



**MTA Law Working Papers
2018/2.**

**A konkrét utólagos normakontroll
és az alkotmányjogi panasz
eljárások összefüggései**

Bodnár Eszter – Szalbot Balázs

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

A konkrét utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz eljárások összefüggései

Bodnár Eszter – Szalbot Balázs¹

A tanulmány célja, hogy a konkrét utólagos normakontroll gyakorlatának elemzésén keresztül rávilágítson az alkotmányjogi panaszokkal való összefüggésekre és ennek eredményeként javaslatokat fogalmazzon meg mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak.² A tanulmány a konkrét utólagos normakontroll sajátosságainak bemutatása során nemcsak az alkotmánybírói gyakorlatot elemzi, konkrét utólagos normakontrollt ugyanis 2012. január 1-je óta már a Kúria Önkormányzati Tanácsánál is kezdeményezhet a bíró, ezért ez utóbbi gyakorlatát is szükséges bemutatni. Mindazonáltal nem szűkíthetjük le elemzésünk tárgyát az elbíráló szervek döntéseire, az indítványozók, azaz a bíróságok gyakorlatának vizsgálata ugyancsak nélkülözhetetlen egy átfogó elemzéshez.

Ahhoz, hogy párhuzamba állítsuk a konkrét utólagos normakontrollt az alkotmányjogi panaszokkal, először a konkrét utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panaszok viszonyát kell tisztáznunk, amelyet a konkrét utólagos normakontroll jellegének bemutatása követ. Ezután annak vizsgálata következik, hogy ki kezdeményezheti a konkrét utólagos normakontrollt, milyen aktussal szemben, mire hivatkozással, illetve kinek címezve. Ezt követi az „egyedi ügy” fogalmának meghatározása, azaz annak vizsgálata, hogy mi különbözteti meg a konkrét utólagos normakontrollt az absztrakttól. A nélkülözhetetlen alapok megismerése után különbséget teszünk a konkrét utólagos normakontroll kötelezően elrendelendő és diszkrecionális esetei között, majd az egyéb eljárási feltételeket is vizsgáljuk, végül pedig a lehetséges jogkövetkezményeket tárgyaljuk.

I. A konkrét utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panaszok viszonya

Az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. §-a jogszabályok (normatív panasz), a 27. §-a pedig a bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszok (egyedi panasz) befogadási kritériumait tartalmazza. Az első esetben a norma alkotmányosságát, míg az utóbbiban a norma értelmezésének alkotmányosságát vitathatja az indítványozó. A támadott aktus típusa mellett fontos elhatárolási ismérv, hogy volt-e korábban bírósági eljárás. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése (közvetett normatív panasz), illetve az Abtv. 27. §-a szerinti

¹ Bodnár Eszter adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék. Szalbot Balázs doktorandusz, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

² A tanulmány az Alkotmánybíróóság és Kúria felkérésére készült. A kézirat lezárása 2017. július 1.

panasszal akkor lehet élni, ha korábban volt bírósági eljárás, míg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint panasszal (közvetlen normatív panasz) akkor, ha nem volt és nem is lehetett volna bírósági eljárás. A konkrét utólagos normakontrollal való párhuzamba állítás miatt jelen írásban azokat a panasztípusokat vizsgáljuk, amelyeket bírósági eljárás előzött meg.

Ha a bíró által alkalmazandó jogszabálynak van olyan értelmezése, amely az Alaptörvényből fakadó követelményeknek megfelel, a bírónak ezt az értelmezést kell választania. Ha a bíró nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmét ismerte fel a jogszabálynak, akkor a jogértelmezés eredménye, azaz maga a döntés lesz támadható egyedi panasszal. Ilyenkor az Alkotmánybíróság a jogrendszer kíméletét szem előtt tartva³ mindig a lehető legkonkrétabb szintet ragadja meg, és elkerülni törekszik a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését.⁴

Közvetett normatív panasz keretében a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét lehet állítani. Ez a panasztípus tehát kizárólag abban az esetben merülhet fel, ha az adott jogszabályi rendelkezésnek nincsen olyan értelmezése, amely összhangban lenne az Alaptörvénnyel. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisíti a támadott jogszabályi rendelkezést.

A sikeres közvetett normatív panaszok tárgya tehát minden esetben egy olyan jogszabályi rendelkezés volt, amelynek nem létezik Alaptörvénynek megfelelő értelmezése. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy szükségszerűen a jogszabály által kijelölt keretek között mozog-e a bíró, vagy van más lehetősége azokban az esetekben, amelyeknél csak alaptörvény-ellenes értelmezése van az adott jogszabálynak?

Az angolszász jogrendszerekkel ellentétben Magyarországon a bíró nem mellőzheti az előtte fekvő ügy elbírálása során az irányadó jogszabály alkalmazását azon az alapon, hogy az megítélése szerint alaptörvény-ellenes. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Az Alaptörvény értelmezése azonban nem csupán az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, tevékenységük ellátása során a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek is értelmezik az Alaptörvényt.⁵ Az Alaptörvény 28. cikk (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a bíróságoknak a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük. A bírónak tehát értelmezéssel kell megteremtienie az összhangot az alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény között.⁶ A

³ A 22/1995. (III. 31.) AB határozat (ABH 1995, 108, 109) szerint „a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell”. Lásd még: 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [9].

⁴ 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [71], illetve lásd részletesebben: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266–268.

⁵ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat ABH, 1990, 136, 137.

⁶ 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [12].

fentiekre tekintettel helyesebb tehát azt állítani, hogy az Alkotmánybíróságnak nem monopóliuma, hanem primátusa van az Alaptörvény értelmezésében.

A bíró az alkalmazandó norma alkotmányosságával kapcsolatos aggályait a bírói normakontroll indítványon keresztül nyilváníthatja ki, a norma alkotmányellenességről és annak a konkrét ügyben való alkalmazása kizárásáról pedig az Alkotmánybíróság dönt.⁷ Az Alkotmánybíróság a 152/B/2009. számú határozatában megállapította, hogy a bírói normakontroll indítvány a bírósági szervezeti hierarchiától független eszköz minden bíró kezében, amennyiben az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányossága tekintetében aggálya támad.⁸ A hivatkozott döntés azt is leszögezte, hogy „a bírák csak az alkotmánnyal összhangban lévő törvényeknek vannak alárendelve, amelynek egyik garanciája az utólagos normakontroll keretében meglévő bírói kezdeményezés.”⁹ Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára tehát azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni.¹⁰

A továbbiakban a konkrét utólagos normakontroll dogmatikai elemzését végezzük el, elemezve az elmúlt évek esetjogát is, és ezen elemzés keretében mutatunk rá az alkotmányjogi panasz eljárásokkal való összefüggésekre.

II. A konkrét utólagos normakontroll jellege

Az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban kifejtette, hogy az alkotmánybírósági eljárás megindítására irányuló bírói kezdeményezés – az ítékezésben megnyilvánuló – bírói függetlenség részeként értelmezendő.¹¹ Az Alkotmánybíróság a 35/2011. (V. 6.) AB határozatban az eljárási szabályok kapcsán alkotmányos követelményként határozta meg, hogy az Alkotmánybíróságnak címzett bírói kezdeményezés közvetlenül, más bírói fórumok eljárása nélkül jusson el az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróság elé.¹² Az utólagos normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés a bírói függetlenség eleme, a bíró ezért utólagos normakontroll iránti indítvány előterjesztésére jogorvoslati úton nem kötelezhető. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy „a bíró alkotmányos kötelességének teljesítését korlátozza - és a bíró ítékezésben

⁷ BH 2010. 194.

⁸ 152/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 1974, 1988.

⁹ 152/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 1974, 1988–1989.

¹⁰ 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [9].

¹¹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 513–515.

¹² 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205, 205.

megnyilvánuló függetlenségét érinti - az, ha a fellebbviteli bíróság az alsóbb fokon eljáró bíró alkotmányossági aggályait megfogalmazó döntését, annak érdemét felülbírálhatja, érdemben hatályon kívül helyezheti és a bírót az eljárás folytatására utasíthatja.” Ezt az értelmezést tükrözik a BH 1992. 34. számon és a KGD 2010. 184. számon közzétett eseti döntések is, amelyekben a Legfelsőbb Bíróság utólagos normakontrollra irányuló bírói kezdeményezésekkel összefüggésben az eljárás felfüggesztésére vonatkozó kérdésekben foglalt állást.¹³

A bíró tehát az alkalmazandó norma alaptörvény-ellenességével kapcsolatos aggály felmerülésekor köteles az Abtv. 25. § (1) bekezdés első fordulata alapján az Alkotmánybíróságon kezdeményezni a norma alaptörvény-ellenességének megállapítását és az ügyben való alkalmazása kizárását, hatályon kívül helyezett norma esetén pedig az alkalmazás kizárását, erre azonban az alsóbb bíróságot a bírói függetlenség miatt nem kötelezheti. Ehhez hasonlóan arra sem kötelezhető, hogy a kezdeményezést, amennyiben annak feltételei fennállnak (vagyis a bírónak az előtte folyamatban lévő ügyben olyan normát kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli) mellőzze. Ennek az elvnek a jogalkotói átültetése az, hogy a polgári eljárásban az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező és az eljárást felfüggesztő végzés, valamint az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen,¹⁴ valamint büntetőeljárásban az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen nincs helye külön fellebbezésnek.¹⁵

Az alkotmányjogi panasszal összehasonlítva, a bírói normakontroll és az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz között „átfedés” van, hiszen mindkét eljárásban a csak alaptörvény-ellenes értelmezési tartománnyal bírói normákat vizsgálja felül az Alkotmánybíróság. Következésképpen az ilyen típusú normáknál nagyobb az esély arra, hogy a testület elé kerüljön az alkotmányossági kérdés. Ha a bíró nem ismerte fel az alaptörvény-ellenes helyzetet, akkor az érdemi döntést követően még lehetősége lesz a félnek alkotmányjogi panaszt indítványozni. Ugyanígy, ha a bíró konkrét utólagos normakontrollt kezdeményezett, de a testület nem találta megalapozottnak az indítványt, akkor a fél számára - más jogszabályi rendelkezésre és más Alaptörvényben biztosított jogra, valamint más alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással¹⁶ - még nyitva áll az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének a lehetősége.

¹³ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a 2012. január 1. előtt hatályos Pp. 155. § (3) bekezdése szerint az eljárást felfüggesztő végzés ellen fellebbezésnek volt helye, illetve ehhez hasonlóan foglaltak korábban állást a bíróságok a Be. 276. § (1) bekezdésével kapcsolatban (lásd különösen: BH 2004. 126.).

¹⁴ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/B. § (4) bekezdése, illetve a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Pp.) 128. § (5) bekezdése.

¹⁵ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 276. § (1) bekezdés c) pontja.

¹⁶ A res iudicataról lásd részletesen a IV. Fejezetet.

III. A konkrét utólagos normakontroll kezdeményezője

Az Alaptörvény, az Abtv., illetve a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) is *bírói* kezdeményezést említ. Az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján bírónak minősül a bíró, valamint a bírósági titkár is, ha törvény rendelkezése alapján az egyesbíró hatáskörében bírósági titkár eljárhat. A Pp. 12/A. § (1) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben az egyesbíró, illetve a tanács elnöke helyett tárgyaláson kívül bírósági titkár is eljárhat. Ezekben az ügyekben a bírósági titkárnak - ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik - önálló aláírási joga van, és megteheti mindazokat az intézkedéseket, illetve - az ítélet kivételével - meghozhatja mindazokat a határozatokat, amelyeket a törvény a bíróság vagy a tanács elnöke hatáskörébe utal. A Pp. 12/A. § szerinti tárgyaláson kívüli eljárás nem azonos a nemperes ügyben történő eljárással,¹⁷ ezekre az adott eljárásra vonatkozó törvény nyújt eligazítást.¹⁸ A Be. 266. § (1) bekezdés *b*) pontja és (9) bekezdése alapján büntetőügyekben nem függesztheti fel az eljárást a bírósági titkár.

Adott esetben akár a Kúria Önkormányzati Tanácsának bírái is kérhetik az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 25. §-ára hivatkozással, még akkor is, ha az alapul fekvő ügy is egy bírói normakontroll indítvánnyal került a Kúria elé. A Kúria ugyanis saját normakontroll eljárásában is kezdeményezhet alkotmánybírósági normakontroll eljárást akkor, ha úgy ítéli meg, hogy az általa alkalmazandó törvényi rendelkezés (tehát az eljárásban alkalmazott, mérceként szolgáló törvényi rendelkezés) alaptörvény-ellenes.¹⁹ A hivatkozott ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa a hatáskörébe tartozó bírói normakontroll elbírálása kapcsán megállapította, hogy az önkormányzati rendelet törvényellenességéről való döntés előfeltétele az Alkotmánybíróság döntése az adott törvény, illetve önkormányzati rendelet egészének alkotmányellenességéről.

A konkrét utólagos normakontroll jellegének bemutatásánál már említettük, hogy a fél kérése nem alapozza meg a per felfüggesztését, az a bíró mérlegelésétől függ. Ha a bíró maga sem tartja meggyőzőnek a felperesi értelmezést, mégis konkrét utólagos normakontrollt kezdeményez, akkor az Alkotmánybíróságnak el kell utasítania az indítványt.²⁰ Ha azonban a

¹⁷ 4/2010. (XI. 8.) KK vélemény a bírósági titkár eljárásáról.

¹⁸ Pl.: a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 5. § (2) bekezdése alapján a bírósági titkár első fokon önállóan önálló aláírási joggal eljárhat, érdemi határozatot hozhat a törvényben szabályozott polgári nemperes eljárásokban; vagy a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 1. § (4) bekezdése alapján az e törvényben szabályozott közigazgatási nemperes eljárásokban a bírósági titkár elsőfokon, az érdemi határozatok meghozatalára is kiterjedően, önálló aláírási joggal eljárhat.

¹⁹ Köf.5053/2013/7. számú határozat (KGD 2016. 17.), majd Köf.5.034/2015/3. számú határozat.

²⁰ 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [12].

mérlegelést követően ugyanarra a döntésre jut a bíró, mint amire az indítványozó fél is, nem elegendő az alanyi feltételek teljesítéséhez, hogy az indítványt a bíró aláírja, hanem az indítványnak tartalmi szempontból is teljes egészében az indítványozása jogosult bírótól kell származnia.²¹ Ezt nevezi a bírói kezdeményezés feltételeit részletező 3058/2015. (III. 31.) AB végzés *conditio specialis ratione personae* (különös alanyi) feltételnek.

A végzés továbbá azt is kimondja, hogy az egyedi normakontroll eljárás nem keveredhet az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott közvetlen alkotmányjogi panaszra induló eljárással. Az indítványozó jogosultsága ezért nem ruházható át a felekre vagy más személyre, illetve nem osztható meg velük az általuk készített irat indítványhoz csatolása által, hanem a bírónak magának kell megjelölnie az indítványozási jogosultságát alátámasztó körülményeket, illetve teljesítenie az indítvánnyal szemben az Alaptörvény és az Abtv. által támasztott összes követelményt.²² Ezt nevezi a végzés *conditio specialis claritatis* (különös világossági) feltételnek, ami lényegében a különös alanyi feltétel kifejtése.²³

Összehasonlítva az alkotmányjogi panasszal, a bírói normakontroll esetében a különös alanyi feltétel kevesebb mérlegelési lehetőséget biztosít a testületnek, mint az alkotmányjogi panaszoknál megkövetelt személyes érintettség. Következésképpen az Alkotmánybíróság kevésbé tudja szűrni a bírói normakontroll indítványokat, vagyis szélesebb körű jogvédelmet tud biztosítani ez a hatáskör, mint az alkotmányjogi panasz.

IV. A konkrét utólagos normakontroll tárgya

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése, illetve az Abtv. 25. § (1) bekezdése - a normatív alkotmányjogi panaszhoz hasonlóan - *jogszabályok* felülvizsgálatát teszi lehetővé bírói kezdeményezésre induló eljárásban. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete is. Az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt „jogszabály” fogalom alatt azonban nemcsak a jogszabályokat kell érteni, hanem a Jat. 23. §-ában felsorolt szervek és személyek által kiadott közjogi szervezetszabályozó eszközöket (normatív határozat vagy utasítás), valamint az Alkotmánybíróság korábbi

²¹ 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [17].

²² 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [18].

²³ VARGA ZS. András: „Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei” *Eljárásjogi Szemle* 2016/1. 9.

gyakorlatából²⁴ következően a jogegységi határozatokat is.²⁵ Ez utóbbi azért is fontos, mert ezzel élve az alsóbb fokú bíróságok kritikát fogalmazhatnak meg a Kúriával szemben.²⁶ Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.²⁷ Az Abtv. 75. §-a emellett azt is meghatározza, hogy ahol az Abtv. közjogi szervezetszabályozó eszközt említ, azon az állami irányítás egyéb jogi eszközét, ahol törvényt említ, azon a törvényerejű rendeletet is érteni kell. Mint később látni fogjuk, a Bszi. 48. § (3) bekezdése alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti bírói kezdeményezések azonban kizárólag önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányulhatnak. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Ez a generális szabály azt jelenti a gyakorlatban, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe – főszabályként – csak hatályos jogszabályok utólagos vizsgálata tartozik. A bírói kezdeményezések, az alkotmányjogi panasz, továbbá az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyekben még alkalmazandó adójogszabályok esetében az alkotmányossági vizsgálatot azonban akkor is elvégzi a testület, ha a kérdéses jogszabályt a jogalkotó formálisan már hatályon kívül helyezte.²⁸

További felülvizsgálati korlátot jelent a *res iudicata*. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.²⁹

A konkrét utólagos normakontroll tárgyának bemutatása során ugyancsak vizsgálnunk kell, hogy a jogalkotás hiánya, azaz a mulasztás képezheti-e bírói indítvány alapját. Korábban, ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapította meg, hogy a jogalkotó

²⁴ 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 786, 795.

²⁵ Konkrét utólagos normakontroll esetén lásd: 2/2016. (II. 8.) AB határozat, 11/2015. (V. 14.) AB határozat, 3167/2014. (VI. 3.) AB határozat, 16/2014. (V. 22.) AB határozat, 3231/2013. (XII. 21.) AB határozat, 3103/2013. (V. 17.) AB határozat.

²⁶ KOVÁTS Beáta – SÜLYOK Tamás: „A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Alkotmánybírósági Szemle* 2016/2. 77. 20. lj.

²⁷ Abtv. 37. § (2) bekezdés. Lásd erről részletesen: SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 284–293.

²⁸ 912/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 976, 977.

²⁹ 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [14].

szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívta feladatának teljesítésére.³⁰ A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles volt jogalkotói feladatának eleget tenni.³¹ Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján, „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja feladatának teljesítésére.”

Az Abtv. a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását tehát már nem önálló eljárásként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza. Megszűnt tehát a bárki általi indítványozási lehetőség,³² mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatályba lépése óta tehát senkinek nincs jogszabályi lehetősége.³³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés továbbra is csak az indítvánnyal támadott jogszabály alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítását nem indítványozhatja,³⁴ mivel a mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmény.³⁵ Az ilyen indítványokat a testület az indítványozói jogosultság hiánya miatt végzésben utasítja vissza.³⁶ A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség és a bírói normakontroll viszonya tehát alapvetően nem változott, sem a régi Abtv., sem a jelenleg hatályos Abtv. nem teszi lehetővé, hogy bírói normakontroll keretében sor kerülhessen mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására.

V. A konkrét utólagos normakontroll tartalma

Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bíró az Alaptörvény, illetve nemzetközi szerződés rendelkezéseinek sérelmét jelölheti meg indítványában.

³⁰ Régi Abtv. 49. § (1) bekezdése.

³¹ Régi Abtv. 49. § (2) bekezdése.

³² Az Abtv. 71. § (2) bekezdése alapján az Abtv. hatálybalépésével minden ilyen alkotmánybírói eljárás is megszűnt, ha az indítványt nem a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa terjesztette elő.

³³ 3197/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [14].

³⁴ 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62], 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[20], 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [10], 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [18], 3197/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [12]–[16], 3076/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [11]–[12].

³⁵ 3085/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [20], 3197/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [14].

³⁶ Abtv. 64. § b) pontja.

A bíró az Alaptörvény bármely rendelkezését felhívhatja az indítványában. Az egyedi normakontroll eljárás – szemben az alkotmányjogi panasz folytán indult eljárásokkal – nem csak Alaptörvényben biztosított jog, hanem az Alaptörvény más rendelkezésének sérelmére is alapítható.³⁷ Sajnos előfordult olyan bírói döntés, amely összekeverte a két hatáskört, és Alaptörvényben biztosított jog sérelmét követelte meg az egyedi normakontroll eljárás indítványozásához is.³⁸ A döntés úgy érvelt, hogy „állami szerv alapjogi jogsérelemre nem hivatkozhat, ekként nemcsak alkotmányjogi panasznak, de a Pp. 155/B. § (2) bekezdése szerinti eljárásnak sem lehet helye.”³⁹ Téves és határozottan nem követendő az a bírói gyakorlat, mely szerint a peres fél alapjogi jogosultságának hiány miatt egyedi normakontroll eljárás sem kezdeményezhető. A bíró ugyanis nem pusztán Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állíthatja, hanem egyéb alaptörvényi rendelkezéseket is, azaz alapjogi jogosultság meglétét nem vizsgálhatja a peres feleknél.

További különbség az alkotmányjogi panaszokhoz képest, hogy a bíró nemzetközi szerződésbe ütközésre is hivatkozhat,⁴⁰ míg alkotmányjogi panaszoknál ez kizárt.⁴¹ Fontos kiemelni, hogy az Európai Unió joga nem minősül nemzetközi szerződésnek.⁴² A nemzetközi szerződésekkel ellentétben nem hivatkozhat az indítványozó bíró az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésében foglalt „nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak”, azaz a nemzetközi szokásjog és az általános jogelvek sérelmére. A gyakorlatban azonban a testület az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésben foglaltakra is figyelemmel értelmezi a hazai jogszabályokat, vagyis azoknak a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival összhangban álló értelmezését fogadja el és érvényesíti mindaddig, amíg ez az értelmezés az Alaptörvény értékrendszerével is összeegyeztethető.⁴³ Habár az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból is elvégezheti,⁴⁴ célszerű az adott nemzetközi szerződés rendelkezésének a felhívása is a bírói indítványokban.

A Kúria előtti konkrét utólagos normakontrollok a Bszi. 48. § (3) bekezdése alapján nem az Alaptörvénybe, hanem *más jogszabályba* ütközés megállapítására irányulnak. Ez az

³⁷ 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [23].

³⁸ BH 2015. 317., KGD 2016. 90.

³⁹ BH 2015. 317., KGD 2016. 90.

⁴⁰ Abtv. 32. § (2) bekezdés.

⁴¹ Vagy azért, mert nincs indítványozási joga a panaszosnak (3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]), vagy azért mert a nemzetközi szerződésbe ütközés nem Alaptörvényben biztosított jog (3377/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11]). Lásd részletesen: www.arsboni.hu/jogallamisag-mint-alaptorvenyben-biztosított-jog/.

⁴² 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861., 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.

⁴³ 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [25], 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [47], 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [34].

⁴⁴ Abtv. 32. § (1) bekezdés.

Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésén alapul, amely szerint önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A fent meghatározott jogszabály-fogalom azonban túl tág, nem minden jogszabállyal ütközhet ugyanis önkormányzati rendelet. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján felhatalmazást önkormányzati rendeletalkotásra törvény adhat, a kormány-, illetve miniszteri rendeletek és az önkormányzati rendeletek között nem áll fenn hierarchia. Ha mégis előfordulna az ellentmondás, akkor az alaptörvényi, illetve törvényi szinten deklarált hatáskörmegosztást is sértené a rendelkezés.

Végezetül fontos hatásköri korlátja az Alkotmánybíróság eljárásának, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság – többek között – konkrét utólagos normakontroll hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját 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 összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.⁴⁵ Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének utolsó mondata alapján azonban az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

A fentiekén túl a bírói indítványoknak további formai feltételeknek is meg kell felelniük, amelyeket összefoglalóan *conditiones speciales ratione materiae* (különös tárgyi) feltételnek nevezett el az Alkotmánybíróság.⁴⁶ Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így például pontosan megjelöli az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni

⁴⁵ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

⁴⁶ 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]–[22].

vél,⁴⁷ vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés.⁴⁸ Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés,⁴⁹ vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns.⁵⁰

A fentiek alapján a bíró szerepe több szempontból is felértékelődik. Egyrészt a bíró bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmét állíthatja, olyanét is, amelyik nem esik bele az Alaptörvényben biztosított jog szűk kategóriájába. Ez jelentős különbség az alkotmányjogi panaszokhoz képest, mely hatáskörökben kizárólag Alaptörvényben biztosított jog sérelmét jelölheti meg a panaszos, következésképpen, ha a bíró nem veszi észre az alaptörvény-ellenességet, akkor az bizonyos esetekben már alkotmányjogi panasszal sem nyerhet orvoslást. Másrészt a bíró nemzetközi szerződésbe ütközésre is hivatkozhat, amelyre egyébként csak az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa jogosult. Ez utóbbi különösen annak fényében fontos, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján a pénzügyi tárgyú törvényeket az Alkotmánybíróság legtöbb hatáskörében csak bizonyos alapjogokra tekintettel vizsgálja felül. Ez a korlátozás vonatkozik az egyedi normakontrollra is, nem vonatkozik azonban a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára.⁵¹ Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdéséhez hasonló hatásköri korlát a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt nem létezik.

VI. A konkrét utólagos normakontroll címzettje

A bíró két különböző szervhez fordulhat konkrét normakontrollal: az Alkotmánybírósághoz vagy a Kúria Önkormányzati Tanácsához. Azt, hogy melyik szervhez kell az adott esetben fordulnia a bírónak, két ismérv mentén határozhatjuk meg: (i) a bíró által felülvizsgálni kért aktus típusa, és (ii) annak az aktusnak a típusa, amelyhez mérni szeretné a felülvizsgálni kért aktust a bíró.

A bírák főszabály szerint az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhetik a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását az Abtv. 25. § (1)

⁴⁷ 3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5].

⁴⁸ 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [8], 3201/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [35], 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [3].

⁴⁹ 3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat.

⁵⁰ 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat.

⁵¹ 3146/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [15]–[16].

bekezdésének megfelelően. Ez alól képeznek bizonyos esetekben kivételt az önkormányzati rendeletek. A Bszi. 48. § (3) bekezdése alapján ugyanis, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek *más jogszabályba ütközését* észleli, az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást kezdeményez a helyi önkormányzattal szemben. Ezt az eljárást a Bszi. 45. § (1) bekezdése alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa folytatja le.⁵² A kérdés tehát az, hogy mit ért a Bszi. *más jogszabály* alatt, azaz mely esetekben vizsgálja felül az önkormányzati rendeleteket a Kúria, és mely esetekben az Alkotmánybíróság.

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontja is csak arról rendelkezik, hogy a bíróság dönt az önkormányzati rendelet *más jogszabályba* ütközéséről és megsemmisítéséről. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság (bírói) normakontroll hatáskörében önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, *kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása*. Az Alkotmánybíróság a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzésben meg is állapította, hogy az Alaptörvény-ellenesség mellett a más jogszabályba ütközés vizsgálatára *is* irányuló indítványok tekintetében nincs hatásköre eljárni, az eljárásra hatáskörrel a Kúria rendelkezik.⁵³ Ebből tehát az következik, hogy ha az önkormányzati rendelet nemcsak az Alaptörvénybe, hanem más jogszabályba *is* ütközik, akkor a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el, míg ha kizárólag Alaptörvénybe ütközik az adott önkormányzati rendelet, akkor az Alkotmánybíróság jár el. Olyan eset nem fordulhat elő, hogy az önkormányzati rendelet csak jogszabályba ütközik, de Alaptörvénybe nem, hiszen a más jogszabályba ütközés egyúttal a normahierarchia sérelmét is jelenti, azaz szükségképpen Alaptörvény-ellenes is.⁵⁴

Nem válik ketté az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata akkor, ha nemzetközi szerződésbe ütközésre hivatkozik a kezdeményező bíró, ugyanis az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján a bíró - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni,

⁵² Az önkormányzati rendeletek bírói indítványra történő felülvizsgálatának részletes elemzését lásd: CSINK Lóránt – MAROSI Ildikó: „Az alkotmányjogi panasz eljárási alternatívái” In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 274-277.

⁵³ Lásd ennek pandantját: Köf.5.054/2012/2. számú határozat

⁵⁴ Ez az elválasztás 2012. január 1. óta létezik, az ezt követően indult ügyekben áttételről kell rendelkezni, ha az Alkotmánybíróság, vagy a Kúria azt állapítja meg az indítvány érdemi vizsgálatát követően, hogy az ügy a másik szerv hatáskörébe tartozik (3371/2012. (XII. 15.) AB végzés, majd a Köf.5.005/2013/4. számú határozat, illetve a Köf.5.006/2015/2. számú határozat, majd a 3197/2015. (X. 14.) AB végzés).

amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Igaz ez akkor is, ha egyébként az adott önkormányzati rendelet más jogszabályba is ütközik.

Összefoglalva tehát az önkormányzati rendeleteken kívül minden jogszabályt, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközt az Alkotmánybíróság vizsgál felül. Önkormányzati rendeleteket csak akkor vizsgál az Alkotmánybíróság, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ha más jogszabályba (is) ütközik az adott önkormányzati rendelet, akkor a Kúria Önkormányzati Tanácsához kell fordulnia a bírónak.

A bírónak különösen nagy a felelőssége, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárásának szükségességét felismerje, hiszen a Kúria előtt nincs az alkotmányjogi panaszhoz hasonló eljárás. Következésképpen, ha a bíró nem kezdeményezi a Kúria eljárását, akkor a félnek már nem lesz lehetősége vitatni a jogszabályba, illetve a jogszabályba és Alaptörvénybe ütköző önkormányzati rendeleteket.

VII. A bíró normakontroll konkrét jellege („előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során” [...] kell alkalmaznia)

Az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*.⁵⁵ Ezt elkerülendő az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak két lényeges feltétele, hogy (i) a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a *bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy* legyen, (ii) a kezdeményezésnek pedig az ebben az *ügyben alkalmazandó* jogszabály vizsgálatára kell irányulnia.

Tekintettel arra, hogy a bíró „egyedi ügyben” kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását, a bíró indítványának nemcsak absztrakt jogi érvelést kell tartalmaznia, hanem a bíró által az előtte folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást is, amelyben az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés sérelme megvalósult.⁵⁶ Az Alkotmánybíróságnak ugyanis nincs lehetősége bizonyítási eljárás lefolytatására, hanem az indítványra és mellékleteire kell alapoznia vizsgálatát és döntését.⁵⁷ Olyan megállapított tényállás hiányában, amelyhez az indítványozó bíró kötve van, az eljárás elveszítené egyedi alapját, és absztrakt normakontrollá válna.⁵⁸ Ebből következően az indítványozó bíró a saját eljárása megfelelő szakaszában,

⁵⁵ 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5].

⁵⁶ 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [23].

⁵⁷ Az Abtv. 52. § (6) bekezdése alapján az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják.

⁵⁸ 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [23].

rendszerint bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján dönthet arról, hogy kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. Ezt nevezi az Alkotmánybíróság *conditio specialis ratione temporis* feltételnek.⁵⁹

Ezzel összhangban áll az bírói gyakorlat, mely szerint, ha a bíróságnak - hatáskör hiánya miatt - a keresetlevelet már idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítania, nincs olyan folyamatban lévő ügy, amelyben a bíró - az eljárás felfüggesztése mellett - az Alkotmánybíróságnál egyedi normakontrollt kezdeményezhetne.⁶⁰ Közigazgatási perekben azonban sok esetben éppen abban rejlik az alkotmányossági probléma, hogy az egyedi aktus ellen nincs biztosítva a bírói jogorvoslati út, azaz idézés kibocsátása nélkül el kell utasítania a bírónak a keresetlevelet. A jogorvoslatihoz való jog sérelmét tehát ugyanaz a rendelkezés alapozza meg, mint amelyik a keresetlevelet idézés kibocsátás nélkül elutasítani rendeli. A jelenlegi bírói gyakorlat mellett azonban ilyen esetekben nem fordulhat a bíró az Alkotmánybírósághoz. Ez különösen annak tudatában sérelmes, hogy a bírói úton nem támadható egyedi aktusok esetében az alkotmányjogi panasz sem tud jogorvoslatot nyújtani a panaszosnak. Indokolt lenne tehát a bírói normakontroll hivatalbóli előterjesztésének a lehetőségét kiterjeszteni a bírósági eljárás teljes spektrumára, azaz azokra az esetekre is, amikor egyébként a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellene utasítani.

A folyamatban lévő egyedi ügy mellett a másik feltétel, hogy a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia. Az Alkotmánybíróság rámutatott ennek kapcsán, hogy az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene).”⁶¹ Az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt rendelkezéseket a bírónak nem kellett alkalmaznia,⁶² vagy ha a kibocsátott hiánypótlási végzésben foglaltak ellenére a bíró nem mutatta be, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések milyen módon függenek össze a konkrét bírósági eljárással és döntéssel.⁶³ A Kúria Önkormányzati Tanácsa konkrét normakontroll-hatáskörének gyakorlása során szintén csak a perben alkalmazandó jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezések törvényességét vizsgálja felül.⁶⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy nemcsak az anyagi jogi rendelkezések tekintetében van a bírónak indítványozási joga. Olyan eljárás jogi normák is

⁵⁹ 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [23].

⁶⁰ EBH 2012. P.15.

⁶¹ 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[6].

⁶² 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [9], 6/2014. (II. 26.) AB határozat [14], 3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [4], 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [4].

⁶³ 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [11].

⁶⁴ EBH 2015. K. 42.

megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják.⁶⁵ Sőt, az Alkotmánybíróság szerint „a járulékos, a per jogerős befejezését követően kötelezően alkalmazandó, a perben érintett személyek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét érintő szabály alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezésére a bíró akkor is jogosult, amikor az alkalmazás lehetősége számára ténylegesen megnyílik”.⁶⁶

Alapvető feltétel továbbá a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint tehát az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi.⁶⁷ Amennyiben tehát a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) üggyel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...]. A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.”⁶⁸ Az alkotmányjogi panaszok esetében egyszerűbb annak megítélése, hogy alkalmazni kellett volna-e az adott jogszabályt, hiszen csak azt kell mérlegelnie a testületnek, hogy ténylegesen alkalmazta-e a bíróság a jogszabályt.⁶⁹ Az Alkotmánybíróság nem állíthatja azt, hogy az adott jogszabályt nem kellett volna alkalmazni.

VIII. A konkrét utólagos normakontroll esetei

Az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján, a bíró két esetben kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását: ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek (i) alaptörvény-ellenességét *észleli*, vagy (ii) alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság *már megállapította*.

A Bszi. 48. § (3) bekezdése a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárásának kezdeményezésekor csak a más jogszabályba ütközés *észlelésének* esetével számol, nem számol azzal az esettel,

⁶⁵ 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [9].

⁶⁶ 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [11].

⁶⁷ 3388/2012. (XII. 15.) AB határozat, Indokolás [11], 3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24], 3311/2014. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [21].

⁶⁸ 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7].

⁶⁹ 62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 703., 104/D/1994. AB határozat, ABH 1994, 693.

amikor a Kúria az adott önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését már megállapította. Ez bírói kezdeményezéseknél a generális alkalmazási tilalom miatt kizárt, hogy előforduljon, hiszen a Bszi. 56. § (5) bekezdése értelmében, ha a Kúria eljárására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisített, illetve más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nemcsak a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, hanem valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazható. Mindazonáltal előfordulhat olyan eset is, amikor a Kúria az alapvető jogok biztosának indítványára, egyedi ügytől függetlenül jár el, viszont az adott önkormányzati rendeletet konkrét perekben kell alkalmazni a megsemmisítést követően.⁷⁰ Ez jelentős joghézagot teremt, melyet csak jogalkotási úton lehet feloldani.

A következőkben e két esetet, azaz az alaptörvény-ellenesség/más jogszabályba ütközés észlelését és a már *megállapított* alaptörvény-ellenességet vizsgáljuk.

1. A konkrét utólagos normakontroll diszkrecionális esete („alaptörvény-ellenességét észleli”)

A bíró az Abtv. 25. § (1) bekezdésének fordulata alapján saját meggyőződése szerint dönt arról, fennáll-e az a feltétel, amely alapján köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni. A bírónak a konkrét ügyben alkalmazandó norma alaptörvény-ellenességével kapcsolatos aggálya jogértelmező tevékenység eredményeként, a normának az Alaptörvény rendelkezéseivel, valamint az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság általi értelmezésével való egybevetése eredményeként alakul ki.⁷¹ A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását a bíró szintén saját meggyőződése esetén kezdeményezheti, a fél „kérese” nem alapozza meg a per tárgyalásának felfüggesztése mellett a bírói kezdeményezést.⁷²

Segítséget nyújthat a bírónak, ha az Alkotmánybíróság az adott jogszabályi rendelkezésről már határozott és nem állapította meg annak alaptörvény-ellenességét. Azonban ezekben az esetekben is a bíróság mérlegelését igényli, hogy vajon az alkotmánybírósági határozatot követően ugyanaz-e az érintett jogszabályi rendelkezés élőjogi tartalma.⁷³ Előfordulhat olyan eset is, hogy azért változik meg a jogszabályi rendelkezés értelmezése, mert a jogszabály maga nem, viszont a jogszabályi környezet megváltozott. Ezekben az esetekben viszont nem hivatkozhat a bíróság *res iudicata*-ra, hiszen ezek a jogszabály-értelmezések már nem biztos,

⁷⁰ Lásd például: KGD 2016. 131. (Köf.5.047/2015/3. számú határozat, Indokolás [14]–[15]).

⁷¹ BH 2014. 317.

⁷² BH 2013. 6. 164. (Köf. 5.003/2013/4. számú határozat).

⁷³ BITSKEY Botond: „Mikor forduljon a bíró az Alkotmánybírósághoz?” *Jogtudományi Közöny* 2004/10. 334.

hogy kiállnák az alkotmányosság próbáját. Ebből viszont az is következik, hogy indokolt lenne biztosítani az eljárási törvényekben a fellebbezési jogot arra az esetre, ha a bíró res iudicata-ra hivatkozással utasítja el a fél kérelmét.

2. A konkrét utólagos normakontroll kötelező esete („alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította”)

Két esetben fordulhat elő, hogy a bírónak az Alkotmánybíróság által Alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabályt még alkalmaznia kellene a konkrét esetben.

Az egyik eset, amikor az Alkotmánybíróság ex nunc hatállyal semmisítette meg a jogszabályt. A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon (ex nunc) hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható.⁷⁴ Ha a testület bírói kezdeményezés alapján semmisíti meg az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabály az eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható (egyedi alkalmazási tilalom). A többi folyamatban lévő eljárásban azonban a hatályon kívül helyezett normát kell alkalmazni a bírónak, kivéve, ha a testület korábban általános alkalmazási tilalmat rendelt el. A másik eset, amikor az Alkotmánybíróság jövőbeli (pro futuro) hatállyal semmisíti meg a jogszabályt.⁷⁵

A visszamenőleges hatályú megsemmisítés esetén a bírónak nem az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia, hanem azt kell felismernie, hogy az adott ügyben a jogszabály nem lesz alkalmazandó.⁷⁶ Ha a hatóság vagy a bíróság a határozatának meghozatalakor olyan jogszabályi rendelkezést alkalmazott, amelynek alkalmazását az Alkotmánybíróság kötelező érvénnyel megtiltotta, az egyedi ügyben elkövetett törvénysértés orvoslása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság hatáskörébe tartozik.⁷⁷

A fenti két eset gyökeresen eltér egymástól. Az első esetben azt kell észlelnie a bírónak, hogy a jogszabály alaptörvény-ellenes, míg a másodikban azt, hogy már korábban megsemmisítette az Alkotmánybíróság. Ennek éles megkülönböztetésére azért van szükség, mert míg az első

⁷⁴ Abtv. 45. § (3) bekezdés.

⁷⁵ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a pro futuro megsemmisítés egyik alapvető feltétele, hogy az alkotmányellenesség kimondása folytán megalkotandó új jogszabály hatályba lépéséig is biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése. A másik feltétele, hogy az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelentsen a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés (47/2003. (X. 27.) AB határozat, 2003,525.).

⁷⁶ 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [68], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [51].

⁷⁷ 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 69.

esetben a bírói függetlenségből fakadóan a bíró szabad mérlegelésére van bízva, hogy alaptörvény-ellenesnek tartja-e a normát, addig a második esetben sokkal inkább meg van kötve a bíró keze, hiszen ha az Alkotmánybíróság már kimondta a norma hatályon kívül helyezését, akkor a bíró az adott ügyben alkalmazandó, hatályon kívül helyezett normával köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni. A bíróságok ugyanis az Alkotmánybíróság értelmezéséhez kötve vannak, a bíró nem bírálhatja felül az Alkotmánybíróság megállapításait.

Az indítvány hiánya azonban mégsem kérhető ennyire könnyen számon a bírón. A bírói kezdeményezéshez ugyanis nem elegendő az, hogy Alkotmánybíróság már kimondta egy jogszabály alaptörvény-ellenességét, hanem az is szükséges, hogy az adott jogszabályt a folyamatban lévő perben alkalmaznia kelljen a bírónak. Kérdéses lehet tehát az indítványozás abban az esetben, ha a bíróság nem tartja alkalmazandónak a normát az előtte folyamatban lévő ügyben. Itt tehát nem arról kell döntenie, hogy alaptörvény-ellenes-e a norma, hanem arról, hogy alkalmazandó-e az adott perben. Ebből viszont az következik, hogy indokolt lenne biztosítani az eljárási törvényekben a fellebbezési jogot arra az esetre, ha a fél a korábban megállapított alaptörvény-ellenességre tekintettel kérte a bíró indítványát, a bíró azonban elutasítja a fél kérelmét. Ez a fél alanyi joga, szemben azzal az esettel, amikor a bíró arról dönt, hogy alaptörvény-ellenes-e a norma.

Itt kell megemlíteni, hogy a korábbi bírói gyakorlat szerint „a másodfokú bíróság nyilvánvalóan nem jogosult annak eldöntésére, hogy az alapul szolgáló jogszabály alkotmányellenes-e, nem kizárt azonban, hogy a kérdésről az Alkotmánybíróság már határozott”.⁷⁸ A hivatkozott döntés értelmében az ilyen alapon született bírói döntést viszont már vizsgálhatta a másodfokú bíróság. A bírói gyakorlatban megjelenő különbségtételt azonban nem ültette át a jogalkotó. Az eljárási jogi törvények kizárják a fellebbezés lehetőségét, függetlenül attól, hogy a fél indítványa már megállapított alaptörvény-ellenességre tekintettel kéri a bíró indítványát vagy sem.⁷⁹

IX. A konkrét utólagos normakontroll kezdeményezésének eljárási feltételei és az eljárás sajátosságai

Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet (*applicatio certa*) kell tartalmaznia.

Az Alkotmánybíróság kiemelte a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében, hogy a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény

⁷⁸ A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 2003. december 8-i véleménye, 15. pont.

⁷⁹ Mind a Pp. 155/B. § (4) bekezdése, mind a Be. 276. § (1) bekezdés c) pontja, illetve a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Pp.) 128. § (5) bekezdése.

minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.⁸⁰

Miután a bíró meghozta az eljárást felfüggesztő végzést, megküldi az indítványt az Alkotmánybíróságnak. Az Abtv. 25. §-ában foglalt bírói kezdeményezést a főtitkár haladéktalanul megvizsgálja és előkészíti,⁸¹ melynek keretében akár egyszerű hiánypótlás bekérésére is lehetősége van.⁸² Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet negyvenöt napon belül az ügy elbírálására jogosult testület elé terjeszti.⁸³ Az érdemi elbírálás hiányzó általános vagy különös feltételeinek biztosítását az előadó alkotmánybíró is megkísérelheti hiánypótlás útján legfeljebb 8 napos határidő tűzésével.⁸⁴ A hiánypótlási felhívás teljesítésének elmulasztása az érdemi elbírálás akadálya.⁸⁵ Ebben az esetben, miként akkor is, ha az eljárási feltételek hiánya nem orvosolható hiánypótlás útján, az Alkotmánybíróság az indítványt az Abtv. 55. §-a alapján érdemi tárgyalás nélkül, vagy ha az eljárási akadályt az indítvány érdemi vizsgálata során állapítja meg, az Abtv. 64. §-a alapján végzéssel visszautasítja. Szintén visszautasításnak van helye, ha az indítvány tárgyára vonatkozóan az Alkotmánybíróság már hozott döntést és a körülmények nem változtak meg alapvetően,⁸⁶ vagy ha az eljárás oka fogottá vált, mert a támadott jogszabály hatályát veszítette és alkalmazási tilalom kimondásának sincs helye.⁸⁷ Utóbbi esetben az Abtv. 59. §-a alapján az Alkotmánybíróság a visszautasítás helyett az eljárást végzéssel megszüntetheti. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemében határozattal dönt.

Az Alkotmánybíróság számára nyitva álló határidő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján kilencven nap, mely nem hosszabbítható meg és az ítélezési szünetek alatt sem szakad meg, viszont a hiánypótlás ideje nem számít bele. Az elbírálásra nyitva álló határidőt Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása⁸⁸ vezette be, ez azonban mindössze harminc napos határidőről rendelkezett. A határidő bevezetését a perek további elhúzódásának

⁸⁰ Lásd még: 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7].

⁸¹ Ügyrend 52. §.

⁸² Az Ügyrend 26. § (3) bekezdése alapján erre rövid úton (távközlési és elektronikus eszköz igénybevételével) kerülhet sor, mégpedig akkor, ha a megkeresett kiléte és távközlési vagy elektronikus elérhetősége nem kétséges (beazonosítható), és a közlés tudomásulvételére a megkeresett jogosult.

⁸³ Ügyrend 52. §.

⁸⁴ Ügyrend 33. § (1) bekezdés a) pont.

⁸⁵ 3094/2013. (IV. 19.) AB végzés, 3139/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3140/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3141/2012. (VII. 26.) AB végzés.

⁸⁶ 3197/2014. (VII. 15.) AB határozat.

⁸⁷ 3108/2013. (V. 17.) AB végzés.

⁸⁸ 12. cikk (1) bekezdés.

megakadályozása, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése indokolta. Ezt módosította Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása⁸⁹ kilencven napra „a megfontolt döntéshozatalhoz szükséges idő biztosítása érdekében.”⁹⁰

Hasonlóan az alkotmányjogi panaszhoz, a konkrét utólagos normakontroll elbírálása során is alkalmazandóak az Abtv.-ben foglalt általános eljárási szabályok, így például a meghallgatásra, az együttműködési kötelezettségre, a nyilatkozattételre, a szakértő igénybevételére vonatkozó szabályok.

X. A konkrét utólagos normakontroll jogkövetkezményei

A sikeres bírói indítvány két lehetséges jogkövetkezménye az alkalmazandó jogszabály megsemmisítése, valamint az egyedi vagy általános alkalmazási tilalom elrendelése. Ezeket szintén indítványoznia kell a bírónak, nem alkalmas ugyanis az indítvány érdemi elbírálásra, ha nem tartalmaz világos kérelmet (*petitum*) az alkalmazandó jogkövetkezményre,⁹¹ vagy olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri, amelynek kezdeményezésére nem jogosult.⁹²

1. Megsemmisítés

Ha az Alkotmánybíróság a bíró által kezdeményezett egyedi normakontroll eljárásában a hatályos⁹³ jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.⁹⁴

A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon (*ex nunc*) hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható.⁹⁵ A jogszabály megsemmisítése főszabály szerint nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.⁹⁶ Az Alkotmánybíróság azonban az *ex nunc* megsemmisítéstől eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését (i) jogerősen befejezett büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelésénél, vagy ha ezt az (ii) Alaptörvény védelme, (iii) a jogbiztonság vagy (iv) az eljárást

⁸⁹ 6. cikk (2) bekezdés.

⁹⁰ Magyarország Alaptörvényének ötödik módosításához fűzött indokolás.

⁹¹ 3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, 3001/2015. (I. 12.) AB határozat.

⁹² Ilyen például a mulasztással előidézett alaptörvényesség fennállásának megállapítása (3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat).

⁹³ Ahogy azt korábban láthattuk, az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.

⁹⁴ Abtv. 41. § (1) bekezdés.

⁹⁵ Abtv. 45. § (1) bekezdés.

⁹⁶ Abtv. 45. § (3) bekezdés.

kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.⁹⁷ Az Alkotmánybíróságnak tehát lehetősége van az Abtv. alapján arra, hogy a jogkövetkezményeket az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatában viszonylag szabadon határozza meg, és a következményeket illetően az egyedi esetekben mérlegeljen a jogbiztonság, az egyéni jogok védelme és az alaptörvényvédelem szempontjai között.⁹⁸ Bírói normakontrolloknál volt már példa *ex tunc* megsemmisítésre.⁹⁹

Az Alkotmánybíróságnak a megsemmisítés során azt is figyelembe kell vennie, hogy a hatályon kívül helyezéssel joghézag is keletkezik. A testület a jogbiztonság érdekében adott esetben, adott szabályozási körben egyáltalában nem tűri el a joghézagot, ezért – a joghézag elkerülése céljából – a jövőbeni megsemmisítéssel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, „ha az alaptörvény-ellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés, a jövőbeli hatályú megsemmisítés indokolt.”¹⁰⁰

2. Alkalmazási tilalom

A bíró azonban nemcsak megsemmisítést, hanem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását is kezdeményezheti.

2.1. Az alkalmazási tilalom és a megsemmisítés összefüggései

A jogszabály megsemmisítése főszabály szerint nem érinti a megsemmisített jogszabályon alapuló, Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem felülvizsgálható, vagy felül nem vizsgált bírói döntéseket, kivéve, ha az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatában ettől eltérően rendelkezik.¹⁰¹ Mindössze egy esetben nincs szükség az alkalmazási tilalom kimondására: *ex tunc* hatályú megsemmisítés esetén, mivel az *ex tunc* hatályú megsemmisítés jogi konzekvenciáit az ítélkező bíró vonja le.¹⁰²

Az Alkotmánybíróság az 1813/B/2010. AB határozatában¹⁰³ egyértelművé tette, hogy amikor az Alkotmánybíróság törvényi felhatalmazással élve – amennyiben azt az Alaptörvény védelme,

⁹⁷ Abtv. 45. § (4) bekezdés.

⁹⁸ 3013/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [33], 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [53], 35/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [43], 3302/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [22], 3216/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [11].

⁹⁹ 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [51], 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [67].

¹⁰⁰ 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [58], illetve lásd még: 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [75]; 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [74].

¹⁰¹ Abtv. 45. § (5) bekezdés.

¹⁰² 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [68], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [51].

¹⁰³ ABH 2011, 2936, 2939.

a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja – az alkotmányellenes jogszabály hatályvesztését a jövőben meghatározott időpontban jelöli meg, akkor lényegében maga terjeszti ki az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, amely az ügyben eljáró bíróság számára is irányadó. Ez alapján akár úgy is tűnhetne, hogy *pro futuro* hatályú megsemmisítésnél főszabály szerint nincs egyedi alkalmazási tilalom. Ez az álláspont azonban téves. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. A vonatkozó rendelkezés tehát főszabály szerint összekapcsolja a megsemmisítést (a *pro futuro* hatályút is) az alkalmazási tilalom elrendelésével.¹⁰⁴ Ha ettől el szeretne térni a testület, akkor az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt feltételeket kell mérlegelnie, azaz hogy fennáll-e az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke. Némely esetben a testület a jogbiztonságra hivatkozással nem rendelt el alkalmazási tilalmat *pro futuro* hatályú megsemmisítésnél,¹⁰⁵ más esetben pedig azért nem, mert a fennálló helyzet alaptörvény-ellenessége a szabály kizárásával nem, hanem annak módosításával volt orvosolható.¹⁰⁶

Az alkotmányossági vizsgálat eredményeként meghozott megsemmisítő döntés, mint jogkövetkezmény önmagában tehát nem feltétlenül érinti az egyéni jogvédelem körét. Ezért az Alkotmánybíróság az egyéni jogvédelem céljait szolgáló konkrét normakontroll eljárásokban az Abtv. alapján az alkotmányellenesnek minősített jogszabály megsemmisítése mellett a jogszabály alkalmazását is kizárhatja. Ez történhet egyedi vagy általános jelleggel.

2.2. Egyedi vs. általános alkalmazási tilalom

Az 1990-es évek elején a testület még általános alkalmazási tilalmat mondott ki a folyamatban lévő ügyek tekintetében, azaz nemcsak a jövőre nézve zárta ki a jogszabály alkalmazását, hanem minden folyamatban lévő ügyben. Ezek a döntések – szemben a visszaható hatályú megsemmisítéssel – nem voltak hatással a már lezárult ügyekre, de a folyamatban lévő közigazgatási és peres ügyekben már ennek megfelelően kellett eljárni.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ez utóbbi felfogást tükrözi több határozat is. 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [60], 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [35].

¹⁰⁵ Lásd a 6/2015. (II. 25.) AB határozatot, Indokolás [33] és Lévay Miklós különvéleményét, Indokolás [56]–[60].

¹⁰⁶ 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [78]–[79].

¹⁰⁷ Lásd például: 4/1992. (I. 28.) AB határozat, 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 68.

Ennek lehetőségét zárta le a 68/1995. (XII. 7.) AB végzés azzal, hogy az alkotmányellenesség *erga omnes* hatályát – *ex nunc* jelleggel – csak az alkotmányellenesség tekintetében ismerte el, az alkalmazási tilalomra vonatkozó döntés kivételes és egyedi jellegének kimondása mellett.¹⁰⁸ Ezért az utóbbi döntés csak az alkotmánybírói eljárásban közvetlenül érintett felekre terjedt ki kötelező jelleggel. Ebből viszont az következett, hogy az Alkotmánybíróság – néhány kivételtől eltekintve¹⁰⁹ – elvetette a generális alkalmazási tilalom kimondását. Ennek azonban szükségszerű következménye volt, hogy az alkotmánybírói döntés meghozatalakor esetlegesen folyamatban lévő, de az alkotmánybírói eljárásban nem érintett ügyekben a bírónak gyakran nem hatályos jogszabályt kellett alkalmaznia. Ezt a problémát különbözőképpen kezelte a testület az egyes időszakokban.

2.3. Alkalmazási tilalom korábban már megsemmisített jogszabályokkal érintett ügyekben

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz hatáskörében a 442/2000. AB végzésben megállapította, hogy az „utólagos normakontrollra irányuló indítványt és jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét perben történő kizárására vonatkozó kérelmet egyaránt tartalmaz, de a kérelmek elbírálása csak egyazon eljárás keretén belül történhet meg”.¹¹⁰ A döntés értelmében tehát, ha a testület korábban már döntött alkotmányellenességről és megsemmisítette a jogszabályt, akkor önmagában alkalmazási tilalomra irányuló indítvánnyal nem lehetett élni, mert a kettő egymástól elválaszthatatlan. A hivatkozott döntést 6:5 arányban fogadta el a testület és még egy ideig feltűntek a különvélemények, később aztán teljesen egységessé vált a testület álláspontja hasonló kérdésekben.¹¹¹

Ez a rendszer egyértelműen az első indítványozókat jutalmazta, hiszen csak azok nyerhettek jogorvoslatot, akik először vitték ügyüket a testület elé.¹¹² Az elbírálás alatt álló, párhuzamosan folyó jogviták közül ugyanis csak annak az eljárásnak az érintettje lehet „nyertese” az Alkotmánybíróság döntésének, amely eljárásban az eljáró bíró, illetve a jogerős döntést követően az érintett peres fél az Alkotmánybíróság előtt először kezdeményezett alkotmányossági eljárást, vagy kérelmét egy ilyen kérelemmel egyesítették.

¹⁰⁸ 68/1995. (XII. 7.) AB végzés, ABH 1995, 431, 433.

¹⁰⁹ 33/2003. (VI. 19.) AB határozat.

¹¹⁰ 442/2000. AB végzés, ABH 2003, 1843, 1845.

¹¹¹ KÖBLÖS Adél: „Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz?” in BALOGH Elemér (szerk.): *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2011) 43.

¹¹² Lásd SÓLYOM (22. lj.) 387–388., illetve UITZ Renáta: „Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság” *Fundamentum*, 1999/2. 41., valamint KEMENES István: „Alkotmány, bíróság” *Alkotmánybírói Szemle* 2010/1. 135–137.

A testület a fenti visszásságot elkerülendő igyekezett minél több eljárást egyesíteni, ez azonban az elbírálás után beérkező indítványozókon nem segített. Az ilyen indítványok csak akkor nyerhettek elbírálást, ha egy korábban nem hivatkozott alkotmányi rendelkezést hívott fel, vagyis ha az indítványozó kérelmét e tekintetben nem lehetett „ítélt dolognak” tekinteni.¹¹³

Ezen változtatott a testület a 35/2011. (V. 6.) AB határozatával, melyben – ellentmondva a korábbi gyakorlatának – kimondta, hogy a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben akkor is az Alkotmánybírósághoz fordulhat alkalmazási tilalom kimondása miatt, ha korábban már megállapították az adott jogszabály alkotmányellenességét. Ha tehát az Alkotmánybíróság nem általános, hanem csak konkrét alkalmazási tilalmat rendelt el, akkor – újabb bírói kezdeményezés esetén – lefolytatja a kizárólag alkalmazási tilalom iránti bírói indítvánnyal kapcsolatos eljárást.

Ezt a gyakorlatot szűkítette le a 34/2012. (VII. 17.) AB határozat,¹¹⁴ mely szintén lehetőséget adott arra, hogy az alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezzék a bíróságok, de ezt csak abban az esetben engedte, ha a korábbi határozat bírói kezdeményezés alapján állapított meg alkotmányellenességet és rendelt el egyedi alkalmazási tilalmat. A többségi indokolás szerint a 35/2011. (V. 6.) AB határozat nem terjesztette ki az alkalmazási tilalom önálló előterjesztésének a lehetőségét azokra az esetekre, amelyeknél a korábbi megsemmisítés absztrakt normakontroll hatáskörben történt, illetve nem tette lehetővé azt sem, hogy a megsemmisítést követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be.¹¹⁵ Ez azonban azt eredményezte, hogy ha egy absztrakt indítványt bírált el a testület, azaz nem kellett alkalmazási tilalomról döntenie, vagy ha alkalmazási tilalomról döntött ugyan, de azt alkotmányjogi panasz hatáskörében tette, akkor később alkalmazási tilalom indítványozására még a bíróságnak sincs lehetősége.

Stumpf István a 34/2012. (VII. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában elismeri, hogy a 35/2011. (V. 6.) AB határozat valóban bírói kezdeményezésre vonatkozott, szerinte azonban ez nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény és az új Abtv. vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel az Alkotmánybíróságnak ne lehetne, és ne kellene elbírálnia a kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt, illetve bírói kezdeményezést, akár abban az esetben is, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság korábban

¹¹³ 1031/D/2004. AB határozat.

¹¹⁴ Illetve már korábban a 3013/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [26]–[32].

¹¹⁵ A végzés elemzését lásd részletesen: NASZLADI Georgina: „Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege?” *Fundamentum*, 2013/1. 76–83.

utólagos absztrakt normakontroll eljárásban semmisítette meg.¹¹⁶ Pokol Béla ugyancsak helyesen mutat rá a párhuzamos indokolásában, hogy a testület a határozat meghozatalakor nem volt tekintettel a régi, illetve az új Abtv. különbségeire. „Ugyanis míg az előzőben a bírónak csak akkor kellett az Alkotmánybírósághoz fordulnia az előtte folyó ügy eljárásának felfüggesztése mellett, ha az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességét észlelte, addig a jelenlegi Abtv. 25. §-a ezentúl akkor is kötelezővé teszi ezt, ha olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, melynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, és kérnie kell az alkalmazási-tilalom kimondását. Ezt az új kötelezettséget pedig nem szűkíti le ez a szabály az alaptörvény-ellenesség kimondásának valamelyik fajtájára, hanem általános jelleggel teszi.”¹¹⁷

Az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság a fentiekől eltérően is meghatározhatta volna a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát. Ehhez az szükséges, hogy azt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Ezt a jelenlegi gyakorlat mérlegeli, azonban téves következtetésre jut. A legújabb gyakorlat szerint újabb alkalmazási tilalmat akkor lehet elrendelni az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján, ha ez szolgálja a jogbiztonságot és a törvény előtti egyenlőséget, vagyis a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok hasonló elbírálását a bíróság előtt. A következtetés azonban mindig ugyanaz: ha a testület korábban úgy rendelt el ex nunc hatályú megsemmisítést, hogy a konkrét ügyben vagy ügyekben nem rendelt el semmilyen alkalmazási tilalmat, vagyis bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról nem kellett döntenie, akkor a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek el hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság ezután sem rendel el alkalmazási tilalmat.¹¹⁸

A jelenlegi gyakorlat tehát abba az irányba mutat, hogy jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata nélküli, önálló alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés csak akkor lehet megalapozott, ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító döntésében alkalmazási tilalmat korábban már elrendelt.¹¹⁹ Ez a nézőpont nemcsak az Alkotmánybíróság, hanem annak döntései nyomán már a bíróságok

¹¹⁶ 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [69].

¹¹⁷ 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [58].

¹¹⁸ 3147/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [34], 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [46]–[52], 35/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [37]–[42], 3147/2012. (VII. 26.) AB határozat, 3302/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [15]–[21], 3083/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [26]–[27], 27/2014. (VII. 23.) AB határozat.

¹¹⁹ 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, 3026/2013. (II. 12.) AB határozat.

gyakorlatában is rögzülni látszik.¹²⁰ A kialakult gyakorlat akár még indokolható is lehet azon egyedi normakontrollok esetében, amikor a testület nem tartotta indokoltnak egyedi alkalmazási tilalom megállapítását, hiszen a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek el hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság ezután sem rendel el alkalmazási tilalmat. Nehezen tartható azonban ez az álláspont, ha absztrakt normakontroll hatáskörében járt el korábban az Alkotmánybíróság, ahol egyáltalán nem is lehetett volna konkrét ügyben alkalmazási tilalmat elrendelni.

Üdvözlendő, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem követi a fenti gyakorlatot. A Kúria szerint ugyanis a törvényellenesség megállapítására (megsemmisítésére) irányuló eljárás és az alkalmazási tilalom kimondására irányuló eljárás adott esetben elválhat egymástól és a Kúria akkor is rendelkezhet bírói kezdeményezésre az alkalmazási tilalomról, ha korábban absztrakt normakontroll hatáskörben járt el (alapvető jogok biztosának kezdeményezése).¹²¹

XI. Összegzés

A konkrét utólagos normakontroll jellemzőinek bemutatása, illetve az alkotmányjogi panaszokkal való párhuzamba állítása során az alábbi javaslatokat fogalmaztuk meg a jogalkalmazónak, illetve a jogalkotónak.

Az Alkotmánybíróság számára fontos megállapítás, hogy a Kúriához hasonlóan az Alkotmánybíróságnak is lehetővé kellene tennie, hogy a pusztán alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés ne csak akkor lehessen megalapozott, ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító döntésében alkalmazási tilalmat korábban már elrendelt, hanem akkor is, ha korábban absztrakt normakontroll hatáskörben járt el. Ez az értelmezés szükségszerűen következik az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt kötelező indítványozási esetből.

A kezdeményező bírók számára fontos megállapítás, hogy a bíró nemcsak Alaptörvényben biztosított jog, hanem bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmére, sőt nemzetközi szerződésbe ütközésre is hivatkozhat. Ez jelentős különbség az alkotmányjogi panaszokhoz képest, mely hatáskörökben kizárólag Alaptörvényben biztosított jog sérelmét jelölheti meg a panaszos. Következésképpen, ha a bíró nem észleli az alaptörvény-ellenességet, akkor az bizonyos esetekben már alkotmányjogi panasszal sem nyerhet orvoslást.

Az is megállapítható, hogy a bírónak különösen nagy a felelőssége, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárásának szükségességét felismerje, hiszen a Kúria előtt nincs az

¹²⁰ BH 2015.4.110 (hivatkozva a 3216/2014. (IX. 22.) AB határozatra).

¹²¹ KGD2016. 131. (Köf.5.047/2015/3. számú határozat, Indokolás [14]–[15]), Köf.5.041/2015/4. számú határozat.

alkotmányjogi panaszhoz hasonló eljárás. Ez viszont azt eredményezi, hogy ha a bíró nem kezdeményezi a Kúria eljárását, akkor a félnek már nem lesz lehetősége vitatni a jogszabályba, illetve a jogszabályba és Alaptörvénybe ütköző önkormányzati rendeleteket.

Téves és határozottan nem követendő az a bírói gyakorlat, mely szerint a peres fél alapjogi jogosultságának hiány miatt a Pp. 155/B. § (2) bekezdése szerinti egyedi normakontroll eljárás sem kezdeményezhető. Az alapjogi jogosultság meglétét ugyanis nem vizsgálhatja a bíróság.

Azt is szem előtt kell tartaniuk a bíróknak, hogy a közgondolkodástól eltérően vannak kötelező esetei is a konkrét utólagos normakontrollnak, köteles ugyanis az Alkotmánybírósághoz fordulni a bíró, ha az Alkotmánybíróság a bíró előtt lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét már megállapította. Erre szintén kiemelt figyelmet kellene fordítaniuk a bíróságoknak.

Emellett indokolt lenne a bírói normakontroll hivatalbóli előterjesztésének a lehetőségét kiterjeszteni a bírósági eljárás teljes spektrumára, azaz arra az esetre is, ha egyébként a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellene utasítani.

A fenti megállapításokból az is kiderült, hogy bizonyos esetekben jogalkotói beavatkozásra is szükség lenne. A Bszi. 48. § (3) bekezdése a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárásának kezdeményezésekor csak a más jogszabályba ütközés észlelésének esetével számol, nem foglalja magában azt az esetet, amikor a Kúria az adott önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését megállapította. Mindazonáltal ilyen eset könnyedén előfordulhat, ha korábban a fővárosi és megyei kormányhivatal, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére semmisítette meg a Kúria a bírósági eljárásban alkalmazandó önkormányzati rendeletet.

Végezetül indokolt lenne biztosítani az eljárási törvényekben a fellebbezési jogot arra az esetre, ha a fél a korábban megállapított alaptörvény-ellenességre tekintettel kéri a bíró indítványát, illetve ha a bíró res iudicata-ra hivatkozással utasítja el a fél kérelmét.

© Bodnár Eszter – Szalbot Balázs

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor,

Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515