

TISÓCZKI FLÓRA

## **Az alkotmánybíráskodás szerepe és jelentősége a magyar jogrendszerben**

Az alkotmánybíráskodás a jog viszonylag új keletű intézménye, mely leginkább az alkotmányjog, a jogelmélet és a politikatudomány határvonalában helyezkedik el. Az alkotmánybíráskodás szót értelmezve észrevehető, hogy szorosan kapcsolódik az alkotmány fogalmához.

Az alkotmány fogalmát Georg Jellinek német jogász klasszikus meghatározása alapján úgy definiálhatjuk, hogy „az alkotmány szabályként azokat a jogtételeket foglalja össze, amelyek az állam legfelsőbb szerveire vonatkoznak, rögzítik azok egymáshoz való kapcsolatát és működési körét, valamint az egyén alapvető viszonyát az államhatalomhoz”.<sup>1</sup>

Az alkotmánybíráskodás intézménye nem választható el attól a kérdéstől, hogy miért jöttek létre alkotmányok. Milyen társadalmi igény vagy hatalmi vákuum létrejötte eredményezte azt, hogy több országban elindult az alkotmányozás folyamata? Franciaországban a királyság megdöntése, az Amerikai Egyesült Államokban pedig az új állam létrejötte eredményezte az alkotmány megszületését.

A létrejött alkotmányok alapvetően olyan funkciót töltenek be, hogy lehetnek garanciális jellegűek vagy pedig éppen az állami beavatkozást szabályozók. „A garanciális funkciójú alkotmány alapvető biztosíték az állam beavatkozása ellen, az állampolgárok jogainak védelmében: megállapítja a politikai játékszabályokat, míg az állami-beavatkozó alkotmány az állampolgári társadalomba való beavatkozásának eszköze.”<sup>2</sup>

---

TISÓCZKI FLÓRA – a Független Rendészeti Panasztestület sajtószóvivője – elnöki asszisztens

<sup>1</sup> PACZOLAY PÉTER: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó. Budapest. 2003. 9.o.

<sup>2</sup> Uo.

E tanulmány keretében röviden szeretném felvázolni az alkotmánybíráskodás kialakulásának néhány meghatározó mozzanatát, az alkotmánybíráskodás jelentőségét *általánosságban*, majd szűkebb értelemben a magyar Alkotmánybíróság munkáját és tevékenységét elemezni – amennyiben egy rövid tanulmány esetében ez megvalósítható.

## **Az alkotmánybíráskodás kialakulása**

A jognak nemcsak felelőssége, de célja is, hogy a társadalmi rend, a stabilitás és a közrend fennálljon. A közrend és a közjó fogalmak már az ókori görög városállamokban *ismeretesekek* voltak, és Arisztotelész *Politika* című munkájában szólt arról, hogy az alkotmány védelme akár a királlyal szemben (!) is a spártai ephoroszok hivatalára vagy a krétai kozmoszokra hárult. Bár a görög-római jogi gondolkodás tekinthető kiinduló pontnak, mégis később Angliában a common law hagyomány védte egyértelműen a jogot a király vagy akár a parlament önkényével szemben. Mindenképpen meg kell említeni Coke, neves lordkancellárt, aki 1610-ben a Bonham-ügyben fogalmazta meg legjobban e felfogás lényegét. A lordkancellár úgy vélte, hogy „a common law felülbírálja a parlamenti törvényeket, és néha kifejezetten semmisnek nyilvánítja azokat”. Mindezeket figyelembe véve az alkotmánybíráskodás mégis az Amerikai Egyesült Államokban jött létre.

Megszületése a híres 1803. évi Marbury v. Madison ügghöz kapcsolható, mely kimondta, hogy minden írott alkotmány lényegi elve az, hogy az alkotmánnyal ellenkező törvény semmis. Ez azért is lényeges, mert ez egy napjainkig eltartó vitát indított el, és a fő kérdés az, hogy ez minden esetben megállja-e a helyét?<sup>3</sup>

## **Az alkotmánybíráskodás modelljei**

Az alkotmánybíráskodásnak két modellje jött létre. Az egyik az amerikai modell, a másik az európai. Az Amerikai Egyesült Államokban nem jöttek létre külön alkotmánybíróságok az alkotmánybíráskodás gyakorlására, az európai típusú alkotmánybíráskodásban viszont igen.

Mielőtt a magyar alkotmánybíráskodásról szólnék, meg szeretném említeni az amerikai és az európai modell néhány jellemző vonását.

Az Amerikai Egyesült Államokban – mint már fentebb említettem – nem jött létre külön alkotmánybíróság. A Legfelsőbb Bíróság az, amelynek egyedülálló ha-

<sup>3</sup> PACZOLAY PÉTER: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó. Budapest. 2003. 11. o.

tásköre és tapasztalata van az alkotmánybíráskodás terén – erre Tocqueville is rávilágított *A demokrácia Amerikában* című munkájában. A lényeg abban ragadható meg, hogy az amerikai bíró csak abban az esetben kezdhet el bírászkodni, ha vitás kérdés merül fel. Mindig egyedi esettel foglalkozik és ahhoz, hogy elkezdjen foglalkozni az adott ügygel, azt egyből elé kell terjeszteni. Ezen bírák hatalmas politikai hatalommal vannak felruházva, de ennek oka az, hogy ítéleteiket az alkotmányra alapozva hozzák meg és nem a törvényekre. Joguk van ahhoz, hogy ne alkalmazzanak olyan törvényeket, amelyeket alkotmányellenesnek tartanak. Itt lehetne még szólni a hatalmi ágak elválasztásának rendszeréről<sup>4</sup>, a jog és a politika, a jog és a bírászkodás kapcsolatáról is.

Az európai modell több jellemvonásában is eltér az amerikai modelltől. Európában nemcsak a történelmi előzmények, hanem a parlament mindenhatóságának elve is akadályozta azt, hogy az alkotmánybíráskodás komolyabb formában előtérbe kerüljön. Az, hogy Európában is megszülethetett, Hans Kelsen osztrák jogtudós nevéhez köthető, aki a két világháború között kísérletezett e jogintézmény kialakításával. Ennek eredményeképpen Ausztriában már 1920-ban elkezdett működni az Alkotmánybíróság, és még ebben az esztendőben a csehszlovák alkotmány is rendelkezett arról, hogy felállítsanak egy alkotmánybíróságot.

A történelem és a II. világháborús *örökség* ellenére kezdett elterjedni 1945 után az alkotmánybíráskodás. Ennek három fő okát érdemes megvizsgálni, megemlíteni:

– Az alapvető ok a fasizmus negatív tapasztalata.

– A jóléti vagyis erőteljesen beavatkozó és újraelosztó, bürokratikus állam elleni védekezés.

– Az emberi vagy az alapvető emberi jogok védelmének előtérbe való kerülése.

Ezen jogok védelmének bírói úton történő kikényszeríthetőségének igénye jelent meg.

Európában igény mutatkozott tehát arra, hogy egy külön bírói testület lássa el az alkotmánybíráskodás feladatát, amely abban merült ki, hogy az alapjogok korlátozzák az államhatalmi ágak cselekvési és döntési lehetőségeit. Ennek eredményeképpen Ausztriában 1946-ban állt fel újra az Alkotmánybíróság, az akkori NSZK-ban az 1949. évi Alaptörvény állította fel, és 1951-ben kezdte meg működését. Olaszországban 1956-ban, Franciaországban 1958-ban, míg Magyarországon csupán 1990-től működik Alkotmánybíróság.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> KÉPES GYÖRGY: A legtökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya. Gondolat Kiadó. Budapest. 2003. 160–162. o.

<sup>5</sup> PACZOLAY PÉTER: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó. Budapest. 2003. 11–14. o.

## A magyar Alkotmánybíróság megszületése

„Mi nem az átmenet intézménye vagyunk, hanem a jövő intézménye.”<sup>6</sup> Ezt a mondatot még Sólyom László a magyar Alkotmánybíróság első elnöke mondta egy előadásában. E mondat sok mindent sejtet és előrevetít, amelyek valóban a jövőben nyernek majd bizonyosságot.

Az Alkotmánybíróság létrehozásáról 1989 januárjában határozott a magyar Országgyűlés. A szervezetről, annak hatásköréről azonban már a rendszerváltást előkészítő háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásokon született döntés. Az egyeztetéseknek megfelelően az Országgyűlés 1989 októberében módosította az Alkotmányt, beiktatta a 32/A. §-t, mely a magyar közjogban egy korábban teljesen ismeretlen jogintézmény, az alkotmánybíráskodás alapvető szabályait rögzítette. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1989. október 30-án lépett hatályba. Az Országgyűlés 1989. november 23-án választotta meg az Alkotmánybíróság első öt tagját, és a Testület 1990. január 1-jén kezdte meg működését.<sup>7</sup>

Az Alkotmánybíróság jelenlegi és jövőbeli szerepének értékeléséhez figyelembe kell venni a történelmi tényeket, a történelmi hátteret és azt a társadalmi és politikai atmoszférát, melyben létrejött ez a jogintézmény. Az alkotmány bírói védelme a fő eleme az alkotmánybíráskodásnak. Az Alkotmánybíróság nem jogot alkot, hanem a jogalkalmazói tevékenységével fejleszti azt. E nélkül nem lehetne bírászkodni. Az Alkotmánybíróság nem dönt el konkrét jogvitákat, hanem jogi normákat viszonyít az Alaptörvényhez. Nem egy egyszerű feladat sok esetben az a jogalkalmazói munka, amelyet az alkotmánybírák végeznek. „Az alkotmánybíróságok szerepe messze túlmutat az alkotmánytechnikai funkciókon, nem korlátozódik a hatalmi ágak szétválasztása és egyensúlya biztosításának a szerepére, hanem védelmezői a demokratikus értékeknek, az emberi jogoknak, a demokratikus intézményeknek, védik a civil társadalmat a közhatalom túlméretezett beavatkozásával szemben.”<sup>8</sup>

Pokol Béla alkotmánybíró szerint vannak aktív alkotmánybíráskodást követő bírák és vannak passzívak.<sup>9</sup> E kettő között az az alapvető különbség, hogy az aktívak abból indulnak ki, hogy az alkotmányban minden megtalálható, csak megfelelő módon ki kell tudni olvasni belőle. A passzív viszont azt jelenti, hogy a konkrét nor-

<sup>6</sup> DR. TAKÁCS ALBERT: Az Alkotmánybíróság Magyarországon – tegnap és holnap között. In Dr. Ádám Antal (szerk.): Alkotmányfejlődés és állami gyakorlat. Hanns Seidel Alapítvány. Budapest. 1994.

<sup>7</sup> <http://www.mkab.hu/alkotmanybirosag/az-alkotmanybirosagrol/tortenet>

<sup>8</sup> TAKÁCS IMRE: Az alkotmánybíráskodásról. In Kovács István (szerk.): Alkotmány és alkotmányosság. Akadémiai kiadó, Budapest. 1989.

<sup>9</sup> POKOL BÉLA: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi 1994. 93–111. I.

mákat csak konkrét alkotmányszöveghez szabad viszonyítani, illetve az alkotmányértelmezést csak nagyon szűk körben szabad alkalmazni. Ez az elképzelés összefüggésbe hozható Sólyom László egy interjú során említett fogalmával, a *láthatatlan alkotmánnyal*. Ez a fogalom azóta is viták, elemzések és tanulmányok tucatjainak elkészítését eredményezte.<sup>10</sup> Jelen tanulmány terjedelmi korlátai miatt erről nem kívánok részletesebben szólni.

## A magyar Alkotmánybíróság működése

A magyar Alkotmánybíróság három szinten szabályozott intézmény (Alaptörvény, Alkotmánybíróságról szóló törvény, ügyrendi törvény). Önálló állami szerv, melynek függetlenségét számos szervezeti és személyi garancia biztosítja. Saját maga állapítja meg költségvetését, és az alkotmánybírák saját maguk közül választják meg az elnököt. A tagjai függetlenek, és döntéseiket csakis az Alaptörvény és a törvények alapján hozzák meg. Függetlenségüket a széles körű összeférhetetlenség és az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jog teszi teljessé.

Megsemmisíthet törvényt, mivel az Alaptörvény a hatalommegosztás elvét kibontva a szuverén bírójává teszi az Alkotmánybíróságot. Eljárásairól röviden:

*I. Előzetes normakontroll eljárást* (az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatát) kezdeményezhet a kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt. A köztársasági elnök kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát is.

*II. Utólagos normakontroll eljárást* (az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálatát) kezdeményezni az új alkotmányos rendelkezések hatályba lépésével már más módon és nem *mindenkinek* lehet. 2011. december 31-ig bárki kérhette valamely jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatát, azonban 2012. január 1-től ilyen eljárást csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezhet. Ha a vizsgálat eredménye azt állapítja meg, hogy a támadott rendelkezés Alaptörvény-ellenessége helytálló, az Alkotmánybíróság megsemmisíti azt.

*III. Bírói kezdeményezésre egyedi normakontroll eljárást* lehet kezdeményezni. Ebben az esetben utólagos normakontroll hatáskörében az Alkotmánybíróság absztrakt normakontrollt gyakorol és a vizsgálat tárgya a vizsgált jogszabály. „Ezért a

<sup>10</sup> SCHMIDT PÉTER: Az alkotmánybíróság szerepe az államszervezetben. In Takács Imre (szerk.): Az alkotmányozás jogi kérdései. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest. 1995.

döntés általában nincs hatással az indítványra esetlegesen okot adó konkrét ügyre.”<sup>11</sup> Eltérő a helyzet akkor, amikor bírói kezdeményezésre indul alkotmánybírói eljárás. Abban az esetben, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során egy olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli (vagy amelynek Alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította), a bíró, az eljárást azonnal felfüggesztve, köteles kezdeményezni az alkotmánybírói vizsgálatot. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja és az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangjában állást foglal.

IV. Lehetőség nyílik *alkotmányjogi panasz* benyújtására, melyről a 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdése így rendelkezik: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírói eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”<sup>12</sup>

Az alkotmányjogi panasznak három típusa van: régi típusú, közvetlen és valódi alkotmányjogi panasz. Az alkotmányjogi panasz nem irányulhat a bírói döntés felülvizsgálatára, mivel az Alkotmánybíróság nem egy felsőbb jogorvoslati fórum. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti eljárások esetén az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét polgári ügyekben a Kúria állapítja meg. Az Alkotmánybíróság a határozatában foglaltakat és a vonatkozó eljárási szabályokat a Kúria döntése során köteles figyelembe venni.<sup>13</sup>

Ha az Alkotmánybíróság büntetőügyben hozott ítéletet semmisített meg, akkor a büntetőeljárást meg kell ismételni. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény lehetőséget ad annak vizsgálatára is, hogy megfelel-e egy magyar jogszabály valamely nemzetközi szerződés rendelkezéseinek. Bárki indítványozhatja azt, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát is.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárást folytathat le, ha az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvény, illetve más törvénynek – a köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő – szándékos megsértése, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítványt

<sup>11</sup> <http://mkab.hu/alkotmanybirosag/az-alkotmanybirosagrol/hataskor>

<sup>12</sup> [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100425.ATV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV)

<sup>13</sup> 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdés

terjeszt elő. Az Alkotmánybíróság ezt az eljárást soron kívül folytatja le, és a döntését a teljes ülés jelenlévő tagjai kétharmadának egyetértésével hozza meg.<sup>14</sup>

## Záró gondolatok

Az alkotmánybíráskodás mint jogértelmezési tevékenység rendkívül fontos szerepet kapott Magyarországon éppúgy, mint azon más országokban, ahol gyakorolják. A fentebb említett – és röviden összefoglalt – eljárási szabályok, lehetőségek jelentik a magyar alkotmánybíráskodás lényegét. Kukorelli István volt alkotmánybíró úgy véli egy 2007-ben szerkesztett könyvében, hogy „az intézmény – az alkotmányos rendszerben betöltött pozíciójához képest – alkotmányosan alulszabályozott, az alkotmányozó hatalom a szabályozás súlypontját a törvényhozó hatalomra bízta”.<sup>15</sup>

A magyar Alkotmánybíróság megalakulása óta több ízben alakult át szervezeti felépítését és hatáskörét tekintve. A mai modern világban, ahol a jog egyre több kihívással találkozik és egyre újabb típusú problémákat kell jogi szempontból orvosolni, az alkotmánybíráskodásnak is egyre nagyobb szerep jut. Ezt a szerepet a magyar Alkotmánybíróság nagyon széles körben és megfelelő módon gyakorolja.

E tanulmány terjedelmi korlátai nem tették lehetővé, hogy néhány eljárásjogi szabályt, a működési mechanizmust, a történelmi tényezőket vagy néhány fontosabb jogi változást kifejtsék, amelyek az Alkotmánybíróság szervezetét érintették az évek során. A céloom e néhány fejezetben az volt, hogy rövid áttekintést adjak az alkotmánybíráskodás intézményéről általában, illetve a magyar Alkotmánybíróságot röviden bemutassam.

Mindezeket figyelembe véve biztos, hogy az alkotmánybíráskodás jelenleg a *jövő intézménye*, de a későbbiekben még inkább azzá válik majd.

## Irodalom

KÉPES GYÖRGY: A legtökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya. Gondolat Kiadó, Budapest. 2003.

KUKORELLI ISTVÁN: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest. 2007.

PACZOLAY PÉTER: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó. Budapest. 2003.

<sup>14</sup> [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100425.ATV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV)

<sup>15</sup> KUKORELLI ISTVÁN: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest. 2007. 449. o.

POKOL BÉLA: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi 1994.

SCHMIDT PÉTER: Az alkotmánybíróság szerepe az államszervezetben. In Takács Imre (szerk.): Az alkotmányozás jogi kérdései. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 1995.

DR. TAKÁCS ALBERT: Az Alkotmánybíróság Magyarországon – tegnap és holnap között. In Dr. Ádám Antal (szerk.): Alkotmányfejlődés és állami gyakorlat. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest. 1994.

TAKÁCS IMRE: Az alkotmánybíráskodásról. In Kovács István (szerk.): Alkotmány és alkotmányosság. Akadémiai kiadó, Budapest. 1989.

2011. évi CLI. törvény

<http://www.mkab.hu/alkotmanybirosag/az-alkotmanybirosagrol/tortenet>