megállapította, hogy a kártérítéshez való jog nem minősül alapjognak, másrészt *a kártérítés feltételeinek meghatározása a törvényhozó hatalom szabadságába tartozik, amely önmagában nem minősül alkotmányossági kérdésnek. A kártérítési jog polgári jogi rendszerét nem lehet az Alaptörvényre visszavezetni.* Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7EFBCF35B76941ACC1257E6500585A75?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 04. 20.)

⁶⁴⁷ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14].

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/CC8FE1AA79703329C1257ADA005249EB?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. július 29.)

⁶⁴⁸ A 42/2004. (XI. 9.) AB határozatban (ABH 2004, 551.) meghatározottak szerint nem sérül a jogalkotói hatalom azáltal, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A hatalommegosztás elvével a bíróságok általi jogértelmezés, illetőleg a jogegységi határozat megalkotása nem ellentétes. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8B963E2C0125CD36C1257ADA005264FD?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 04. 22.)

rendelkezéseket maguk jogosultak megállapítani és a jogszabályi rendelkezések értelmezését elvégezni. Ezt a álláspontot rögzíti a 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat is.⁶⁴⁹

A 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az előbbieken kifejtett nézetét cizellálva arra a megállapításra jutott, hogy adott esetekben az alkotmánybírósági határozat külön intézkedés nélkül meg tudja valósítani az alaptörvény-ellenes jogszabály által előidézett jogsérelem megszüntetését és orvosolását, más esetekben az alapjogsérelem orvoslására bírósági eljárásban kerül sor. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a hatalom megosztásának elvét tiszteletben tartva nem jogosult jogot alkotni, és nem jogosult a bíróságok és a hatóságok helyett eljárni. Az alkotmánybírósági döntések jogkövetkezményei az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény rendelkezései alapján állapíthatóak meg. A közhatalmat gyakorló szerveknek állami feladataik ellátása során az alapvető jogok védelme szerint kell eljárnia.⁶⁵⁰

⁶⁴⁹ A 3003/2012. (VI. 21.) AB végzésben az alkotmányjogi panasz indítványt azon indoknál fogva utasították vissza, mert mulasztás megállapítása alkotmányjogi panasz eljárásban nem indítványozható. A 3268/2012. (X. 4.) AB végzésben az indítványt azzal az indokkal utasították vissza, hogy a jogbiztonság sérelme miatt önmagában a bírósági döntés ellen nem lehet indítványt benyújtani. A 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésében az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy a jogszabályok értelmezésével a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása a Kúria feladata, amelyet az Alkotmánybíróság további jogorvoslati fórumként eljárva „szuperbíróságként” nem vonhat magához. A bíróság ténybeli és jogbeli tévedése önmagában nem alapozza meg a bírósági eljárás tisztességtelenségét. Az Alkotmánybíróság kizárólag az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. A 3173/2015. (IX. 23.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a hatalommegosztás rendszerében a jogszabályok egyedi ügy tényállására vonatkoztatott értelmezése az igazságszolgáltatási tevékenység részeként a rendes bíróságok feladata. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett az Alkotmánybíróságnak sincs befolyása az ítélezésre. Eredendően a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1993, 256.) állapította meg, hogy a bírói hatalomnak a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól függetlennek, állandónak és folyamatosnak kell lennie. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között. A megnevezett határozatban az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy „Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó helyébe lépve a törvény által nyitva hagyott kérdéseket eldöntse, vagy a hiányokat pótolja”. Az Alkotmánybíróság a jogszabályt, jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmány vagy Alaptörvény rendelkezéseihez mérten vizsgálja. Az Alkotmánybíróság jogosult alkotmányos követelményeket meghatározni, amelyeknek a jogszabályoknak meg kell felelniük. Az Alkotmánybíróság a jogalkotásra való felhívással a jogszabály Alkotmány vagy Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban álló értelmezéseinek körét állapítja meg. Kizárólag a bíróság dönt arról, hogy a jogszabályt egyedi ügyben hogyan értelmezi és alkalmazza. Az Alkotmánybíróság kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja felül a bírói döntést, a döntést kizárólag abban az esetben semmisíti meg, amennyiben a bírói döntésben megjelenő jogértelmezés alapjog sérelemre vezet. A rendes bíróságok jogszabálysértésére hivatkozva nem lehetséges alkotmányjogi panaszt előterjeszteni. Az Alkotmánybíróság akkor jogosult érdemben vizsgálni az alkotmányjogi panaszt, amennyiben az eljáró bíróság az Alaptörvényben biztosított jogot jogértelmezésében nem vette figyelembe, vagy a bíróság jogértelmezése ellentétben áll az Alaptörvényben biztosított jog alkotmányos tartalmával. A döntéshez fűzött különvélemények szerint az Alkotmánybíróságnak nem kellett volna érdemben vizsgálnia az alkotmányjogi panaszt.

⁶⁵⁰ 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban, Indokolás [46].

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8ADBDFC38B45D98FC1257B4A001BA372?OpenDocument>
(Letöltés ideje: 2019. 04. 20.) A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 427. §-ában meghatározott rendelkezés szerint az alkotmányjogi panasz orvosolásának eszközét a Kúria állapítja meg az

Az Alkotmánybíróság feladata az alkotmányjogi kérdések eldöntése és az alkotmányjogi dogmatika fejlesztése; az alkotmányjogi panaszt benyújtó személy jogvédelmének érvényre juttatása a bíróságok feladata.⁶⁵¹ A Kúria alkotmányjogi panaszt követő eljárásban betöltött szerepét egyes szerzők kritikusan szemlélve arra a következtetésre jutnak, hogy a Kúriának lehetősége van minősíteni az Alkotmánybíróság döntését. Téves minősítés esetén azonban az alkotmánybírósági döntés valamennyi bíróság számára tévesen jelenik meg. A vizsgálódások során kiemelik, hogy a rendes bírósági szervezetrendszer még nem tárta fel azon alkotmánybírósági döntéseket, amelyekben az Alkotmánybíróság a jogszabályok értelmezésében is állást foglalt.⁶⁵² A magyar alkotmányjogi panasz bevezetésére vonatkozóan vélelmezték a tömeges alkotmányjogi panasz indítványok előterjesztését a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően meghozott döntések eljárási alanyok részéről történő nagyszámú megkérdőjelezési igénye miatt (az alkotmányjogi panaszban negyedfokú jogorvoslati lehetőséget feltételezve).⁶⁵³ A német típusú valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével a magyar Alkotmánybíróság is „panaszos-gyűjtődénynek” minősül abban az értelemben, hogy az indítványozóknak

Alkotmánybíróság határozata alapján. Anyagi jogi tárgyú jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése esetén a Kúria értesíti az indítványozót a 30 napon belül elsőfokú bíróságon indítandó perújítási lehetőségről. Eljárási jogszabályi rendelkezés megsemmisítése esetén szükség esetén soron kívüli eljárásban az eljárás adott szakaszának ismételt lefolytatását rendeli el az eljárást befejező döntés hatályon kívül helyezésével. Az első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és határozat meghozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem elbírálása tárgyában újabb határozat meghozatalát írja elő. Amennyiben az Alkotmánybíróság hatósági döntést is megsemmisített, abban az esetben a döntést hozó hatóságot értesíti. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 632. §-a az eljárás megismétlését írja elő. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 123. § -a szerint a Kúria az első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem alapján új határozat meghozatalát rendeli el. A közigazgatási határozat Alkotmánybíróság által történő megsemmisítése esetén a Kúria a közigazgatási szervet és az indítványozót értesíti. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 133. §-a értelmében az Alkotmánybíróság jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése esetére a perújítási eljárás lefolytatását, bírósági döntés megsemmisítése esetén az eljárás megismétlését írja elő. A 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a hatalommegosztás és a jogállamiság elvéből következően a testületnek egy másik állami szerv által hozott egyedi döntésnek vagy jogszabálynak a megsemmisítésére kizárólag az arra jogosult indítványa alapján van lehetősége. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9DCFF70D6D9D6B67C1257EB300585871?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 04. 22.)

⁶⁵¹ A 17/1994. (III. 29.) AB határozatban (ABH 1994, 84.) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos rendszerében a bírói hatalom függetlenségének kiemelkedő helye van. A bírói hatalom a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ággal szemben állandó és semleges. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B174EC16A40F0531C1257ADA0052A191?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 04. 22.)

⁶⁵² SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix (2018): Az alkotmánybírósági döntések rendesbírósági végrehajtása: normatív elvárások – tényleges gyakorlat. *MTA Law Working Papers*, 2018/6. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_06_Somody_Vissy.pdf (Letöltés ideje: 2019. 04. 22.)

⁶⁵³ CSEHI 2011, 100–109.

semmilyen veszíteni valójuk nincs, ha próba-szerencse alapon alkotmányjogi panaszt terjesztenek elő. A szerző kiemeli, hogy az Alkotmánybíróságnak a befogadást visszautasító döntést is meg kell indokolnia. Ugyanakkor hozzáteszi, hogy a testület a befogadás szempontjából széles mérlegelési jogosultsággal rendelkezik. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának a lehetősége kizárólag a bírói döntést érdemben befolyásoló, valamely alapjoggal ellentétes bírói döntésekre vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésekre korlátozódik.⁶⁵⁴

Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában megállapította, hogy az alaptörvényi rendelkezéseket azok céljával, a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. A vívmányokat az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania. A bírói függetlenség a határozatban meghatározottak szerint vívmánynak minősül. A testület „a bírói hatalom gyakorlásáról” szóló 1869. évi IV. törvénycikket és „a bírák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazása körüli eljárás szabályozásáról” szóló 1871. évi IX. törvénycikket a történeti alkotmány vívmányainak tekintette. E törvényi rendelkezésekben különítették el a bíróságot a közigazgatástól, rendelkeztek a bírói elmozdíthatatlanságról, a 70. életév betöltését követő (külön törvényben meghatározott) nyugalomba lépésről. A bírói függetlenség – amelynek a személyi függetlenség is részét képezi⁶⁵⁵ – minősül az igazságszolgáltatás függetlensége legfontosabb garanciájának. A bírót nem lehet utasítani, akarata ellenére kizárólag sarkalatos törvényben meghatározott indokok alapján és sarkalatos törvényben meghatározott eljárásban lehet a helyéről elmozdítani az életkor felső határának betöltéséig. Az alkotmányjogi panasz eljárásban vizsgált törvényi rendelkezés szerint a bíró tisztsége a személyére vonatkozó nyugdíjkorhatár betöltésével a törvény erejénél fogva munkáltatói és köztársasági elnöki jogalkalmazói döntés nélkül megszűnik. Az Alkotmánybíróság szerint pontos életkorral nem lehet meghatározni a bírói tisztség megszűnését jelentő általános öregségi nyugdíjkorhatárt, amely az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben nem szerepel. A testület szerint a bírói felső korhatár mértékét sarkalatos törvénynek kell tartalmaznia.⁶⁵⁶ Az alkotmányossági

⁶⁵⁴ VISSY 2014, 40–44.

⁶⁵⁵ A bírói függetlenség része az intézményi, illetve a szakmai függetlenség. Az intézményi függetlenség részét képezi egyrészt a konkrét bíró, másrészt a bírói kar egészének függetlensége. [SULYOK Tamás – DELI Gergely (2018): Új utak az Alkotmánybíróság és a bíróságok kapcsolatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/1. sz. 61.]

⁶⁵⁶ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [135].

felülvizsgálat korlátait az Alkotmánybíróság 3120/2012. (VII. 26.) AB végzése indokolásában meghatározott rendelkezés úgy határozta meg, hogy az alapvető kérdés az, hogy az alkotmánybírói eljárással érintett döntés vagy ilyen döntésekben megjelenő konkrét tényállásra vonatkozó jogértelmezés a hatalommegosztás ismérve alapján az Alkotmánybíróság vagy a bíróságok feladatát képezi-e. Amennyiben a jogértelmezés nem az Alkotmánybíróság feladata, abban az esetben az alkotmánybírói felülvizsgálatra nem kerül sor.⁶⁵⁷

Balsai István alkotmánybíró különvéleményében akként foglalt állást, hogy az általános korhatár nincs összefüggésben a bírói függetlenség sérelmével, illetőleg az alkotmánybírói eljárással érintett jogszabályi rendelkezés nincs összefüggésben a bírói függetlenség elvével. A tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető bírói függetlenség elve és a törvényes bíróhoz való jog kizárólag a befolyástól mentes ítélezést, a perbe vitt jogokról és kötelezettségekről történő, független és pártatlan döntés meghozatalát foglalja magában. Jelen alkotmánybírói eljárásban azonban a testület költségvetési kérdésben hozott döntést. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében úgy foglalt állást, hogy a döntés kiindulópontja is téves. A bírók elmozdíthatatlanságának elvébe nem értendő bele a bírói szolgálati jogviszony felső életkor betöltése miatt történő megszüntetésének kérdése. Lenkovics Barnabás és Szalay Péter alkotmánybírók különvéleményükben arra a következtetésre jutottak, hogy a törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenes, a szabályozás váratlanul, fokozatosság és felkészülési idő nélkül történő bevezetése közvetlenül sérti a jogállamiság elvét, ezen belül a törvényes bíróhoz való jogot és a bírói függetlenséget, valamint a hatalommegosztás elvét. Amennyiben az Alaptörvényben ellentmondás áll fenn, annak feloldása a jogalkotó hatalom, az Országgyűlés feladata. Pokol Béla különvéleményében úgy vélekedett, hogy az alkotmányjogi panaszbeadványokat be sem kellett volna fogadni. Az érintettek jogsérelme nem közvetlenül a jogszabály hatályossá válásával, hanem egyedi döntéssel következik be, ezért az indítványokat vissza kellett volna utasítani. A többségi határozatnak a történeti alkotmány vívmányai 70. életév betöltésére vonatkozó rendelkezéseinek elfogadásával a változtatható jog kérdőjeleződik meg. Az Alkotmánybíróságon az elfogadott és kihirdetett törvénnyel szemben hatályon kívül helyezett törvényi rendelkezések tartalmára hivatkozással indítványozható a törvényi rendelkezések megsemmisítése, amellyel a történeti alkotmány rendelkezéseit járatták le. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében kifejtett álláspontja szerint az Alkotmánybíróság lezárt jogviszonyokba avatkozott be. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében arra a következtetésre jutott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból nem vezethető le a törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenessége. Az indítványokat egyrészt nem lehetett volna befogadni, másrészt a döntés alaptörvényi rendelkezésekről állít alaptörvény-ellenességet, amire a testületnek nincs jogosultsága.

⁶⁵⁷ 3120/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [19]. A hatályos magyar törvények gyűjteménye (Corpus Juris Hungarici) 1000–1911. Szerkeszti, jegyzetekkel és utalásokkal kíséri Dr. Márkus Dezső A. M. Kir. Curia Kisegítő Bírája. I. 1000–1873 Budapest, Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, 1912. 475–479. és 591–593. A 21/2010. (II. 25.) AB határozatban (ABH 2010, 85.) az Alkotmánybíróság a bírói szervezetből, valamint a szabadságra és a személyi biztonságra vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből eredő alkotmányos követelményként állapította meg, hogy bírósági titkárok a pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelésére vonatkozó bírósági eljárásokban nem hozhatnak döntést. E döntések személyes szabadságot korlátozó intézkedésnek minősülnek, amelyről az igazságszolgáltatató hatalmi ágak, a bíróságok ítélező tevékenységét végző személyeknek kell döntést hozniuk. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/304A8F57C70E42FAC1257ADA00525C77?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 05. 11.) Az érdemi ítélező tevékenység fogalma az alapvető jogot érintő kérdés végleges és jogerős eldöntését jelenti. Általánosságban alkotmányjogi jelentőségű kérdés a bírósági titkárok jogállása és az ebből eredő ítélezési terjedelm: az Alkotmánybíróság szerint a titkár is végezhet ítélező tevékenységet [ha az egyesbíró hatáskörében történő jogszerű eljárása során teszi ezt – vesd össze például SZABÓ Judit – KENESE Attila (2016): A bírói kezdeményezések – büntetőbírói szemmel. 90. *Alkotmánybírói Szemle*, 2016/2. sz. 90–96.], noha nem minősül bírónak. (A korábbi, Alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlat még kizárta ezt a lehetőséget, vesd össze például MAROSI-BALOGH 2016, 83–89.)

Az előzőekben ismertetett logika mentén gondolkodva az általános öregségi nyugdíjkorhatárt is akként kell értelmezni, hogy az a bírói függetlenség követelményét lényegesen ne sértse meg. Az általános fogalmából következik, hogy az minden bíróra egységesen kötelezően vonatkozik. Amíg nem tartalmazza sarkalatos törvény az általános öregségi nyugdíjkorhatárt, addig a bírókat ezen életkor betöltésére való hivatkozással akarataik ellenére nem lehet felmenteni.⁶⁵⁸

Az Alkotmánybíróság a 16/2016. (X. 20.) AB határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben a bíróság jogerős döntésében nem fogadja el az Alaptörvény Alkotmánybíróság által történő értelmezését, abban az esetben a jogosult indítványa alapján az Alkotmánybíróság a bírósági döntést megsemmisíti. A 3348/2018. (XI. 12.) AB határozatban a testület ezen álláspontját akként pontosította, hogy a bírói döntés abban az esetben is megsemmisíthető, amennyiben a bíróság a folyamatban lévő ügyben az ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és a bírósági értelmezés nem áll összhangban az alapjog alkotmányos tartalmával.⁶⁵⁹

⁶⁵⁸ Az Alkotmánybíróság a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatában, Indokolás [26] a bírói döntés megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításán túlmenően a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 207. § (6) bekezdésében meghatározott rendelkezésre vonatkozóan a megnevezett határozatának kihirdetését követően indult büntetőeljárásokban alkotmányos követelményként állapította meg a vádirat benyújtása előtt az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbítására, valamint az ideiglenes kényszergyógykezelés felülvizsgálatára irányuló eljárásban eljáró nyomozási bíró további bírósági eljárásban fogantatott büntetőeljárás cselekményekből történő kizárását. A testület a demokratikus jogállamok meghatározó ismérvét képező bírói hatalom államhatalmi ágak elválasztásának alkotmányos elvén alapuló önállóságából és függetlenségéből indult ki. A bírói hatalomnak a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól elkülönülten kell működnie. A bírói hatalom a vitássá tett vagy a megsértett jogokról kötelező, végleges döntést hoz. A bíró kizárólag a jogszabályok alapján és belső meggyőződése szerint hoz döntést. A felek egyéni jogairól semlegesen döntő bírósággal, bíróval szemben támasztott pártatlanság megkívánja, hogy a bíró a megítélendő ügy vonatkozásában az eljárás alanyaival szemben egyik eljárási résztvevő javára vagy hátrányára se legyen elfogult. A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező pártatlanság követelménye megkívánja, hogy az előzetes letartóztatás kérdésében döntést hozó bíró a további ítélezésben ne vegyen részt, ami a tisztességes eljáráshoz való jogból származó, büntetőeljárásra vonatkozó alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogi panasz eljárásban kiemelt feladata a Magyarország Alaptörvényében biztosított jogok érvényesülésével összhangban álló jogszabályi értelmezések elfogadása. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a pártatlan bírói eljáráshoz való jogból származó alkotmányos büntetőeljárásra vonatkozó követelmény a büntetőeljárásban eljáró nyomozási bíró további eljárási cselekményekből történő kizárása.

⁶⁵⁹ 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság az első, rendőrök képmáshoz való joga ügyében meghozott és közzétett 28/2014. (IX. 29.) AB határozatában a bírói döntés megsemmisítésével a sajtószabadság érvényesülését és az emberi méltósághoz való jogot vizsgálva rámutatott arra, hogy a saját képmáshoz való jog az általános személyiségi jog egyik kifejeződését, azon belül az emberi méltósághoz való jog részét képezi; ezzel azonban óhatatlanul és tisztán láthatóan beavatkozott a bírói hatalmi ág önálló belső működésébe. Az Alkotmánybíróság szerint – opponálva a bíróságok addigi egységes jogértelmezését [ehhez lásd például BORONKAY Miklós (2013): A képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jog. *In Medias Res*, 2013/1. sz. 111–132.] – rendőri intézkedésről készült képfelvétel nyilvános közéleti szereplésről készült tömegfelvételleként az érintett hozzájárulása nélkül is nyilvánosságra hozható. Ily módon a sajtó a tájékoztatási kötelezettségének a személyhez fűződő jogok megsértése nélkül is eleget tud tenni. Az Alkotmánybíróság e

A bíróság alapjogot sértő jogértelmezésére azonban talán legjobb példaként a 15/2014. (V. 13.) AB határozat említhető,⁶⁶⁰ amelyben az alkotmánybíróági döntéssel érintett bírósági döntés a jogvitával érintett ingatlan pénzügyi lízingbe vevőjét kizárta az ingatlan rendeltetése és használati módjának megváltozása miatti kártalanításra jogosultak köréből. E döntésében az Alkotmánybíróság megítélésem szerint pozitív jogértelmezési tevékenységnek is minősülően az eljáró bíróságok által kötelezően alkalmazandó alkotmánybíróági követelményként megállapította, hogy a jogvitában alkalmazandó

döntését követően hozta meg 16/2016. (X. 20.) AB határozatát, amelyben a rendes bíróságnak az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos szempontjait figyelmen kívül hagyó döntését szintén megsemmisítette. A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat meghozatalát követően a megsemmisített bírósági döntést követően újabb bírósági eljárás indult, az eljárást befejező érdemi döntés ellen újabb alkotmányjogi panaszindítványt nyújtottak be az Alkotmánybíróságra, amelyet a testület a 3/2017. (II. 25.) AB határozatban bírált el érdemben. Az Alkotmánybíróság szerint a bíróságok az igazságszolgáltatási tevékenység ellátása során a jogvitát véglegesen eldöntik, amelynek során nem lehet figyelmen kívül hagyni az Alaptörvény egyes rendelkezéseit és azok kötelező erővel rendelkező alkotmánybíróági értelmezését. Sem bíróság, sem a jogalkotó nem értelmezheti szelektíven, megszorítóan az Alkotmánybíróság döntéseit. Ami a különvéleményeket és párhuzamos indokolásokat illeti, Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alapvető jogok védelme nemcsak az Alkotmánybíróság feladata. A Kúria nem értelmezte megszorítóan az Alaptörvény rendelkezéseit, az érdemi bírósági döntést nem kellett volna megsemmisíteni. Az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe, hogy a bíróságoknak a jogvitát a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezései alapján a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezése szerint kellett eldöntenie. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében a Kúria jogértelmezésére támaszkodott. Pokol Béla alkotmánybíró álláspontja szerint pedig az intézkedő rendőrök képmásának közzététele az intézkedő rendőrök magánéletéhez való jogát sérti. Nem értett egyet azzal az alkotmánybíróági gyakorlattal, amely szerint a közszereplőnek nem minősülő, az állami kényszeralkalmazás végrehajtó eszközének minősülő intézkedő rendőr arcképét kizárólag abban az esetben nem lehet közzétenni, amennyiben a közzététel az intézkedő rendőr méltóságát sértené. [Bizonyos értelemben a határozatok utóéletéhez tartozik a 3021/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [32], amelyben a testület az indítvány elutasításáról döntött. Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint a II. rendű indítványozó felvételt készített a rendőrség jogi képviselőjét ellátó jogtanácsosokról, ami a Kúria szerint jogsértőnek minősült. Az Alkotmánybíróság szerint azonban különbséget kell tenni a közterületen és a bírósági tárgyaláson készített felvétel között. A tárgyaláson a bíróság döntött a felvétel készítésének megtiltásáról a jogi képviselőt ellátó jogtanácsosok vonatkozásában. A jogi képviselőt ellátó jogtanácsos nem tekinthető közszereplőnek, ezért az Alkotmánybíróság szerint a jogi képviselők hozzájárulását a felvételkészítéshez (ellentétben a tüntetésen szolgálatot teljesítő vagy közterületen más feladatot ellátó rendőrrel) be kell szerezni. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet a döntéssel. Véleménye szerint a belügyi jogi képviselő közszereplőnek minősül. A magam részéről Pokol Béla alkotmánybíróval értek egyet, megítélésem szerint amennyiben az intézkedő rendőrrel hozzájárulása nélkül is felvételt lehet készíteni, abban az esetben a közhatalmat gyakorló szerv jogi képviselőjét ellátó személyekről is készíthető hozzájárulása nélkül képfelvétel.] A 3348/2018. (XI. 12.) AB határozatban továbbá az Alkotmánybíróság szintén arra a megállapításra jutott, hogy a közéleti szereplőről közzétett fénykép az adott személyt nem ábrázolja megalázó helyzetben, a közzététel az emberi méltóságot nem sérti, ezért az érintett személy hozzájárulása nélküli, illusztrációként történő felhasználása nem alkalmas a méltóság megsértésére, az érintett képmáshoz való jogát arányosan korlátozza; a fényképfelvételt közzétevő nem élt vissza a sajtószabadság gyakorlásával. (A képmáshoz való jogra vonatkozó, az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti kapcsolatot is erőteljesen alakító rendes bírósági jogértelmezés problémáihoz lásd például TÓTH J. 2017b, 110–128.; ZAKARIÁS Kinga (2017): A képmáshoz való alapjog. A bírói döntések felülvizsgálatának terjedelme a rendőr képmás ügyekben. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2017/2. sz. 108–114.

⁶⁶⁰ 15/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [63]. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3EDA947BCE0823A4C1257C07001B9694?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 07. 22.)

jogszabályi rendelkezések értelmezése során a pénzügyi lízingbe vevő tulajdonosi várományosnak minősül, aminek alapján a tulajdonos részére járó kártalanítás az ingatlant pénzügyi lízingbe vevő személyt is megilleti.

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó megállapítások akként összegezhetők, hogy az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit abban az esetben jogosult felülbírálni, amennyiben az eljáró bíróságok az Alaptörvényre vonatkozó értelmezéssel az Alkotmánybíróság értelmezésével ellentétben álló értelmezést valósítanak meg. E megsemmisítési jog (a bemutatott feltételek esetén) valójában éppen a hatalmi ágak kölcsönös tiszteletben tartásának elvén alapul.⁶⁶¹

VI. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

Az Alkotmánybíróság eredendően és elsődlegesen a 293/B/1994. AB végzésében állapította meg, hogy a testület a törvény és a törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályok alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel.⁶⁶² Az eljáró bíró az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogi norma nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát is jogosult kezdeményezni. Az Alkotmánybíróság eljárása során hivatalból is vizsgálja a jogszabály esetleges nemzetközi szerződésbe ütközését.⁶⁶³ A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság meghatározása szerint a normakontroll különleges változata, amely során az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés tartalmát veti össze a jogszabályi rendelkezéssel.⁶⁶⁴

Az Alkotmánybíróság a 3137/2016. (VI. 29.) AB határozatában⁶⁶⁵ jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését állapította meg, és az Alaptörvény

⁶⁶¹ 3119/2015. (VII. 2.) AB végzés említhető e vonatkozásban példaként. Vesd össze továbbá: TRÓCSÁNYI 2010, 120–126.

⁶⁶² 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/68029244771E5430C1257ADA00526E09?OpenDocument&printp review> (Letöltés időpontja: 2019. május 19.)

⁶⁶³ LUKÁCS–VILLÁM 2019, 34.

⁶⁶⁴ 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat, [19]. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0562A7DFE9F34C4CC125814D0058EEB4?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

⁶⁶⁵ 3137/2016. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [22].

rendelkezése érdekében egyedi eljárásban történő alkalmazását tiltotta meg. Ebben úgy foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára vonatkozó hatásköre a *pacta sunt servanda* elvére visszavezethető, nemzetközi jogi kötelezettség betartását biztosító alkotmánybírósági eljárásként határozható meg. Az Alkotmánybíróság működésének megkezdését követően akként foglalt állást, hogy mindegyik belső joggá vált nemzetközi norma alkotmányossági vizsgálatára sor kerülhet. A kihirdetés során a magyar jogrendszer részévé váló rendelkezés vizsgálatára előzetes és utólagos normakontroll-eljárásban is lehetőség van. Az előzetes normakontroll-eljárás kiterjed az Országgyűlés által megállapított házsabályi rendelkezések és nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára is.⁶⁶⁶ Előzetes normakontroll-eljárásban kerülhet sor a szuverenitás külső oldalán megnyilvánuló nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) tartalmaz részletes szabályozást; annak 7. §-a alapján arra az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés esetében az Országgyűlés, más esetekben a Kormány felhatalmazása alapján kerülhet sor. A Nsztv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezés szerint az államfő által elismerendő nemzetközi szerződések, valamint a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére történő, Országgyűlés által adott felhatalmazás esetén a külpolitikáért felelős miniszter tesz előterjesztést a köztársasági elnöknek a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály elfogadását követően. A köztársasági elnök jogosult alkotmánybírósági eljárást indítványozni, amely során alaptörvény-ellenesség esetén a nemzetközi szerződés kötelező hatálya addig nem ismerhető el, amíg az alaptörvény-ellenességet a nemzetközi szerződés módosításával, a nemzetközi szerződéshez fenntartás tételével vagy egyéb nemzetközi jogi jogintézmény alkalmazásával meg nem szüntetik. A Kormány által nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adandó felhatalmazás esetében a Kormány jogosult az előzőekben említett alkotmánybírósági

⁶⁶⁶ MANHERTZ Tamás István (2017): A nemzetközi szerződések és az azt kihirdető normák alkotmánybíróságok által történő vizsgálata. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/4. sz. Elérhető: <https://eljarasjog.hu/2017-evfolyam/a-nemzetkozi-szerzodesek-es-az-azt-kihirdeto-normak-alkotmanybirosagok-altal-torteno-vizsgalata/> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

eljárás kezdeményezésére. Az Alkotmánybíróság bármely eljárása során hivatalból is jogosult megállapítani jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését.

VII. Az egyéb alkotmánybíróági hatáskörök

Az Alkotmánybíróság újonnan bevezetett hatásköre az országos népszavazás elrendelésével összefüggő országgyűlési határozat vizsgálata. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény által megteremtett jogorvoslati rendszerben az Alkotmánybíróság választási ügyben alkotmányjogi panasz eljárásban jár el: az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján ítéli meg a választási szervek határozatait felülvizsgáló döntések Alaptörvénnyel való összhangját.⁶⁶⁷ Az Alkotmánybíróság ehhez képest kizárólag a népszavazási kérdések vonatkozásában jogosult külön eljárásban eljárni. A következőkben az e tárgykörben meghozott és közzétett érdemi eseti döntéseket tekintem át.

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatát, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az elrendelés vagy az elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja szempontjából bárki indítványára megvizsgálja. Álláspontom szerint ezzel – ebben a speciális hatáskörben – az Alkotmánybíróság megőrizte az *actio popularis* hatáskörét. Az Alkotmánybíróság maga is megállapította, hogy a speciális érintettség hiányában történő indítványozási jogosultság azzal indokolható, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás körébe tartozó népszavazás valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja. Az Országgyűlés arra vonatkozóan jogosult döntést hozni, hogy a választópolgárok közössége jogosult-e megnyilvánulni. Az Alkotmánybíróság ehhez képest nem vizsgálja a népszavazás tartalmát illető kérdésre (népszavazási kérdés tartalmát illető alkotmányossági aggályok, a népszavazáson feltett kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e), illetőleg a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra vonatkozó indítványokat.⁶⁶⁸

⁶⁶⁷ A Kúria a választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport, Összefoglaló vélemény. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

⁶⁶⁸ 12/2016. (VI. 22.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DF79C123ADA698DFC1257FBD00361ABA?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

Az Alkotmánybíróság a modern értelemben véve önálló hatalmi ágnek minősülő önkormányzatokra is jelentős befolyással van, ami megjelenik az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló eljárással, valamint a képviselő-testület működésével összefüggő indítványok vizsgálatában is. Az alábbiakban az alaptörvény-ellenes működéssel összefüggésben előforduló esetet tekintem át.

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 2012. január 1. napjával történő hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság egyetlen döntésében nyilvánított véleményt, mégpedig a Kormánynak a Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testülete mint alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggésben előterjesztett indítványa alapján. A döntésben meghatározottak szerint, amennyiben a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható, abban az esetben alaptörvény-ellenesség áll fenn. A Kormány indítványában előadta, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem működik, a polgármester és az önkormányzati képviselők között feszült viszony áll fenn, amelyet a törvényességi felügyeleti eljárás eszközeivel sem lehetett orvosolni.⁶⁶⁹

Az Alkotmánybíróság *a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény* elnevezésű hatáskörét *a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról* szóló 2019. évi XXXVI. törvény 38. §-a 2019. április 15. napjával léptette hatályba. Ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság még nem hozott döntést, ezért jelen írásműben e hatáskör további tárgyalását mellőzöm. Ugyancsak nem került még sor a köztársasági elnök tisztségétől történő megfosztására, ezért e hatáskör típusának részletesebb ismertetésére ugyancsak nem kerül sor. Az Alaptörvény hatálybalépését követően tudomásom szerint egyetlen esetben, Szigliget és Hegymagas községek Körjegyzősége hatásköri összeütközésének megszüntetése és az eljáró szerv kijelölése tárgyában került sor visszautasítással történő alkotmánybírósági döntéshozatalra

⁶⁶⁹ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [17]. Elérhető: <https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/06/2013.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

azon indokok alapján, hogy alkotmánybíróági eljárás alapját képező hatásköri vita nem az Alaptörvény értelmezésével dönthető el, az ezen túlmenően történő döntéshozatal nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.⁶⁷⁰ Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálatára vonatkozó hatásköre akként rendeződött, hogy arra kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére kerül sor az előzőekben már ismertetett utólagos normakontroll-eljárásban⁶⁷¹ (illetve az eljáró bíró is előterjeszthet ilyet bírói kezdeményezés keretében).⁶⁷² Amennyiben az indítványozó önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését vizsgálja, abban az esetben az eljárás lefolytatására a Kúria rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. A Kúria által a jogalkalmazás egységesítése körében meghozott jogegységi határozatokra vonatkozóan utólagos normakontroll-eljárásban, bírói kezdeményezésben vagy alkotmányjogi panasz eljárásban lehetséges alkotmánybíróági eljárásban elbírálandó jogorvoslatot igénybe venni.

Jelentős alkotmánybíróági hatáskörnek minősül az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó hatáskör is, amely az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően meghozott alkotmánybíróági döntések felhasználhatóságában is megmutatkozik. Magyarország Alaptörvénye Negyedik módosításának 19. cikk (2) bekezdése (amely 2013. április 1. napjával lépett hatályba) akként rendelkezett, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott és közzétett alkotmánybíróági döntések hatályukat veszítik a döntések által kifejtett joghatások változtatása nélkül. Az Alkotmánybíróság akként vélekedett, hogy az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, amennyiben az Alaptörvény adott rendelkezése a korábbi Alkotmány rendelkezéseivel tartalmilag egészében megegyezik, és a korábbi határozatban lefektetett indokolás az újabb

⁶⁷⁰ 3001/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [5]. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9BD67878F349FFD2C1257ADA005251DE?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 07. 22.)

⁶⁷¹ Az önkormányzati rendeletek feletti (alkotmányosság, illetve törvényességi) normakontrollról bővebben lásd: TÓTH J. – KOVÁCS 2018, 17–27.; GYERGYÁK Ferenc (2019): A jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatti kúriai eljárások tapasztalatai 2012–2018. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 1. sz. 107–118.

⁶⁷² Ez utóbbihoz lásd például MANHERTZ Tamás István (2018b): A Kúria és az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll jellegű hatásköre az önkormányzati rendeletek vizsgálata tükrében. *Közjogi Szemle*, 2018/1. sz. 48–53.

határozat meghozatalának indokolásához is szükséges.⁶⁷³ Jelen írásom további szakaszában az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó hatáskörét szándékozom megvizsgálni.

VIII. Az Alaptörvény értelmezése (absztrakt alkotmányértelmezés)

Az Alkotmánybíróság megalakulása óta hatáskörrel rendelkezik az Alkotmány/Alaptörvény értelmezésére. Az Alaptörvény a korábbi alkotmányi rendelkezésekkel ellentétben nem teszi lehetővé az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, illetve a legfőbb ügyész számára az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítvány előterjesztését. Az Alaptörvény a köztársasági elnökön, illetve a Kormányon túlmenően az alapvető jogok biztosa részére biztosítja a megnevezett hatáskör gyakorlására irányuló indítvány benyújtását konkrét, az Alaptörvényből közvetlenül levezethető alkotmányjogi problémával összefüggésben. Az Alkotmánybíróság már a legkorábbi határozataiban gyakorolta e hatáskörét. A 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában az indítványozó beadványát elutasította. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy egy ki sem dolgozott törvényjavaslat alkotmányellenességének vizsgálatára nincs jogosultsága a hatalmi ágak megosztásának elve alapján, amely elvet a testületnek figyelembe kell vennie. Az Alkotmánybíróság nem vállalja sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom felelősségét, a testület nem szándékozik alkotmánybírósági kormányzást megvalósítani.⁶⁷⁴

A testület a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban⁶⁷⁵ a köztársasági elnöknek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján az Alkotmány rendelkezéseit értelmezve megállapította, hogy Magyarország független demokratikus jogállamnak minősül, amelynek követelménye a hatalommegosztás. A hatalommegosztás

⁶⁷³ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AEE4EB4927470E3FC1257ADA0052480B?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 07. 22.) Téglási András mutatta ki, hogy az Alkotmánybíróság a legtöbb esetben ténylegesen nem tért el korábbi gyakorlatától, és a régi határozatokban lefektetett alkotmányjogi érvelést tartotta meg. (Vesd össze TÉGLÁSI 2015a, 17–23.)

⁶⁷⁴ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2CC9BEB20DE4C6CDC1258382003C40C7?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 05. 10.)

⁶⁷⁵ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/FE5BD1180D22F7B4C1257ADA00527E70?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 05. 05.)

elvének érvényesülése során a hatalmi ágak egymással együttműködve egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáit kölcsönösen tiszteletben tartva. A köztársasági elnök feladata az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés, amelyet a köztársasági elnök az Alkotmányban/Alaptörvényben meghatározott jogosítványok gyakorlásával lát el. A köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata céljából az Alkotmánybíróságnak történő továbbítási jogosultsága vagy az észrevételeinek közlésével az Országgyűlés általi megfontolásra vonatkozó visszaküldési jogosultsága az Országgyűlés törvényhozási tevékenységének ellensúlyát képezik. Az Országgyűlés a köztársasági elnök észrevételei alapján köteles az elfogadott törvényt újratárgyalni, ami a jogbiztonság és a hatalmi ágak elválasztása elvének garanciáját képezi, és a jogbiztonság érvényesülését szolgálja.⁶⁷⁶

A korábbi alkotmányi rendelkezések szerint a köztársasági elnök kinevezési, előléptetési, tisztségben való megerősítési, jóváhagyási, valamint felmentési jogának gyakorlásához a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése szükséges a Legfelsőbb Bíróság elnökének kinevezése kivételével. A köztársasági elnök kinevezési és főparancsnoki jogköre a nemzet egysége kifejezéséhez és az államszervezet demokratikus működése feletti őrködéshez kötődő jogosítvány. A kinevezést az előírt jogszabályi feltételek teljesülésének hiányában, illetőleg abban az esetben lehet megtagadni, amennyiben a kinevezés az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.⁶⁷⁷ Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusainak érvényességi kelléke, az Országgyűlés előtti politikai felelősség átvállalását testesíti meg, de nem mentesíti a köztársasági elnököt a jogi felelősség viselésétől.⁶⁷⁸

⁶⁷⁶ Emellett a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. Ugyanakkor a köztársasági elnök a törvényre vonatkozóan kizárólag tartalmi követelményeket határozhat meg, törvényszöveg meghatározására nincs jogosultsága.

⁶⁷⁷ E körben a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat (ABH 1992, 207.) akként rendelkezik, hogy a köztársasági elnök kizárólag a kinevezendő személyre tett javaslatot vizsgálhatja felül, ami megszorítóan értelmezendő. A kinevezés abban az esetben tagadható meg, amennyiben a kinevezéssel érintett szerv a kinevezendő személy miatt alapfeladatainak ellátására képtelenné válik. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DA6CAEF75D9C7CF7C1257ADA00528F45?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 06. 30.)

⁶⁷⁸ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/413887D00724A32FC1257ADA00529B43?OpenDocument> (Letöltés ideje: 2019. 06. 30.)

A 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban arra a megállapításra jutott az Alkotmánybíróság, hogy az egymásnak ellentmondó, kollíziót előidéző törvényi rendelkezések is kizárólag akkor válnak alkotmány-/alaptörvény-ellenessé, amennyiben a törvényi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény rendelkezéseivel, illetőleg alapjogot korlátoznak.⁶⁷⁹ Az Alaptörvény rendelkezései szerint a végrehajtó hatalmi ágba sorolhatók az Országgyűlés által sarkalatos törvényben, meghatározott feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására létrehozott önálló szabályozó szervek, amelyekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság akként vélekedett, hogy a jogalkotó sarkalatos törvényben jogosult meghatározni az önálló szabályozó szerv vezetőjévé válás feltételeit. A 8/2014. (III. 20.) AB határozatban a devizahitelezés tárgyában eljárva az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M cikkének rendelkezéseit, valamint az irányadó jogszabályi környezetet is vizsgálva megállapította, hogy az államnak kötelezettsége a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására vonatkozó jogszabályok megalkotása, amellyel kivételesen a jogszabály hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát is megváltoztathatja. Emellett az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy alkotmányértelmezésre irányuló alkotmánybírósági eljárásban a bírói döntés alaptörvényi rendelkezésből eredő alaptörvény-ellenességét nem lehet megállapítani.⁶⁸⁰

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk 2) bekezdését értelmezve megállapította, hogy Magyarország az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit,⁶⁸¹ aminek korlátját képezi Magyarország szuverenitásának és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása.⁶⁸² A szuverenitásra

⁶⁷⁹ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2274971D344C7E27C1257ADA00529A74?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 06. 30.)

⁶⁸⁰ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [146].

Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE3A84E45401B26EC1257C32006000E6?OpenDocument&printreview> (Letöltés ideje: 2019. 06. 30.) Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében akként foglalt állást, hogy e döntés az Alkotmánybíróság eszméjével ellentétes. A döntés indokolása egyértelműen rögzíti, hogy az alapjog tartalmát az Alkotmánybíróság határozza meg, amellyel szemben arra az álláspontra helyezkedik, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag értelmezni jogosult az alapjog tartalmát és nem meghatározni. A „láthatatlan alkotmány koncepciója” is az alapjogok tartalmának Alkotmánybíróság által történő meghatározásán alapul.

⁶⁸¹ Ez azonban kivételes eset; Orbán Endre megfogalmazásában: „az Alkotmánybíróság uniós joggal kapcsolatos attitűdjét alapvetően a visszafogottság és az elzárkózás jellemezte”. Vö.: ORBÁN Endre: Uniós jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában, 44. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2018/2. szám, 36-44. o.

⁶⁸² Az alkotmányos identitás problémáihoz lásd például KÉRI Veronika (2017): Gondolatok az alkotmányos identitásról. *Magyar Jog*, 2017/7–8. sz. 396–404.; DRINÓCZI Tímea (2016): Az alkotmányos identitásról. *Mi*

vonatkozóan az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy Magyarországon a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmat választott képviselői útján, és kivételesen közvetlenül gyakorolja. Magyarország alkotmányos önazonossága a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a nemzetiségek védelme, valamint a történelmi alkotmány vívmányai, amelyeket az Alaptörvény elismer. Az alkotmányos önazonosság a szuverenitás végleges megszűnéséig fennálló olyan védendő érték, amelyről nemzetközi szerződésben sem lehet lemondani.⁶⁸³ Korábbi határozatában az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy a közhatalom gyakorlásának elsődleges formája a képviselet, népszavazás az Alkotmány/Alaptörvény és a törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. A népszuverenitásból⁶⁸⁴ eredő, közhatalom gyakorlására vonatkozó jogosultságok gyakorlása kizárólag az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. Az Alkotmány rendelkezései népszavazás útján nem módosíthatók.⁶⁸⁵

Utószó

Az alkotmánybíráskodás fogalmának, az Alkotmánybíróság kialakulásának, működésének és hatáskörgyakorlásának áttekintését követően nem kerülhető meg az értekezésemben feltett központi kérdésre történő válaszadás. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásoknak az Alkotmánybíróság döntéseivel együtt történő összegzését követően következtetésként megállapítható, hogy *az Alkotmánybíróság*

lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, 2016/15. sz.; ORBÁN Endre (2018): Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, 2018/3. sz. 1–13.; SCHANDA Balázs (2017): Alkotmányos értékek – alkotmányos identitás: néhány szempont az Alaptörvény értelmezéséhez. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán szerk.: *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 89–97.; KIS Kelemen Bence (2017): Alkotmányos identitás innen és túl. *Magyar Jog*, 2017/4. sz. 197–208.; KEVEVÁRI István (2018): Közelítések az alkotmányos önazonosság fogalmához. *Közjogi Szemle*, 2018/4. sz. 14–21.

⁶⁸³ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [53]. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361AFA3CEA26B84C1257F10005DD958?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 06. 30.)

⁶⁸⁴ Meghatározott terület, népesség feletti főhatalom. TÓTH J. Zoltán (2018c): A szuverenitás fogalmi és tartalmi kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2018/4. sz. 288–304. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2018_4.pdf (Letöltés ideje: 2019. 06. 30.)

⁶⁸⁵ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA0052B3B9?OpenDocument&printpreview> (Letöltés ideje: 2019. 06. 30.)

a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ághoz, azaz a három klasszikus hatalmi ághoz szorosan kapcsolódó jogintézmény.

Az Alkotmánybíróság *előzetes normakontroll-eljárása a törvényhozó hatalmi ághoz kapcsolódik oly módon, hogy a testület negatív jogalkotási tevékenységet valósít meg* azáltal, hogy – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett és az Országgyűlés által a zárószavazást követően elfogadott vagy a köztársasági elnök által benyújtott indítvány alapján megállapított alaptörvény-ellenessége esetén – a törvény a köztársasági elnök által nem hirdethető ki. Az Alkotmánybíróságról szóló *2011. évi CLI. törvény* 40. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezése az elfogadott törvény alaptörvény-ellenességének megállapítása utáni újratárgyalását követően, előzetes normakontroll-eljárásban megállapítandó alaptörvény-ellenesség esetére vonatkozóan *az Országgyűlést kötelezi a pozitív jogalkotási tevékenység megvalósítására*. Ebben a tudomásom szerint jelenleg gyakorlat nélküli esetben a testületnek az Országgyűlést fel kell hívnia jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére.⁶⁸⁶

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően előzetes normakontroll alkotmánybírósági eljárásban meghozott alkotmánybírósági döntések elemzésével az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára mutattam rá, amely szerint az Alkotmánybíróság kifejezetten tartózkodott a jogalkotási kérdésekben történő állásfoglalástól. A köztársasági elnök jogosult az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása vizsgálatának indítványozására az Alkotmánybíróságon. Ugyancsak a negatív, nemzetközi közjog diszciplínába sorolható jogalkotói tevékenység körében, előzetes normakontroll-eljárásban kerülhet sor a szuverenitás külső oldalán megnyilvánuló nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára. A köztársasági elnök jogosult alkotmánybírósági eljárást indítványozni, amely során alaptörvény-ellenesség esetén a nemzetközi szerződés kötelező hatálya addig nem ismerhető el, amíg az alaptörvény-ellenességet a nemzetközi szerződés módosításával, a nemzetközi szerződéshez fenntartás tételével vagy egyéb nemzetközi jogi jogintézmény alkalmazásával meg nem szüntetik. A Kormány által nemzetközi szerződés kötelező

⁶⁸⁶ Az előzetes normakontroll-eljárás kiterjed az Országgyűlés által megállapított házszabályi rendelkezések és nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára is.

hatályának elismerésére adandó felhatalmazás esetében a Kormány jogosult az előzőekben említett alkotmánybíróági eljárás kezdeményezésére.

Az absztrakt normakontroll típusába sorolható *utólagos normakontroll-eljárásban* az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, ami az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvényben foglalt eljárási jogszabályi rendelkezéseknek történő megfelelésre vonatkozó vizsgálatra is kiterjedhet. *Alaptörvény-ellenesség fennállása esetén az Alkotmánybíróság a negatív jogalkotás körébe tartozó, főszabály szerint megsemmisítő döntést hoz a jogszabályellenesen elfogadott Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása, valamint a tartalmilag vagy formailag alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés esetében.*

Ez alól a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, vámokról, valamint helyi adók központi feltételeiről szóló törvények jelentenek kivételt. Az e tárgyba tartozó törvényeket az Alkotmánybíróság (utólagos normakontroll és más, tipikus hatásköreiben) kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal történő tartalmi ellentét esetén vizsgálja, és csak az ezekbe való ütközés miatt semmisíti meg.⁶⁸⁷

⁶⁸⁷ Ezen alkotmányos restrikción sok kritika érte. Ezek lényege, hogy az alkotmányozó ezzel tulajdonképpen megakadályozza az alkotmányellenes (alaptörvény-ellenes) jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatát. Drinóczi Tímea szavaival: „a hazai alkotmánybíráskodás jelentősége csökken, »parlamentari törvénybarátsága« nő, az alapjogok és alkotmányi elvek fontossága gyengül, az alapjogok jelentős, lényegi korlátozása alkotmányosnak minősül. Végeredményben tehát az alkotmány nem tudja betölteni a funkcióját, ténylegesen nem korlátozza az államhatalmat, és nem biztosítja az alapvető jogokat.” [DRINÓCZI Tímea (2015c): A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. 229. *Jogtudományi Közlemény*, 2015/5. sz. 229–243.] „Vagyis a jogalkotó alaki alkotmánybeli rendelkezésekkel tiltotta meg a tartalmi alkotmányosság vizsgálatát ezekben az esetekben.” (TÓTH J. 2012f, 362–363.) Jakab András és Sonnevend Pál mindezt egyenesen úgy fogalmazza meg, hogy „az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése egy teljességgel elfogadhatatlan rést ütött az alkotmánybíráskodáson”. [JAKAB András – SONNEVEND Pál (2013): *Kontinuitás hiányosságokkal: Az új magyar Alaptörvény*. In FEJES Zsuzsanna et al. szerk.: *Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. Budapest–Szeged, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat. 148.] Eközben az is megemlítené, hogy a közpénzügyi szabályok egyes más alkotmányos jogrendszerekben is ki vannak véve az alkotmányossági felülvizsgálat alól. Az Egyesült Államokban például a *political question doctrine* számít e gyakorlat legfőbb hivatkozási alapjának. [A politikai kérdés doktrínájáról lásd például MOLNÁR András (2017): *Alapjogi aktivizmus a Supreme Court gazdaságsszabályozási tárgyú ügyeiben (1890–1936)*. PhD-értekezés, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. II.5.2. fejezet.]

A bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz eljárás az egyedi normakontroll körébe tartozó alkotmánybíróági eljárás. A „bírói kezdeményezés egyedi normakontroll-eljárás iránt” megnevezésű alkotmánybíróági eljárás bírósági ügyben alkalmazandó jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére irányul, amely alkotmánybíróági eljárással *a negatív jogalkotói hatáskör az igazságszolgáltatási hatalmi ágban is érvényesíthető*. Az egyedi normakontroll-eljárás másik típusába tartozik az alkotmányjogi panasz megnevezésű alkotmánybíróági eljárás, amelynek két típusa (*a közvetlen és a régi típusú panasz*) az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazásával bekövetkezett jogsérelem orvosolására irányul, amellyel szintén *negatív jogalkotói hatáskör valósul meg*. Az utóbbi alkotmányjogi panasz eljárást a bírósági jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, az előbbi típusú alkotmánybíróági eljárást kivételesen,⁶⁸⁸ a jogszabályi rendelkezés közvetlenül, bírói döntés hiányában bekövetkező alkalmazása vagy hatályosulása esetén lehet igénybe venni. E két típusú, jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítő alkotmánybíróági döntéssel *az Alkotmánybíróság a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalmi ágba tartozó jogalkotási tevékenységet korlátozza*.

A bírói döntés ellen előterjeszhető alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatási hatalmi ág jogértelmezési és jogalkalmazási tevékenységét szorítja korlátok közé. Bírói döntés megsemmisítése esetén az eljárási jogszabályi rendelkezésekben meghatározott módon kell eljárni. A legutóbbi kutatások fényében az Alkotmánybíróság és az egységes jogértelmezést és jogalkalmazást biztosító Kúria között kialakuló konvencionális álláspontnak tekinthető azon megközelítés, amely szerint az Alkotmánybíróság tartózkodik a jogértelmezési kérdésekben történő döntéshozattól, amelyet a Kúria az alkotmánybíróági döntésekben, valamint azok indokolásában meghatározott alapjog-értelmezés elfogadásával és alkalmazásával ellentételez.⁶⁸⁹

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára bármelyik típusú alkotmánybíróági eljárásban sor kerülhet, hivatalból vagy egyes (a korábbiakban részletesen bemutatott)

⁶⁸⁸ A kivételes panaszhoz részletesebben lásd: NASZLADI Georgina (2012): Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. *Jogtudományi Közöny*, 2012/11. sz. 470–477.; KÖBLÖS Adél (2015): A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. 89-134 In BERKES Lilla – CSINK Lóránt: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása: tanulmányok az alapjogvédelem köréből*. Budapest, Pázmány Press.

⁶⁸⁹ Mindez ideális esetben van így: Sulyok Tamás és Deli Gergely a bírói függetlenséggel kapcsolatosan felállított jogdogmatikai rendszerükben a rendes bírósági reakciók tekintetében a következő lehetőségeket vázolják fel: extenzív, restriktív, konfrontatív és adaptív válasz (joggyakorlat). Az alkotmánybíráskodás közelmúltbeli tapasztalataiból is látható, hogy az ideális esetet jelentő „adaptív” válasz nem mindig történt meg. (Vesd össze SÚLYOK–DELI 2018, 64.)

esetekben az indítványozók kérelmére. A hatályos szabályozás a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközése esetén a bíróság kötelezettségévé teszi az Alkotmánybírósághoz fordulást az alkotmánybírósági eljárás felfüggesztése mellett. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa is indítványozhatja. Megítélésem szerint e rendelkezés ugyancsak *a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalmi ág tevékenységét korlátozó negatív jogalkotási tevékenységnek minősül.*

Az Alkotmánybíróság a közvetlen demokrácia körébe tartozó közhatalomgyakorlással is kapcsolatban áll a bárki által indítványozható, az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelő népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen – az Alaptörvénnyel való összhang és törvényesség szempontjából – igénybe vehető alkotmánybírósági eljárás formájában. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban kivételesen vizsgálja a népszavazási kérdés tartalmát illető, hitelesítéssel összefüggő aggályokra irányuló indítványokat. Az Alkotmánybíróság a – hatalmi ágak modern elméleteinek egyes képviselői szerint önálló hatalmi ágak minősülő – önkormányzatokra is jelentős befolyással van a Kormány indítványára a helyi önkormányzat képviselő-testülete és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete alaptörvény-ellenes működésére vonatkozó vélemény nyilvánításával.

Az Alkotmánybíróság hatásköre 2019. április 15-étől kiterjed az alaptörvényellenesen működő, jogi személyiséggel rendelkező vallási közösségre vonatkozó véleménynyilvánításra is. Az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a semleges (a klasszikus hatalmi ágak feletti) hatalmi tényezőnek, vagyis a köztársasági elnöknek a tisztségétől történő megfosztási eljárás lefolytatására is, amelyre a testület működése során még nem került sor. Az Alkotmánybíróság jogosult továbbá az Alaptörvény rendelkezéseinek kizárólagos értelmezésére, amelyre önálló alkotmánybírósági eljárás során az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára kerül sor.

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek áttekintését követően az Alkotmánybíróság és a klasszikus hatalmi ágak közötti kapcsolatról is szükséges állást foglalni. A jelenlegi jogszabályi rendelkezések alapján *az Alkotmánybíróságot azért nem tekintem önálló hatalmi ágaknak, mert a testület döntéseinek jogkövetkezményeit a klasszikus hatalmi ágakba tartozó jogintézményeknek kell (és lehet) orvosolniuk.* A keletkezésére nézve visszaható hatállyal megsemmisített jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő

alkalmazásától a jogalkalmazó szervek tartózkodni kötelesek. Megítélésem szerint *az Alkotmánybíróság emellett pozitív jogalkotási tevékenységet is végez. Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával az Alkotmánybíróság rendelkezéseit a jogalkotó jogalkotási aktus megalkotásával hajtja végre.* A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával az alkotmánybírósági döntésben tartalmi szempontból jogalkotásra kerül sor, amelyre vonatkozóan kritikaként fogalmazható meg, hogy az alkotmánybírósági döntésekben megállapított rendelkezések az írott alkotmánytól és az írott jogszabályi rendelkezésektől elszakadnak, ezáltal a jogalkotási tevékenység a kötelezően alkalmazandó alkotmánybírósági döntésekben foglaltakkal korlátozódik. E tevékenységével az Alkotmánybíróság a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág jogalkotási tevékenységére negatív hatással van. A bírói döntések megsemmisítése esetén az alkotmánybírósági döntések jogkövetkezményeit a bírói hatalmi ág vezető jogintézménye, a Kúria határozza meg az eljárási jogszabályi rendelkezések alkalmazásával. *A megsemmisítésen túlmenően az alkotmánybírósági döntésekben megjelenhet olyan, az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelmény, amelynek a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie, amely a bíróság jogértelmezési és jogalkalmazási tevékenységét nagymértékben befolyásolja. Az igazságszolgáltatási tevékenység során a bíróság köteles figyelembe venni az alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogértelmezést, amely a bíróság jogértelmezési tevékenységét korlátozza, és ezzel részben átveszi a bírói hatalmi ág feladatait.*

Összegzésként megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a klasszikus hatalmi ágakhoz kapcsolódó részjogosítványok gyakorlását lehetővé tevő alkotmánybírósági eljárások miatt kötődik a klasszikus hatalmi ágakhoz, ezért nem minősíthető az Alkotmánybíróság önálló hatalmi ágnak. Az előzőekben megfogalmazott indokok alapján az értekezésemben feltett kérdésre akként válaszolok, hogy *az Alkotmánybíróság a klasszikus hatalmi ágak „hibrid” jogosítványait gyakorló, modern értelemben vett további önálló hatalmi ágnak nem minősülő jogintézmény.*

Felhasznált irodalom

A hatályos magyar törvények gyűjteménye (Corpus Juris Hungarici) 1000–1911. Szerkeszti, jegyzetekkel és utalásokkal kíséri Dr. MÁRKUS Dezső A M. Kir. Curia Kisegítő Bírája. I. 1000–1873 Budapest, Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, 1912.

A jurisztokrácia és a jurisztokratikus állam paradigmájáról. (Tematikus különszám) Jogelméleti Szemle, 2019/2. sz. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2019_2.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 20.)

ÁDÁM Antal (1974): Alkotmányosság és Alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban. Jogtudományi Közlöny, 29. évf. 7. sz. 333–341.

ARATO, Julian (2012): Constitutional Transformation in the ECtHR: Strasbourg’s Expansive Recourse to External Rule of International Law. Brooklyn Journal of International Law, Vol. 37, No. 2. 351–358.

Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. (2019) Budapest, HVG-ORAC.

Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírói gyakorlat 1990–2009. (2010) Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

BAKÓ Beáta (2017): Láthatatlan után inkoherens alkotmány. Magyar Jog, 2017/2. sz. 102–116.

BALOGH Elemér (2016): Alkotmányunk történetisége, kitekintéssel az Alkotmánybíróság judikatúrájára. In: Uó (szerk.): Számadás az Alaptörvényről. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016, 541-558. o.

BALOGH István (2006): Igazságosság és politika. Budapest, L’Harmattan.

BALOGH Zsolt (2011): Az alkotmánybíráskodás egyes kérdései az új Alaptörvény alapján. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – VIRÁNYI András – TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 133-139. o.

BENCZE Mátyás – KOVÁCS Ágnes (2019): „Nem foghat helyt” – Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről. In Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog – érvényesítés gyakorlata. Budapest, HVG-ORAC.

BEYME, Klaus von (2003): Alkotmánybíráskodás. In PACZOLAY Péter szerk.: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel. 114–124.

BIBÓ István (1986): Az államhatalmak elválasztása egykor és most (Akadémiai Székfoglaló 1947. január 13-án). In BIBÓ István: Válogatott tanulmányok. Második kötet. 1945–1949. Budapest, Magvető. 369–397.

BIBÓ István (1986–1990): Válogatott tanulmányok. I–IV. kötet. Budapest, Magvető.

BIHARI Mihály – POKOL Béla (1998): Politológia. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

BIHARI Mihály (1989): Politikai rendszer és demokrácia. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Tanszékcsoport.

BIHARI Ottó (1987): Államjog. Budapest, Tankönyvkiadó.

BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2012): A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. sz. 89–95.

BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk. (2015): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. Budapest, HVG-ORAC.

BLUNTSCHLI, Johann Caspar (1875): Az általános államjog és a politika története. Első kötet. Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala.

BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás szerk. (2002): Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és intézmények. Prudentia Iuris 21. Miskolc, Bíbor.

BODIN, Jean (1987): Az államról. Válogatás. Budapest, Gondolat.

BÓNIS Péter (2011): Az európai közös jog születése. Budapest, Rejtjel.

BORONKAY Miklós (2013): A képmáshoz és a hangfelvételhez fűződő jog. In *Medias Res*, 2013/1. sz. 111–132.

BRAGYOVA András (1996): Alkotmánybíráskodás és demokrácia. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Iuridica et Politica*, 49. Tom. 1–48. Fasc. 135–159. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 08. 20.)

BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér (1974): Római jog. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

BRUHÁCS János (2011): A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog viszonya az új Alaptörvényben. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – VIRÁNYI András – TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 81-92. o.

CAPPELLETTI, Mauro – COHEN, William (1995): Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. In PACZOLAY Péter szerk.: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel. 41–51.

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós (2011): Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az Alaptörvény? In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2011, 45-64. o.

CHRONOWSKI Nóra (2014a): A korlátozott alkotmánybíráskodásról. In: FEKETE Balázs et al. (szerk.): A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2014, 68-83. o.

CHRONOWSKI Nóra (2014b): Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences, 2014/8. (<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>)

CHRONOWSKI Nóra (2017): Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény. Közjogi Szemle, 2017/4. sz. 7–15.

CHRONOWSKI Nóra (2019): A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság követelményei. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. Budapest, HVG-ORAC.

CONCHA Győző (1884): Újkori alkotmányok. Első kötet. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

CONCHA Győző (1892): Az államhatalmak megoszlásának elvei. Magyar Jogászegyleti Értekezések, VIII. kötet 2. füzet. Budapest, Franklin-Társulat Könyvnyomdája.

CONCHA Győző (1908): Báró Eötvös József állambölcselete és a külföldi kritika. Magyar Jogászegylet Könyvkiadó vállalat I. évfolyam 4. kötet, Budapest, Athenaeum.

Conseil D' État <https://www.conseil-etat.fr/en/advising> (letöltés ideje: 2020. április 05.)

Conseil D' ÉTAT <https://www.conseil-etat.fr/en/judging> (letöltés ideje: 2020. április 05.)

CONSTANT, Benjamin (1862): Az alkotmányos politika tana. Fordította PERLAKY Sándor. Pest.

CONSTANT, Benjamin (1997): A régiek és a modernek szabadsága. Budapest, Atlantisz.

CZINE Ágnes (2018): Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Alkotmánybírósági Szemle, 2018/2. sz. 2–8.

CS. KISS Lajos (2005): Hans Kelsen jelentősége és a tiszta jogtudomány eszméje. Világosság, 2005/10. sz. 7–28. Elérhető: www.vilagosság.hu/pdf/20051101085714.pdf (Letöltés ideje: 2018. 03. 11.)

CSEHI Zoltán (2011): Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. sz. 100–109.

CSEHI Zoltán (2015): A német alkotmányjogi panasz hatása – biztató kezdetek a magyar gyakorlatban. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf., 2. sz. 17–32.

CSERVÁK Csaba (2002): A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. sz. 5. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2002_1.html (Letöltés ideje: 2019. 07. 31.)

CSERVÁK Csaba (2013): *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig*. Debrecen, Lícium-Art.

CSERVÁK Csaba (2015a): A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro*, 2015/2. sz.

CSERVÁK Csaba (2015b): Sajátos alkotmánybíráskodási modellek. *Jogelméleti Szemle*, 2015/3. sz.

CSERVÁK Csaba (2015c): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono*, 2015/3. sz. 13–28.

CSERVÁK Csaba (2016): A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 2016/4. sz. 11–20.

CSERVÁK Csaba (2017): Német hatás a magyar alkotmányfejlődésre a rendszerváltozást követően. *Magyar Jog*, 2017/9. sz. 567–580.

CSERVÁK Csaba (2018): *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Debrecen, Lícium-Art.

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2017): Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. *MTA Law Working Papers*, 2017/25.

CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press.

CSIZMADIA Andor (1972): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai.

DARÁK Péter (2012): Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. sz. 70–72.

DEÁK Ferenc (1865): Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Luskandl Venczel munkájára „Das Ungarisch-Österreichische Staatsrecht. A magyar közjog történelmének szempontjából”. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd.

DELI Gergely (2015): A formai és tartalmi követelmények vizsgálata a befogadás visszautasítása során. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 33–46.

DICEY, Albert Venn (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Kiadása.

DICEY, Albert Venn (1995): A jog uralma. In TAKÁCS Péter: Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest, ELTE ÁJK.

DOBOS Gábor – GYULAI Attila – PÓCZA Kálmán (2018): Politikai pozíciók és bírói hálózatok. Alkotmánybírói különvélemények politikailag releváns ügyekben, 1990–2015. Politikatudományi Szemle, 2018/4. szám, 7-35. o.

DRINÓCZI Tímea (2015a): Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon. Akadémiai doktori értekezés, Pécs. 12. Elérhető: http://real-d.mtak.hu/863/7/dc_1051_15_doktori_mu.pdf (Letöltés ideje: 2018. 08. 30.)

DRINÓCZI Tímea (2015b): Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. Jogtudományi Közlöny, 2015/7–8. sz. 361–378.

DRINÓCZI Tímea (2015c): A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. 229. Jogtudományi Közlöny, 2015/5. sz. 229–243.

DRINÓCZI Tímea (2016): Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? MTA Law Working Papers, 2016/15. sz.

DRINÓCZI Tímea (2019): A tulajdonhoz való alapjog értelmezésének eltérései a rendes bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlatban: a bírói kezdeményezések és az alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. In Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog- érvényesítésének gyakorlata. Budapest, HVG-ORAC. 282–322.

ECKHART Ferenc (1941): A Szentkorona eszme története. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

EGRI-KOVÁCS Krisztián (2013): A hatalommegosztás eszmerendszerének egyes kérdései. Jog és állam, 23. sz. Budapest, KRE ÁJK.

EGRI-KOVÁCS Krisztián (2018): Az alkotmánybíráskodás kialakulása. Jogelméleti Szemle, 2018/1. sz. 30–52.

EGRI-KOVÁCS Krisztián (2019): Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon. Jogelméleti Szemle, 2019/1. sz. 145–173.

Encyclopedia Britannica. Elérhető: <https://www.britannica.com/topic/deliberative-democracy> (Letöltés ideje: 2019. 08. 10.)

ENYEDI Krisztián (2007): Az állandó gyakorlat az alkotmányjogi panasz eljárásban. Fundamentum, 2007/3. sz. 65–73.

EÖTVÖS József (1902): A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. Budapest, Révai és Salamon Testvérek Könyvnyomdája.

European Justice Igazságszolgáltatási rendszerek a tagállamokban Franciaország https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-hu.do?member=1 (letöltés ideje: 2020. április 05.)

FAZEKAS Flóra (2007): Nemzeti jog, nemzetközi jog, közösségi jog Hans Kelsen alapján. Jogelméleti Szemle, 2007/2. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/fazekas30.html> (Letöltés ideje: 2018. 02. 10.)

FEKEKUTI MANKOVICS László (1937): A törvények alkotmányosságára. Budapest, Attila Nyomda Rt. Elérhető: http://misc.bibl.u-szeged.hu/23012/1/08571_001-068.pdf (Letöltés ideje: 2019. 01. 27.)

FEKETE Balázs (2018): Emberi jogok története és elméleti kérdései. LAMM Vanda szerk.: Emberi jogi enciklopédia. Budapest, HVG-ORAC. 179–189.

FELKAI Gábor (1994): Búcsú a szociológiától. Jürgen Habermas új Jogelmélet-e. Szociológiai Szemle, 1994/1. sz. 167–173. Elérhető: <http://www.szociologia.hu/dynamic/9401felkai.htm> (Letöltés ideje: 2018. 08. 30.)

FISICHELLA, Dominico (2004): A politikatudomány alapvonalai. Budapest, Osiris.

FÖLDI András – HAMZA Gábor (1996): A római jog története és intézményei. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

FRIVALDSZKY János (2007): Klasszikus természetjog és jogfilozófia. Budapest, Szent István Társulat.

FRÖHLICH Johanna (2019): Az Alkotmánybíróság és a Kúria alkotmányértelmezése, az Alaptörvény R) és 28. cikkei. In Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. Budapest, HVG ORAC.

GALÁNTAI József (1981): A dualista államrendszer kialakításának egyes kérdései. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: A magyarországi polgári államrendszerek. Budapest, Tankönyvkiadó. 141–161.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – BEDŐ Renáta (2018): Az alapvető jogok érvényesítése a magánjogi jogviták során – az újabb alkotmánybírósági gyakorlat (2014–2018). Alkotmánybírósági Szemle, 2018/1. sz. 3–15.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor – ZÓDI Zsolt (2017): Egy új alkotmányjogi panaszjelzés (Abtv. 27.) jelentőségének mérhetősége a bírósági és az alkotmánybírósági alapjogvédelem rendszerében. MTA Law Working Papers, 2017/23. sz.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2019): A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alapjogok érvényesítésében. Bevezetés az MTA TK JTI kutatócsoportjának kutatásához. In Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. Budapest, HVG-ORAC.

GARLICKI, Lech (2007): Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, Issue 1. 44–68. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mol044>

GEDEON Péter (2013): Közjó és demokrácia. *Közgazdasági Szemle*, 60. évf. 12. sz. 1318–1332.

GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó.

GYERGYÁK Ferenc (2019): A jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatti kúriai eljárások tapasztalatai 2012–2018. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 1. sz. 107–118.

GYÓRFI Tamás (2012): Demokrácia. In TAKÁCS Péter – H. SZILÁGYI István – FEKETE Balázs: *Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 376–381.

HALÁSZ Iván (2018): Az „adventi bíróság” „pünkösdi bíraskodása”. Az első csehszlovák alkotmánybíróság összetétele és működési sajátosságai. *Közjogi Szemle*, 2018/1. szám, 36–46. o.

HALMAI Gábor (2005): Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. *Világosság*, 2005/11. sz. 3–14. Elérhető: www.vilagosság.hu/pdf/20051212091833.pdf (Letöltés ideje: 2018. 03. 16.)

HAMZA Gábor (1998): *Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszerek*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

HAMZA Gábor (2013): A közvetlen demokrácia történelmi előzményei Európában. *Magyar Tudomány*, 2013/11. sz. 1380–1385.

HAYEK, Friedrich August von (1995): Az egyéni szabadság biztosítója. In TAKÁCS Péter: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK. 75–91.

HOBBS, Thomas (1999): *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Első kötet. Budapest, Kossuth.

HOFFMANN Pál (1866): *A római jog külszerű történelme és a római perjog*. Pest, Kiadja Heckenast Gusztáv.

HOLLÓ András – BALOGH Zsolt szerk. (2010): *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírósági gyakorlat 1990–2009*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

HOLLÓ András [1997]: *Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon*. (Változó Világ Könyvtár 15. kötet) Budapest, Útmutató Kiadó.

HORVÁTH Barna (2011): *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft.

HUNTINGTON, Samuel P. (2008): A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Budapest, Európa.

JAKAB András – SONNEVEND Pál (2013): Kontinuitás hiányosságokkal: Az új magyar Alaptörvény. In FEJES Zsuzsanna et al. szerk.: Állam és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban. Budapest–Szeged, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat. 117–154.

JAKAB András (2012): Az alkotmánybíróági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 344–372.

JAKAB András (2016): Az európai alkotmányjog nyelve. MTA-doktori értekezés. Budapest, Jogtudományi Intézet. Elérhető: http://real-d.mtak.hu/836/7/dc_781_13_doktori_mu.pdf (Letöltés ideje: 2018. 02. 11.)

JAKÓ Nóra – MIKES Lili – SZABÓ Zsolt (2015): Alkotmányjog. Jogi szakvizsga könyvek. Budapest, Patrocinium.

KADLÓT Erzsébet (2012): Az indítványok szűréséről. Alkotmánybíróági Szemle, 2012/1. sz. 96–104.

KADLÓT Erzsébet (2015): Alaptörvényben biztosított jog, illetve alapjog sérelme. FORVM Acta Juridica et Politica, 5. évf. 2. sz. 47–67.

KALAS Tibor (2016): Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben a joggyakorlat-elemzés tapasztalatai alapján. Alkotmánybíróági Szemle, 2016/2. sz. 109–111.

KARDOS József (1981): A király nélkül királyság a szent korona jegyében. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: A magyarországi polgári államrendszerek. Budapest, Tankönyvkiadó. 438–469.

KARSAI Dániel (2003): A mulasztásos alkotmány sértés szankciórendszere. Jogtudományi Közlöny, 2003/2. sz. 91–99.

KARSAI Dániel (2015): A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség és az alapvető alkotmányossági jelentőségű kérdés az Alkotmánybíróóság gyakorlatában. FORVM Acta Juridica et Politica, 5. évf. 2. sz. 69–74.

KECSKÉS László – TILK Péter (2006): A jogegységi határozatok alkotmánybíróági kontrolljának megvalósulása. Magyar Jog, 2006/8. sz. 465–472.

KELEMEN Katalin (2018): Különvélemények a magyar Alkotmánybíróóság gyakorlatában. Közjogi Szemle, 2018/2. szám, 24-33. o.

KELEMEN Roland (2013): A magyar alkotmánybíráskodás történeti áttekintése. Diskurzus, 2013/1. szám, 12-20. o.

KELSEN, Hans (2001): Tiszta jogtan. BIBÓ István ford. Budapest, Rejtjel.

KÉRI Veronika (2017): Gondolatok az alkotmányos identitásról. Magyar Jog, 2017/7–8. sz. 396–404.

KEVEVÁRI István (2018): Közelítések az alkotmányos önazonosság fogalmához. Közjogi Szemle, 2018/4. sz. 14–21.

KIS Kelemen Bence (2017): Alkotmányos identitás innen és túl. Magyar Jog, 2017/4. sz. 197–208.

KLICSU László (2019): A jogorvoslathoz való jog. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. Budapest, HVG-ORAC. 514–530.

KOMÁROMI László (2013): Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon. I. kötet. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 395–418. o.

KORINEK, Karl (2003): A hatalommegosztási tan aktualitásáról. In: TAKÁCS Péter szerk.: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Budapest, Szent István Társulat.

KOSSUTH Lajos (1994): Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására Nyomtatott Budapesten, 1994-ben Kossuth Lajos halálának 100. évfordulóján Budapest Főváros Levéltára kiadásában és nyomdájában

KOVÁTS Beáta – SÜLYOK Tamás (2016): A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Alkotmánybírósági Szemle, 2016/2. sz. 75–82.

KOZÁRI Mónika (2005): A dualista rendszer. Budapest, Pannonica.

KÖBEL Szilvia (2016): Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai. Patrocinium Kiadó, Budapest

KÖBEL Szilvia (2018): Bírói kontroll nélküli közigazgatási döntések a második világháború után Magyarországon, esettanulmányok levéltári dokumentumok alapján Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2018.

KÖBEL Szilvia (2018): „A VÉGSŐ DÖNTÉS ILLESSE AZ ILLETÉKES A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG 1949-BEN TÖRTÉNT MEGSZÜNTETÉSÉNEK ELŐZMÉNYEI PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2018/2, 50–79

KÖBLÖS Adél (2010): Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? Alkotmánybírósági Szemle, 2010/1. sz. 130–134.

KÖBLÖS Adél (2012): A „régí típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. sz. 80–88.

KÖBLÖS Adél (2015): A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. 89-134 In BERKES Lilla – CSINK Lóránt: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíraskodás átalakulása: tanulmányok az alapjogvédelem köréből. Budapest, Pázmány Press.

KUKORELLI István – TÓTH Károly (2016): A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai. Antológia Kiadó, Lakitelek, 2016, 165-185. o.

KUKORELLI István szerk. (2007): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris.

LAMM Vanda főszerk. (2009): Jogi lexikon. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex.

LEGÉNY Krisztián (2006): Az alkotmánybíraskodás modelljei. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest, CompLex. 211–280.

LOCKE, John (1986): Értékezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról. Budapest, Gondolat.

LOVASSY Ádám – TÉGLÁSI András (2018): Az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata a választásokkal kapcsolatos döntéseiben. Glossa Iuridica, 2018/1–2. sz. 21–62.

LOVASSY Ádám (2015): Az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárása. FORVM Acta Juridica et Politica, 5. évf. 2. sz. 89–100.

LUDASSY Mária (1992): A toleranciától a szabadságig. Budapest, Kossuth.

LUKÁCS Krisztina – VILLÁM Krisztián (2019): A bírói kezdeményezés szerepe az alkotmányos jogvédelem rendszerében. In Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban IV. A bírói kezdeményezések gyakorlati tapasztalata. Budapest, HVG-ORAC.

LUKÁCSI Dániel Csaba (2019): Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerint alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdései. In Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. Budapest, HVG-ORAC.

MAGYAR Zsóka (2019): Kihirdetés vagy annál több? Az Országgyűlés nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörei. Közjogi Szemle, 2019/3. szám, 34-41. o.

MANHERTZ Tamás István (2017): A nemzetközi szerződések és az azt kihirdető normák alkotmánybíróságok által történő vizsgálata. Eljárásjogi Szemle, 2017/4. sz. Elérhető: <https://eljarasjog.hu/2017-evfolyam/a-nemzetkozi-szerzodesek-es-az-azt-kihirdeto-normak-alkotmanybirosagok-altal-torteno-vizsgalata/> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

MANHERTZ Tamás István (2018a): Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságának kérdése az alkotmánybíróságok gyakorlatában. Eljárásjogi Szemle, 2018/2. sz. Elérhető: https://eljarasjog.hu/2018-evfolyam/az-alkotmanyozo-hatalom-felulvizsgalata/#_edn2 (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

MANHERTZ Tamás István (2018b): A Kúria és az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll jellegű hatásköre az önkormányzati rendeletek vizsgálata tükrében. *Közjogi Szemle*, 2018/1. sz. 48–53.

MANHERTZ Tamás István (2019): A törvények előzetes normakontrollja. *Közjogi Szemle*, 2019/1. sz. 74–80.

MARJANUCZ László (2005): Deák és a parlamentáris kormányzat kérdése 1848-ban In BALOGH Elemér – SARNYAI Csaba Máté szerk.: Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 209–216.

MÁRKUS Dezső szerk. (1897): Werbőczy István Hármaskönyve. Magyar Törvénytár Milleneumi Kiadás. Budapest, Franklin Társulat.

MAROSI Ildikó – BALOGH Zsolt (2016): A bírói kezdeményezés gyakorlata. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2016/2. sz. 83–89.

MÁTHÉ Gábor (1969): A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869: IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében. *Gazdaság- és Jogtudomány*, MTA IX. Osztályának Közleményei III. 133–161.

MÁTHÉ Gábor (1982): A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875. Budapest, Akadémiai.

MCCLOSKEY, Robert G. (1995): Az amerikai Legfelsőbb Bíróság In PACZOLAY Péter szerk.: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel. 35–41.

MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. Budapest, Osiris.

MOHL, Roberth Von (1995): Jogállam. In TAKÁCS Péter: Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest, ELTE ÁJK. 33–37.

MOLNÁR András – TÉGLÁSI András – TÓTH J. Zoltán (2012): A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák. *Jogelméleti Szemle*, 2012/2. sz. 88–117.

MOLNÁR András (2017): Alapjogi aktivizmus a Supreme Court gazdaság szabályozási tárgyú ügyeiben (1890–1936). PhD-értekezés, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

MOLNÁR András szerk. (1996): A magyar bírósági szervezet és perjog története. Zalaegerszeg, Zala Megyei Bíróság és Zala Megyei Jogászegylet Kiadása.

MONTESQUIEU, Charles-Louis (2000): A törvények szelleméről. Budapest, Osiris–Attraktor.

NAGY Attila Mihály (2016): Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati képviselő-testületek feloszlatásával összefüggő véleménynyilvánítási gyakorlata. Új Magyar Közigazgatás, 2016/3. szám, 8-11. o.

NAGY Ernő (1912–1914): Magyarország közigazgatása. (Államjog.) Hetedik, átdolgozott kiadás. Budapest, Athenaeum.

NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin (2003): Fejezetek az amerikai Alkotmány történetéből. Budapest, HVG-ORAC.

NASZLADI Georgina (2012): Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. Jogtudományi Közlöny, 2012/11. sz. 470–477.

OBÁDOVICS J. Gyula (1996): Matematika. Középiskolai tanulók, főiskolai – és egyetemi hallgatók, valamint műszaki és gazdasági szakemberek számára gyakorlati alkalmazásokkal. Tizennegyedik, bővített és átdolgozott kiadás. Budapest, Scolar.

ORBÁN Endre (2015): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. FORVM Acta Juridica et Politica, 5. évf. 2. sz. 101–120.

ORBÁN Endre (2018a): Quo vadis, „alkotmányos identitás”? Közjogi Szemle, 2018/3. sz. 1–13.

ORBÁN Endre (2018b): Uniós jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Alkotmánybírósági Szemle, 2018/2. szám, 36-44. o.

OSZTOVITS András (2012): A valódi alkotmányjogi panasz egyes eljárásjogi kérdéseiről. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. sz. 109–113.

PACZOLAY Péter (1995): Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In PACZOLAY Péter szerk.: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel. 9–31.

PACZOLAY Péter (1998a): Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. Politikatudományi Szemle, 7. évf. 1. sz. 119–136. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02500/02565/00023/pdf/EPA02565_poltud_szemle_1998_1_119-136.pdf (Letöltés ideje: 2018. 03. 17.)

PACZOLAY Péter (1998b): Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése. Budapest, Korona.

PACZOLAY Péter (2003): Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In PACZOLAY Péter szerk.: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel. 9–31.

PACZOLAY Péter (2010): Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok. Magyar Jog, 2010/6. sz. 322–327.

PACZOLAY Péter (2012): Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. sz. 67–79.

PAKSY Máté (2016): A kör hatszögesítése, avagy a francia konstitucionalizmus útja az alkotmányos dialógusig Politikatudományi Szemle XXV. évfolyam, 2016/3. szám 122. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2016_3szam/paksy.pdf letöltés ideje: 2020. április 05.)

PAP József (2005): Deák Ferenc az 1850-es években. In BALOGH Elemér – SARNYAI Csaba Máté szerk.: Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 165–174.

PETRIK Ferenc (2007): A jogszabály érvényessége és hatálya az elméletben és a gyakorlatban. Jogtudományi Közlöny, 2007/6. sz. 243–253.

PÓCZA Kálmán (2015a): Alkotmánybíróság és demokráciaelmélet. Századvég, 2015/75. sz. 137–181. Elérhető: <https://szazadveg.hu/uploads/media/588f410aa5326/szazadveg-75-depolitizalodas.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 08. 30.)

PÓCZA Kálmán (2015b): Az alkotmánybíráskodás intézménye demokráciaelméleti szempontból. In BERKES Lilla – CSINK Lóránt: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Budapest, Pázmány Press. 185–225.

POKOL Béla (1986): Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban. In KOVÁCS Kálmán szerk.: A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon a 19–20. században. Budapest, Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék Kiadványai. (Jogtörténeti Értekezések, 15.) 251–268. Elérhető: <https://majt.elte.hu/media/0b/1e/e74b47b6d6103898dc5e98ae061bc73c810d37379439cd6b6ff684ee0da97/MAJT-jogtorteneti-ertekezések-15.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 12. 26.)

POKOL Béla (1995): Médiahatalom. Budapest, Windsor.

POKOL Béla (1998): Jogbölcséleti vizsgálódások. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

POKOL Béla (2001): A jog elmélete. Budapest, Rejtjel.

POKOL Béla (2003): A bírói hatalom. Budapest, Századvég.

POKOL Béla (2008): Középkori és újkori jogtudomány. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

POKOL Béla (2010a): Alkotmányozás és a Szent Korona-eszme. Jogelméleti Szemle, 2010/3. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol43.html> (Letöltés ideje: 2019. 08. 03.)

POKOL Béla (2010b): Autentikus jogelmélet. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

POKOL Béla (2010c): Moráleméleti vizsgálódások. A közmorál eltüntetésének kritikája. Budapest, Kairosz.

POKOL Béla (2014a): Az alkotmánybíráskodás szociológiai politológiai és szociológiai megközelítésekben. Budapest, Kairosz

POKOL Béla (2014b): Generális bírászkodás versus specializált bírósági rendszer – Az alkotmánybírászkodás egy dilemmájáról. *Jogelméleti Szemle*, 2014/2. sz. 1–18. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2014_2.html (Letöltés ideje: 2019. 08. 07.)

POKOL Béla (2015): A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, 2015/4. sz. 4–18. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

POKOL Béla (2017a): A jurisztokratikus állam. Budapest, Dialóg Campus.

POKOL Béla (2017b): A jurisztokratikus állam felemelkedése. Pázmány Law Working Papers, 2017/1. Elérhető: http://plwp.eu/docs/wp/2017/2017-01_Pokol.pdf (Letöltés ideje: 2018. 05. 27.)

POKOL Béla (2018): Alkotmánybírói törvényünk ellentmondásai és feszültségei (eszményiek és praktikusak). *Jogelméleti Szemle*, 2018/1. sz. 165–184. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2018_1.pdf (Letöltés ideje: 2018. 08. 20.)

POLNER Ödön (1891): Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában. Budapest, Singer és Wolfner Könyvkereskedése.

POLNER Ödön (1893): Végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban. A *Jogi Szemle* különlenyomata. Budapest, Rózsa Ottó Könyvnyomdája.

PONGRÁCZ Alex (2016): A parlamentarizmus válsága Carl Schmitt és Hans Kelsen interpretációjában. *Államtudományi műhelytanulmányok Nemzeti Közszolgálati Egyetem National University of Public Service Budapest*, 2016. évi 13. szám 5.

RÁKOSI Mátyás (1949): A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. Előadói beszéd az Országgyűlés 1949. augusztus 17-i ülésén. *Társadalmi Szemle*, 4. évf. 8–9. sz. 497–510.

RÁTH Sándor (1918): *Jogbölcsezet dr. Angyal Pál egyetemi professzor előadásai nyomán*. Kézirat gyanánt, III. kiadás, Pécs.

ROGOWSKI, R. – GAWRON, T. eds. (2002): *Constitutional Courts in Comparison*. Berghahn Books.

ROMSICS Ignác (2017): *A Horthy-korszak. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Helikon.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1972): *A társadalmi szerződés*. Bukarest, Kriterion.

SAMU Mihály (1977): *A hatalom és az állam*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris.

SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris. (XV.: Hatalommegosztás államok között)

SÁRI János (1998): A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai. In MEZEY Barna szerk.: Hatalommegosztás és jogállamiság. Budapest, Osiris. 69–76.

SARTORI, Giovanni (1995): A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In TAKÁCS Péter: Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest, ELTE ÁJK. 240–246.

SARTORI, Giovanni (1999): Demokrácia. Budapest, Osiris.

SARTORI, Giovanni (2003): Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Budapest, Akadémiai.

SASHEGYI Oszkár (1981): A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: A magyarországi polgári államrendszerek. Budapest, Tankönyvkiadó. 81–139.

SCHANDA Balázs (2017): Alkotmányos értékek – alkotmányos identitás: néhány szempont az Alaptörvény értelmezéséhez. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán szerk.: A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli. Budapest, Gondolat. 89–97.

SCHMIDT Péter (1995): A hatalmi ágak megosztásának aktuális problémáiról. Politikatudományi Szemle, 1995/2. sz. 5–18.

SCHMIDT Péter (1996): Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, 49. Tom. 1–48. Fasc. 545–564. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6899/1/juridpol_049_545-564.pdf (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

SLAPPER, Gary – KELLY, David (2004): The English Legal System. London – Sidney – Portland, Oregon, Cavendish Publishing.

SÓLYOM László (1983): A személyiségi jogok elmélete. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

SÓLYOM László (2001): Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris.

SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix (2018): Az alkotmánybíróági döntések rendesbíróági végrehajtása: normatív elvárások – tényleges gyakorlat. MTA Law Working Papers, 2018/6. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_06_Somody_Vissy.pdf (Letöltés ideje: 2019. 04. 22.)

STEIN, Peter (2005): A római jog Európa történetében. Budapest, Osiris.

STUMPF István [é.n.]: Hatalmi ágak megosztása egykor és most. Elérhető: <http://tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/stumpfveglzs.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 01.)

STURIK, Dirk J. (1958): A matematika rövid története. Budapest, Gondolat.

SULYOK Tamás – DELI Gergely (2018): Új utak az Alkotmánybíróság és a bíróságok kapcsolatában. Alkotmánybírósági Szemle, 2018/1. sz. 60–64.

SULYOK Tamás (2017): Helyzetjelentés az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi tevékenységéről. Alkotmánybírósági Szemle, 2017/2. sz. 96–99.

SZABÓ Győző (2008): A jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálata. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Budapest, Rejtjel. 318–328.

SZABÓ Judit – KENESE Attila (2016): A bírói kezdeményezések – büntetőbírói szemmel. 90. Alkotmánybírósági Szemle, 2016/2. sz. 90–96.

SZAKÁCS Richárd (2012): A Hárszabály alkotmányjogi helyzete. In: RIXER Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 336-343. o.

SZAKÁLY Zsuzsa (2017): Az alkotmány stabilitását védő garanciák. Doktori értekezés. Szeged

SZALAI András (2013a): A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? Jogelméleti Szemle, 2013/1. sz. (II. A hatalmi ágak meghatározása). Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/szalai53.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 01.)

SZALAI András (2013b): A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai. PhD-értekezés, Szeged, SZTE. 184. Elérhető: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2000/1/A%20parlament%C3%A1ris%20korm%C3%A1nyzat%20alkotm%C3%A1nyos%20korl%C3%A1tai.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 06.)

SZALAI András (2012): Több mint az Alaptörvény őre. Az Alkotmánybíróság mint a parlamentáris kormányzat Jogelméleti Szemle 2012/3. sz. 95-118. http://jesz.ajk.elte.hu/2012_3.pdf (Letöltés ideje: 2020. május 15.)

SZENTE Zoltán (2014): Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. Közjogi Szemle, 2014/3. sz. 1–19.

SZENTE Zoltán (2015): Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. Politikatudományi Szemle 2015/1. szám, 31–57. o.

SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (2018): Az organikus törvények egyes európai és afrikai alkotmányokban Parlamenti Szemle 2018/2. sz. Elérhető:

<http://real.mtak.hu/104860/1/Parlamentiszemle-szentgali-toth-b.pdf> (Letöltés ideje: 2020. 04. 05.)

SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (1998): A jogállamiság jogelmélete. Budapest, Napvilág.

SZIGETI Péter (2013): Az Alaptörvény karaktere államelméleti és alkotmányjogi aspektusból. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin szerk.: Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr. 519–536. Elérhető: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/szigeti.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

SZILÁGYI Emese (2015): Az Alkotmánybíróság az alkotmánykonform jogértelmezésről – terítéken az Alaptörvény 28. cikke. *Közjogi Szemle*, 2015/1. sz. 66–68.

SZMODIS Jenő (2015): Az alkotmánybíráskodás elméleti alapjairól. *Debreceni Jogi Műhely*, 12. évf. 3–4. sz. Elérhető: www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2015/az_alkotmanybiraskodas_elmeleti_alapjairol/ (Letöltés ideje: 2018. 03. 16.)

SZMODIS Jenő (2016): Az Alkotmánybíróság és a hatalmi ágak kérdése. *De iurisprudentia et iure publico, Jog- és politikatudományi folyóirat*, 10. évf. 1. sz. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2016-1-09.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 07. 20.)

SZOMORA Zsolt (2014): Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmazási ügyekben hozott büntetőítéletekben. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/10. sz. 469–476.

TAKÁCS Albert (1985): Az alkotmányvédelem néhány kérdése – különös tekintettel az alkotmányjogi tanácsra. *Jogtudományi Közlöny*, 40. évf. 11. sz. 607–617.

TAKÁCS Albert (1998): A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris.

TAKÁCS Albert (2011): A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében. *Pro Publico Bono*, 2011/1. Klsz.

TAKÁCS Péter (1995): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest, ELTE ÁJK.

TAKÁCS PÉTER (2003): Államtan Írások a XX. századi általános államtudomány köréből Hans Kelsen: Ki legyen az Alkotmány őre? 290-291.

TAKÁCS Péter szerk. (2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudományi köréből*. Budapest, Szent István Társulat.

TAKÁCS Péter szerk. (2007): *Államelmélet I.* Budapest, Szent István Társulat.

TAMÁS András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.

TARJÁNYI Tamás (2001): A kompromisszumokkal terhelt alkotmánybíróság megújulási lehetőségei. Jogi Fórum, 2001. július 1. (<https://www.jogiforum.hu/publikaciok/41>)

TÉGLÁSI András – T. KOVÁCS Júlia (2015): Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2015/1. sz. 90–104. Elérhető: <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/ppb-2015-1bel-90104.original.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 07.)

TÉGLÁSI András (2011): Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – VIRÁNYI András – TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 172-231. o.

TÉGLÁSI András (2014a): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar. 135–148.

TÉGLÁSI András (2014b): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó. 317–339.

TÉGLÁSI András (2015a): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. Közjogi Szemle, 2015/2. sz. 17–23.

TÉGLÁSI András (2015b): Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére. Jogtudományi Közlöny, 2015/3. sz. 148–157.

TÉGLÁSI András (2018): Alkotmányjog. In TÉGLÁSI András: Az állam szervezete. Budapest, Dialóg Campus.

TILK Péter (2002): Az alkotmányjogi panasz mint bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. Bírák Lapja, 12. évf. 2. sz.

TILK Péter (2005): Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs

TILK Péter (2008): A magyar Alkotmánybíróság. PhD-értekezés, Pécs. Elérhető: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 11. 17.)

TILK Péter (2011): Az új típusú panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási kérdések. Alkotmánybírósági Szemle, 2011/2. sz. 82–90.

TIMON Ákos (1917): Magyar alkotmány és jogtörténet. Ötödik bővített kiadás. Budapest, Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1983): A demokrácia Amerikában. Budapest, Gondolat.

TORDAI Csaba (2019): Az alkotmánybírósági esetjog hatása a rendes bírói ítéletekre az információszabadság és a képmáshoz való jog területén. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC.

TÓTH Balázs Gergely (2015): Az érintettség követelménye az alkotmányjogi panasz-eljárásokban. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf., 2. sz. 121–135.

TÓTH J. Zoltán – KOVÁCS Endre Miklós (2018): Normakontroll a változó közjogi keretrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 3. sz. 17–27.

TÓTH J. Zoltán – NAGY Péter (2017): A hatalmi ágak elválasztása modern elméletének kialakulása: a locke-i hatalommegosztási tan születése. *Jogelméleti Szemle*, 2017/4. sz. 134–142.

TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic (2018): A népszuverenitás és az alkotmánybíráskodás viszonya a népszuverenitás eszméjéhez. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos (2017): A bírói döntésekre is kiható alkotmánybírósági jogvédelem tapasztalatai. (2012–2017). *Alkotmánybírósági Szemle*, 2017/2. sz.

TÓTH J. Zoltán (2008): A halálbüntetés a XVII. századi természetjogban és a felvilágosodás filozófiai gondolkodásában. *Magyar Filozófiai Szemle*, 2008/1–2. sz. 117–181.

TÓTH J. Zoltán (2009): Jogértelmezési módszerek a bírói gyakorlatban. *Jogelméleti Szemle*, 2009/4. sz.

TÓTH J. Zoltán (2012a): *Halálbüntetés pró és kontra*. Budapest, HVG-ORAC.

TÓTH J. Zoltán (2012b): A pozitív jogi normák bírói értelmezésének módszertana. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/3. sz. 93–109.

TÓTH J. Zoltán (2012c): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. I. rész. *Közjogi Szemle*, 2012/3. sz. 11–19.

TÓTH J. Zoltán (2012d): Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. II. rész. *Közjogi Szemle*, 2012/4. sz. 29–37.

TÓTH J. Zoltán (2012e): Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 344–372.

TÓTH J. Zoltán (2013): Alkotmányjog. In SZTÁRAYNÉ KÉZDY Éva szerk.: *Jogi alapismeretek*. Budapest, Patrocinium. 103–157.

TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. sz. 224–238.

TÓTH J. Zoltán (2015): A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbb bírósági gyakorlatban. MTA Law Working Papers, 2015/17.

TÓTH J. Zoltán (2016a): Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. Jogelméleti Szemle, 2016/1. sz. 121–138.

TÓTH J. Zoltán (2016b): A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban. Jogtudományi Közlöny, 2016/1. sz. 1–18. Elérhető: <http://real-j.mtak.hu/6262/1/JK201601.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 01. 27.)

TÓTH J. Zoltán (2017a): Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012 után. Glossa Iuridica, Új folyam, IV. évf. 3–4. sz. 9–19.

TÓTH J. Zoltán (2017b): Rendőrképmás: sajtószabadság és képmáshoz való jog a polgári jogi és az alapjogi jogosultságok keresztútján. Pro Futuro, 2017/2. sz. 110–128.

TÓTH J. Zoltán (2018a): A népszuverenitás és az alkotmánybíráskodás viszonya a hatalommegosztás szempontjából. In TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic: Az alkotmánybíráskodás viszonya a népszuverenitás eszméjéhez. Budapest, Patrocinium.

TÓTH J. Zoltán (2018b): A közigazgatási bíráskodás alkotmányossága Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. Jogelméleti Szemle, 2018/3. sz. 206–215.

TÓTH J. Zoltán (2018c): A szuverenitás fogalmi és tartalmi kérdései. Jogelméleti Szemle, 2018/4. sz. 288–304. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/2018_4.pdf (Letöltés ideje: 2019. 06. 30.)

TÓTH Zoltán József (2013): Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez. Polgári Szemle, 2013. május - 9. évfolyam 1-3. szám

TÓTHNÉ VESZPRÉMI Bernadett (2006): Kelsen államelméletének alapjai. Debreceni Jogi Műhely, 3. évf. 3. sz. Elérhető: www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2006/kelsen_allamelmeletenek_alapjai/ (Letöltés ideje: 2019. 08. 07.)

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2012): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC.

TRÓCSÁNYI László (2010): Az alkotmánybíráskodás és az igazságszolgáltatás kapcsolatának egyes kérdései. Alkotmánybírósági Szemle, 2010/1. sz. 120–126.

UDVARY Sándor – JUHÁSZ Krisztián (2012): Egy régi-új ismerős: az alkotmányjogi panasz. In RIXER Ádám szerk.: Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok

Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 373–380.

UITZ Renáta (1999): Egyéni jogséremlmek és az Alkotmánybíróság. *Fundamentum*, 1999/2. sz. 39–52.

VADÁSZ Vanda – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2019): Alkotmányértelmezés a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírói kezdeményezések tükrében. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban IV. A bírói kezdeményezések gyakorlati tapasztalata*. Budapest, HVG-ORAC. 241–244.

VARGA Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel.

VARGA Zs. András (2011): Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága. 125–132.

VARGA ZS. András (2013): *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*. Pázmány Law Working Papers, 2013/5. sz.

VARGA Zs. András (2015): Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? *FORVM Acta Juridica et Politica*, 5. évf. 2. sz. 137–148.

VARGA Zs. András (2016): Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1. sz. Elérhető: <https://eljarasjog.hu/2016-evfolyam/az-egyedi-normakontroll-iranti-biroi-kezdemenyezesek-eljarasi-feltetelei/> (Letöltés ideje: 2019. 07. 21.)

VASTAGH Pál (2018): Egy „idegen test” a szocialista államszervezetben. Adalékok az Alkotmányjogi Tanács létrejöttének történetéhez. *Közjogi Szemle*, 2018/1. szám, 46-59. o.

VISSY Beatrix (2012): Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? In NAGY Marianna szerk.: *Jogi tanulmányok. II. kötet*. Budapest, ELTE ÁJK. 199–211.

VISSY Beatrix (2014): Támpontok a valódi alkotmányjogi panasz hatókörének megállapításához. *Közjogi Szemle*, 2014/2. sz. 40–46.

WOOD, Diane P. (1997): Generalist, judges in a specialized world. *SMU Law Review*, Vol 50, Issue 5. 1755–1768. Elérhető: <https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1618&context=smulr> (Letöltés ideje: 2018. 03. 16.)

ZAKARIÁS Kinga – POTJE László (2010): A jogegységi határozatok alkotmánybírói felülvizsgálata. *Jogtudományi Közlöny*, 2010/10. sz. 482–492.

ZAKARIÁS Kinga (2011): A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. Alkotmánybírósági Szemle, 2011/2. sz. 91–100.

ZAKARIÁS Kinga (2015): Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. FORVM Acta Juridica et Politica, 5. évf. 2. sz. 149–162.

ZAKARIÁS Kinga (2017): A képmáshoz való alapjog. A bírói döntések felülvizsgálatának terjedelme a rendőr képmás ügyekben. Alkotmánybírósági Szemle, 2017/2. sz. 108–114.

Jogszabályok és határozatok jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Tripartitum II. rész, 3. cím: Kik alkothatnak törvényeket és statutumokat?

1715. évi III. törvénycikk, bővebb kijelentés a királyi örökletes utódlás s uralkodás felől

1723. évi I. törvénycikk az ország s az ahhoz kapcsolt részek karai és rendei Ő császári és királyi szent felségének szabadságaik s kiváltságaik atyai és legkegyelmesebb megerősítéseért s a karok és rendek közepette saját legszentségesb személyében megjelenéseért legnagyobb köszönetet mondanak

1741. évi VIII. törvénycikk, hogy a hitlevél azon záradéka: „a mint azok használata és értelme iránt a király és a karok közös megegyezésével országgyűlésileg megállapodtunk”, az ország karainak és rendeinek sarkalatos jogaira, szabadságaira, mentességeire, kiváltságaira, egyáltalában ne legyen kiterjeszhető

1741. évi XI. törvénycikk a magyar dolgoknak és ügyeknek magyarok által való intézéséről

1790/91. évi X. törvénycikk Magyarország és a hozzákapcsolt részek függetlenségéről

1790/91. évi XII. törvénycikk a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról

1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról

1848. évi áprilisi törvények

1869. évi IV. törvénycikk a birói hatalom gyakorlásáról

1871. évi IX. törvénycikk a birák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazása körüli eljárás szabályozásáról

1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről

1921. évi XLVII. törvénycikk a IV. Károly Ő Felsége uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről

1930. évi XXXIV. törvénycikk a törvénykezés egyszerűsítéséről

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (régii Pp.)

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről

1972. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság ügyészségéről

1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról

1973. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről

1983. évi II. törvény az Alkotmány módosításáról

1984. évi I. törvény az Alkotmányjogi Tanácsról

1987. évi X. törvény az Alkotmány módosításáról

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (Jat.)

1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.)

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)

1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról

1991. évi LIX. törvény a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény kiegészítéséről

1991. évi LXVIII. törvény a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény kiegészítéséről

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

1994. évi LXXIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

1994. évi LXXVIII. törvény az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról

1995. évi XXVIII. törvény a nemzeti szabványosításról
1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
1997. évi C. törvény a választási eljárásról
1998. évi I. törvény az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
1999. évi XLV. törvény az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről
2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról (Nsztv.)
2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról
2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról
2006. évi VII. törvény az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról
2006. évi LXXXVII. törvény az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról
2007. évi XV. törvény a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény módosításáról
2010. évi LXV. törvény az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról
2010. évi CXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról
2011. évi LXII. törvény az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.)
2011. évi CXLI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.)
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi CCI. törvény az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
2013. évi LXXII. törvény az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról
2013. évi CXXXI. törvény az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról (a továbbiakban: módosító törvényi rendelkezés)
2013. évi CXXXIII. törvény a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról
2013. évi CCVII. törvény az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról (a továbbiakban: törvényt módosítás)
2013. évi CCXXIII. törvény az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény módosításáról
2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
2018. évi CXXII. törvény az egyes büntetőjogi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról
2019. évi XXXVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról

64/1992. (XII. 11.) AB határozat

2/1993. (I. 22.) AB határozat

38/1993. (VI. 11.) AB határozat

41/1993. (VI. 30.) AB határozat

17/1994. (III. 29.) AB határozat

45/1994. (X. 26.) AB határozat

55/1994. (XI. 10.) AB határozat

23/1995. (IV. 5.) AB határozat

28/1995. (V. 19.) AB határozat

49/1996. (X. 25.) AB határozat

66/1997. (XII. 29.) AB határozat

23/1998. (VI. 9.) AB határozat

7/2001. (III. 14.) AB határozat

16/2001. (V. 25.) AB határozat

2/2002. (I. 25.) AB határozat

290/B/2002. AB határozat

62/2003. (XII. 15.) AB határozat

42/2004. (XI. 9.) AB határozat

44/2004. (XI. 23.) AB határozat

42/2005. (XI. 14.) AB határozat

46/2006. (X. 5.) AB határozat

2/2007. (I. 24.) AB határozat

121/2009. (XII. 17.) AB határozat

21/2010. (II. 25.) AB határozat

61/2011. (VII. 13.) AB határozat

33/2012. (VII. 17.) AB határozat
3001/2012. (VI. 21.) AB végzés
13/2013. (VI. 17.) AB határozat
18/2013. (VII. 3.) AB határozat
19/2013. (VII. 19.) AB határozat
28/2013. (X. 9.) AB határozat
34/2013. (XI. 22.) AB határozat
3076/2013. (III. 27.) AB határozat
4/2014. (V. 13.) AB határozat
8/2014. (III. 20.) AB határozat
9/2014. (III. 21.) AB határozat
15/2014. (V. 13.) AB határozat
28/2014. (IX. 29.) AB határozat
35/2014. (XII. 18.) AB határozat
3/2015. (II. 2.) AB határozat
28/2015. (IX. 24.) AB határozat
32/2015. (XI. 19.) AB határozat
3173/2015. (IX. 23.) AB határozat
12/2016. (VI. 22.) AB határozat
16/2016. (X. 20.) AB határozat
22/2016. (XII. 5.) AB határozat
3137/2016. (VI. 29.) AB határozat
3/2017. (II. 25.) AB határozat
12/2017. (VI. 19.) AB határozat
19/2017. (VII. 18.) AB határozat

27/2017. (X. 25.) AB határozat
28/2017. (X. 25.) AB határozat
30/2017. (XI. 14.) AB határozat
3154/2017. (VI. 21.) AB határozat
7/2018. (VII. 5.) AB határozat
13/2018. (IX. 4.) AB határozat
19/2018. (XI. 12.) AB határozat
22/2018. (XI. 20.) AB határozat
3021/2018. (I. 26.) AB határozat
3348/2018. (XI. 12.) AB határozat
3383/2018. (XII. 14.) AB határozat
4/2019. (III. 7.) AB határozat
9/2019. (III. 22.) AB határozat
335/B/1990. AB végzés
64/1992. (XII. 11.) AB végzés
23/1994. (IV. 29.) AB végzés
293/B/1994. AB végzés
1338/E/1996. AB végzés
898/D/1999. AB végzés
442/D/2000. AB végzés
3003/2012. (VI. 21.) AB végzés
3120/2012. (VII. 26.) AB végzés
3268/2012. (X. 4.) AB végzés
3325/2012. (XI. 12.) AB végzés
3051/2015. (III. 13.) AB végzés

3119/2015. (VII. 2.) AB végzés

3198/2018. (VI. 21.) AB végzés

3199/2018. (VI. 21.) AB végzés

3200/2018. (VI. 21.) AB végzés

3220/2018. (VII. 2.) AB végzés