

**Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak klasszikus rendszerében**  
**Tézisfüzet**



**Témavezető:**

**Dr. habil. Tóth J. Zoltán PhD**

**egyetemi docens**

**Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék**

**Készítette:**

**Egri-Kovács Krisztián**

**Károli Gáspár Református Egyetem**

**Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola**

**A Doktori Iskola vezetője:**

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

**Budapest, 2019**

## **Tartalom**

- I. A kitűzött kutatási feladat, illetőleg a dolgozat megválaszolandó kérdésének áttekintése**
- II. Az elvégzett kutatási témakörök, elemzések bemutatása**
- III. A dolgozat tudományos eredményeinek összegzése**
- IV. A dolgozat témájából készült publikációk jegyzéke**

## **I. A kitűzött kutatási feladat, illetőleg a dolgozat megválaszolandó kérdésének áttekintése**

Az alkotmánybíróságok, az alkotmánybíráskodás, valamint az alkotmányértelmezés az utóbbi évszázadban számos kutatás, vizsgálódás központi kérdését képezte, illetve képezi, amelynek alátámasztására példaként említhetők az alkotmánybíráskodás kialakulására, történelmi előzményeire vonatkozó, az alkotmánybíráskodási tevékenység tudományelméleti meghatározására koncentráló, valamint az alkotmánybíráskodás szervezeti modelljeit összehasonlító megközelítésben, módszerrel feltáró írásművek. A magyar Alkotmánybíróságról a legutóbbi átfogóbb írásokat az Alkotmánybíróság és a legfőbb bírói szerv közötti kapcsolat témakörében publikálták. A magyar tudományos gondolkodásban a közelmúltban honosodott meg a „jurisztokratikus paradigma”, amelyre vonatkozóan a diszkusszió jelenleg is kialakulóban van. E tudományos környezetben vállalkoztam *Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak klasszikus rendszerében* című doktori értékezésem elkészítésére, amelyben célként tűztem ki azon kérdés megválaszolását, hogy az Alkotmánybíróság tekinthető-e önálló hatalmi ágnak. A kérdés felvetését, illetőleg a válaszadásra irányuló törekvéseimet a hatalommegosztás témakörében közel huszonöt évvel ezelőtt előadott problémafelvetés indukálta, amely szerint az is önálló elemzést igényel, hogy a hatalmi ágak elmélete egyáltalán nem vált-e meghaladottá. A hatalmi ágak klasszikus és modern elméleteinek körében kialakult egyes vélemények szerint megszámlálhatatlan hatalmi ág létezik, illetőleg a hatalmi ágak elmélete nemcsak a nemzetállami kereteken belül, hanem a nemzetközi közjog diszciplína területén is érvényesül. Ennek alapján célul tűztem ki annak áttekintését, hogy az Alkotmánybíróság miért vagy miért nem minősülhet önálló hatalmi ágnak.

## **II. Az elvégzett kutatási témakörök, elemzések bemutatása**

Az előző pontban meghatározott kérdésre adandó válasz kiindulópontját az állam fogalmának meghatározott terület és népesség feletti főhatalomként történő meghatározásában rögzítettem. Az állam terminológiájára adott értelmezés megegyezik a szuverenitás fogalmára adott meghatározással, amely független főhatalomként definiálható. A főhatalom kifejezés ugyancsak definiálást igényel. A hatalmat arra való

képességgént szokás meghatározni, hogy a hatalmat gyakorló személy más egyéneket, csoportokat vagy szervezeteket az általa kívánt magatartás megvalósítására késztesse. A szuverenitás birtokosa egy politikailag szervezett társadalomban az akaratát az adott területen élő lakosság felett tudja érvényesíteni. A szuverenitást a hatalommegosztás korlátozza. Az államhatalmi ágak megosztása az önkényes hatalomgyakorlás elleni védekezés eszközének minősül, amely a demokratikus alkotmányokban testesül meg. A népszuverenitásból eredő jogosultságokat az államszervezet egésze gyakorolja az alkotmányozó által az alkotmányban meghatározott hatásköri rend szerint. A hatalommegosztás eszmerendszere a hatalom intézményi és társadalmi ellenőrzésén alapul.

Nincs teljes mértékben egységesnek elfogadott álláspont arra vonatkozóan, hogy a hatalommegosztás eszmerendszerének megjelenése milyen időszakra vezethető vissza. Egyes szerzők szerint a hatalommegosztás eszmerendszere már megjelent az antik és a középkori gondolkodásban. Ezzel szemben más szerzők nem fogadják el a hatalommegosztás tanának antikvitás korába történő visszavetítését. A magam részéről arra az álláspontra helyezkedem, hogy a hatalom korlátozására irányuló törekvések már az antikvitás kori írásművekben is megjelentek, ugyanakkor a hatalommegosztás eszmerendszere elsődlegesen John Locke munkásságában jelent meg, és a XVII–XVIII. század politikai küzdelmeiben bontakozott ki. Az angol jogelméletben dualista koncepció érvényesül oly módon, hogy az igazságszolgáltatás nem minősül önálló hatalmi ágnak, csak a törvényhozó és a végrehajtó hatalom. A doktori értekezésem alapját képező három klasszikus hatalmi ág, azaz a törvényhozó, végrehajtó és az igazságszolgáltatási (bírói) hatalom megnevezése azonban nem Locke, hanem Montesquieu nevéhez és munkásságához fűződik.

A magyar jogtörténeti fejlődés során Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallásában is deklaráltan Magyarország alkotmányos állami folytonosságának és a nemzet egysége megtestesítőjének minősül a Szent Korona-tan, amelyben Eckhart Ferenc meghatározása szerint a XIX. századi gondolkodók Werbőczy István tételeit egyeztették össze a népszuverenitás eszméjével. Az államhatalom alanya az állam, amely a magyar felfogásban a Szent Korona-elméletben jelenik meg. Az államhatalom oszthatatlan, ami nem zárja ki, hogy az állam különböző funkciójú szervei útján járjon el. Az 1848-ban létrejött államszervezetben megvalósult az egyes hatalmi központok egymástól történő elkülönülése. A törvényhozás az uralkodót és az Országgyűlést

együttesen illette meg. A végrehajtó hatalmat az uralkodó kinevezett miniszterei útján gyakorolta. Az uralkodó intézkedései a politikailag felelős miniszterek aláírásával váltak érvényessé. A bírókat az uralkodó nevezte ki.

A közigazgatás és a bírászkodás elválasztása Montesquieu óta az államtudomány meghatározó kérdésének minősül. A közigazgatás és a bírászkodás elválasztása a dualista jogállam kiépítése legjelentősebb lépésének tekinthető. A hatalommegosztás eszmerendszerének magyar államra vonatkozó megállapításai akként összegezhetők, hogy a hatalommegosztás eszmerendszerével szemben álló hatalomkoncentráció elvére épülő, a magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény érvénybe és hatályba lépéséig a Werbőczy István Hármaskönyvében és a Szent Korona-eszmében meghatározott elvek jutottak meghatározó szerephez az 1848. évi áprilisi törvények meghozatalakor, a kiegyezést létrehozó törvények elfogadásakor, valamint a Tanácsköztársaságot követő, jogfolytonosságot megvalósító, az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk hatálybalépésekor.

Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágakhoz szorosan kapcsolódó jogintézménynek minősül. Egy, az Alkotmánybíróságot, illetve az alkotmánybírászkodást vizsgáló doktori értékezésben megkerülhetetlen az alkotmánybírászkodásra vonatkozó meghatározás rögzítése. A közelmúltban közreadott, általánosan elfogadott definíció szerint az alkotmánybírászkodás a jogszabályok, egyéb jogi normák és az egyedi jogalkalmazó szervek határozatai alkotmányosságának bírói elbírálásaként definiálható. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság jogosult és köteles autentikus alkotmányértelmezést végezni. Az Alkotmánybíróság az alkotmány (Magyarországon: az Alaptörvény) védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróságra vonatkozóan tételmondatként kinyilatkoztatható, hogy létrejöttének alapvető feltétele a hatalmi ágak elkülönülésének elfogadása, valamint az alkotmánybírászkodásra vonatkozó alapelvek kötelezőnek tekintése. Az Alkotmánybíróságnak két funkciója van (lehet): a polgárok alapjogainak védelme és a jogalkotási tevékenység ellenőrzése. Az Alkotmánybíróság az ókori görög és római gondolkodásban a *ius naturale* – *ius gentium* eszméjében gyökerezik. Ugyanakkor a modern értelemben vett alkotmánybírászkodásról az Amerikai Egyesült Államokban az 1803-ban a *Marbury v. Madison*-ügyben meghozott döntéstől kezdve beszélnek, amely kimondta, hogy az alkotmánnyal ellenkező törvény nem alkalmazható.

A doktori értekezésemben az alkotmánybíróságok kialakulását vizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy az alkotmánybíráskodás mind a *common law*-jogcsaládban, mind a kontinentális jogrendszerekben a magasabb elvek érvényre juttatása, a felsőbbrendű jog írott formában történő rögzítésének szükségessége és a bírói testületnek az alkotmány érvényesítésére szolgáló eszköze szintéziseként megvalósuló közös fejlődés eredménye. A demokratikus jogállamban a politikai döntés és a közigazgatási döntés jogszabályban rögzített pontos szétválasztása követelményként jelenik meg. Az alkotmánybíróságok és a felsőbbíróságok döntéseikkel meghatározzák a közigazgatás működését is. Az alkotmánybíráskodás eredeti eszméje abban áll, hogy garanciális változtathatatlan keretet biztosít a változó kormánytöbbségek szabad társadalomalakítása számára.

Az előzőekben részletezett eszmetörténeti vizsgálódást követően röviden áttekintettem az alkotmánybíróságok kialakult modelljeit. Az alkotmánybíráskodás amerikai modelljében a bíró az általa eldöntendő egyedi ügyben mellőzi az alkotmányellenes törvény alkalmazását. A bíró védi az alkotmányt, amelyben a hatalommegosztás egyrészt a föderatív államberendezkedésben (horizontális hatalommegosztás) a szövetségi törvényhozás tárgyköreit határozza meg, amelyeket a Legfelsőbb Bíróság értelmez, másrészt vertikális formában (a törvényhozás két kamarájának belső fékje, a végrehajtó hatalom vétója, a bíróságok törvények alkalmazásának mellőzése deklarálására vonatkozó joga) formájában valósul meg.

Az európai modellben a parlament túlsúlya kezdetben megakadályozta az alkotmánybíráskodás elterjedését. Hans Kelsen elméletének hatására 1920-ban kezdte meg működését az osztrák alkotmánybíróság. Hans Kelsen *Tiszta jogtan (Reine Rechtslehre)* című művének elsődleges célja a jogrendszerek általános leírása volt. A kelseni jogrendszerelmélet lényege az ellentmondásoktól és hézagoktól mentes, hierarchizált jogi normarendszer. Az osztrák alkotmánybíráskodás közvetlenül a parlamenti törvényhozás ellenőrzésére és a törvények megsemmisítésére (továbbá a hatásköri viták eldöntésére) irányuló, különbíróság által végzett tevékenységként jött létre. A kelseni alkotmánybíróság lényege, hogy a rendes bírósági szervezetrendszertől elkülönülő alkotmánybíróságban testesül meg. Az európai alkotmánybírósági modell az alkotmányvédelem szélesebb körét foglalja magában, mint az amerikai alkotmánybíróság. Az alkotmánybíróság, mint külön intézmény jogosult valamennyi ügytípus alkotmányossági vonatkozásának elbírálására.

A kelsen-i modellt elfogadó államokban azon vélekedés alakult ki, hogy az alkotmánybíráskodás a három hatalmi ágon kívül helyezkedik el, amelynek tiszteletben kell tartania a többi szerv hatáskörét. A többségi hatalom teszi szükségessé az alkotmánybíráskodást a kontinentális parlamenti rendszerekben. Kelsen a lépcsőzetesen felépített jogforrási rendszer és ezáltal a jogrendszer egységességét vallotta, ami szerint valamennyi jogszabálynak az alkotmánnyal összhangban kell állnia, amit egy külön szerv, az alkotmánybíróság biztosít.

Az államhatalmi ágak megosztása tehát az önkényes hatalomgyakorlás elleni védekezés eszközének minősül, amely a demokratikus alkotmányokban testesül meg. A hatalommegosztás eszméje a modern állam fogalmi jellemzője. A demokratikus alkotmány fogalmának feltüntetése okán felmerül az igény a demokrácia fogalmának meghatározására. Demokráciának nevezik azon kormányzati rendszert, amelyben a döntéseket a közösség hozza meg. Az alkotmányos demokrácia akkor valósul meg, amennyiben a hatalomgyakorlást az alkotmányban rögzítik. A modern demokráciák az alkotmányosság eszméje által érvényre jutott joguralom keretei között működnek. Az alkotmányban meghatározottak érvényesítése elsődlegesen a bíróságok feladata. A jogszabályi hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő a magasabb szinten elhelyezkedő jogszabállyal ellentétesnek minősülő jogszabályok megsemmisítése érdekében azonban egy magasabb szintű bírósági szervet szükséges létrehozni, ami a politikától elszigetelődő bíróságok jogszabály-értelmezési feladatával indokolható. Az alkotmányértelmezés a jogszabályok (jogi normák) értelmezésének egy speciális, absztrakt esete, amely során az alkotmány rendelkezéseinek hézagait töltik ki, illetve ellentmondásait oldják fel. A modern jogrendszerekben az alkotmány a jogszabályok fölé emelkedik. A törvényhozást az önkényes hatalomgyakorlás érdekében korlátozni szükséges, az alkotmányos korlátok érvényesítése pedig szükségképpen a bíróságok feladata. A modern alkotmányos demokráciában léteznie kell olyan szervnek, amely a demokratikus eljárás eredményét ellenőrzi. E szerv nem más, mint az alkotmánybíróság.

Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolatának feltárását követően értekezésemben a magyar Alkotmánybíróság létrejöttének előzményeit, kialakulását és működését tekintetem át az irányadó jogszabályi rendelkezések feltérképezésével az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően, valamint az Alaptörvény hatálybalépését követően. A magyar alkotmánybíráskodás előzményei megítélésem szerint a XIX.

század időszakára vezethetők vissza. Báró Eötvös József *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra* című művében a „legfőbb törvényszékhez” alkotmánybíróági jogköröket is társít. A Legfőbb Törvényszék a másik két hatalmi ágat semlegesíteni és személyteleníteni tudja; így megvizsgálhatja a születő törvényt abból a szempontból, hogy az ellentétes-e az alkotmánnyal. E Legfőbb Törvényszék felállítását – állambíróság elnevezéssel – az 1869. évi IV. tc. vitája során Deák Ferenc kezdeményezte. Javaslatában az állambíróságot a politikai bűnügyekben, a hatóság és a bíróság közötti vitákban és „más tárgyokban” való döntési jogosultsággal ruházta fel.

A két világháború között a Tomcsányi Móric vezette Közjogi és Közigazgatási Jogi Szemináriumban végzett kutatások során összegyűjtötték és összegezték az alkotmánybíráskodásra vonatkozó ismereteket. Amennyiben a törvényt nem a megszabott alkotmányos úton és formák között fogadják el, abban az esetben alaki alkotmányellenesség áll fenn. Az alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály a magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes. Magyarországon 1948-ban kíséreltek meg egy, az Alkotmánybíróshoz hasonló intézményt kialakítani, amely nem bizonyult tartósnak. A szocialista gazdasági és társadalmi rendszer nem kedvezett az alkotmánybíráskodás kialakulásának. A szocialista rendszer a hatalom egységét és a parlamenti szuverenitás egységét vallotta, az államot az uralmon lévő osztály osztthatatlan osztályhatalmat gyakorló erőszakszerveként meghatározva. A szocialista államok elvetették az alkotmánybíróshoz bármely változatának gondolatát.

Az 1970-ben a *Javaslatok az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács munkájának továbbfejlesztéséről* címmel készített kiadványban jelent meg az alkotmányellenőrzés gondolata. Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) létrehozta az alkotmányvédelem legfontosabb szerveit és azok hatásköreit. Az Országgyűlés – az Országgyűlés állandó bizottságainak közreműködésével – biztosította a társadalom alkotmányos rendjét. Az Országgyűlés valamely alkotmányossági probléma kivizsgálására ideiglenes bizottságot is létrehozhatott. Emellett az országgyűlési bizottságok felvethettek alkotmányossági problémát, alkotmányvédelmi javaslatot terjeszthettek elő, valamint az átadott törvény- vagy törvényerejű rendelet javaslatokat, tervezeteket alkotmányossági szempontból is vizsgálniuk és véleményezniük kellett, akár szakértők igénybevételevel és közreműködésével is. E körben az Országgyűlés megsemmisítette az állami szervek alkotmányba ütköző rendelkezéseit.

Az Alkotmány 21. § (3) bekezdését az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvény 1. §-ában meghatározott rendelkezés akként módosította, hogy az Országgyűlés által megválasztott Alkotmányjogi Tanács volt jogosult ellenőrizni a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát. Az Alkotmányjogi Tanács ügyrendje az Országgyűlés ügyrendjének egy fejezetévé vált. Noha az Alkotmányjogi Tanács előkészítése során felmerült az alkotmánybíróság típusú szerv létrehozásának lehetősége is, az Alkotmányjogi Tanács végül a legfőbb képviseleti szerv rendszerébe illeszkedett bele, az Országgyűlésnek alárendelt szerv lett, ami kifejeződött abban is, hogy tagjait az Országgyűlés választotta, akik az Országgyűlésnek felelősséggel tartoztak. Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 1. §-ában meghatározott rendelkezés a tizenegy-tizenhét visszahívható tagból álló, a Hazafias Népfront Országos Tanácsa javaslatára az Országgyűlés által az országgyűlési képviselők, valamint más közéleti személyiségek közül megválasztott testület feladatkörébe utalta a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságának biztosításában történő közreműködést, ezek ellenőrzését, valamint az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését. A törvény nem tette lehetővé a testület számára az alkotmányellenesség megállapítását, e körben a döntést az Országgyűlés hozta meg.

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

Végül az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 6. §-a az Alkotmány IV. fejezetének 32/A. §-sal történő kiegészítésével szabályozta az Alkotmánybíróság jogintézményét. Az Alkotmánybíróság létrehozatala szerves része volt a rendszerváltás közjogi folyamatának. Egyes szerzők a magyar alkotmánybíráskodás kritikájaként vették fel, hogy a magyar Alkotmánybíróság világviszonylatban is rendkívül széles hatáskörrel rendelkezett. A magyar alkotmánybíráskodás megkezdésével kifejezetten deklarálták, hogy az Alkotmánybíróság döntése során megjelenő „láthatatlan alkotmány” az írott alkotmány felett áll.

A Magyar Közlöny 2011. április 25. napján megjelent 43. számában kihirdetett Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként határozza meg. Az Alkotmánybíróság a korábbi jogszabályi rendelkezésekkel megegyezően az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket, bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, ennek eredményeképpen pedig az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt megsemmisíti, amely a döntés közzétételét követő napon hatályát veszti, és a jogszabály e naptól nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság újonnan bevezetett hatásköre az ügynevezett valódi alkotmányjogi panasz; eszerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, az alaptörvény-ellenes bírói döntést pedig – a döntéssel felülvizsgált, szintén alaptörvény-ellenes más bírósági vagy más hatósági döntésekre is kiterjedően – megsemmisíti.

A korábbi szabályozással ellentétben a testület az Alaptörvénnyel ellentétes konkrét, egyedi bírói döntést megsemmisítheti, utólagos normakontroll pedig immáron nem indítványozható bárki által; az Alkotmánybíróság kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

Az Alkotmánybíróság előzményeinek és a testületre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek az áttekintését követően az Alkotmánybíróság működését és hatáskörgyakorlását tekintettem át az alkotmánybírósági esetjog tükrében, amely alapján megkísértem az alkotmánybírósági hatásköröket a klasszikus hatalmi ágakkal megfeleltetni, amit a következő pontban részletezettek szerint összegzek.

### **III. A dolgozat tudományos eredményeinek összegzése**

Az alkotmánybíráskodás fogalmának, illetve a magyar Alkotmánybíróság kialakulásának, működésének és hatáskörgyakorlásának áttekintését követően nem kerülhető meg a doktori értekezésemben feltett központi kérdésre történő válaszadás.

Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások összegzését követően következtetésként megállapító, hogy az Alkotmánybíróság a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ághoz, azaz a három klasszikus hatalmi ághoz szorosan kapcsolódó jogintézmény.

Az Alkotmánybíróság az absztrakt normakontroll-eljárással a törvényhozó hatalmi ághoz kapcsolódik: a testület negatív jogalkotási tevékenységet valósít meg azáltal, hogy az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvénynek az Alkotmánybíróság által megállapított alaptörvény-ellenessége esetén a törvény a köztársasági elnök által nem hirdethető ki. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény az érintett törvény (annak alaptörvény-ellenességének megállapítása utáni) újratárgyalását követően kötelezi az Országgyűlést pozitív jogalkotási tevékenység megvalósítására (hacsak az Országgyűlés le nem mond a kérdéses tárgykör szabályozási igényéről). Az előzetes normakontroll-eljárás emellett kiterjed az Országgyűlés által megállapított házszabályi rendelkezések és a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára is. A doktori értekezésben ugyanakkor az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára mutattam rá, amely szerint az Alkotmánybíróság kifejezetten tartózkodott a jogalkotási kérdésekben történő állásfoglalástól.

Az absztrakt normakontroll típusába sorolható utólagos normakontroll-eljárásban az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, ami az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvényben foglalt eljárási jogszabályi rendelkezéseknek történő megfelelésre vonatkozó vizsgálatra is kiterjedhet. Alaptörvény-ellenesség fennállása esetén az Alkotmánybíróság a negatív jogalkotás körébe tartozó, főszabály szerint megsemmisítő döntést hoz a jogszabály-ellenesen elfogadott Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása, valamint a tartalmilag vagy formailag alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés esetében, ami ugyancsak a törvényhozó hatalom korlátozásának, így a jogalkotásba való (negatív) beavatkozásnak minősül.

Ez utóbbi alól jelenleg a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, vámokról, valamint helyi adók központi feltételeiről szóló törvények jelentenek Magyarországon kivételt. Az e tárgyba tartozó törvényeket az Alkotmánybíróság (utólagos normakontroll és más, tipikus hatásköreiben) kizárólag az élethez és az

emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal történő tartalmi ellentét esetén vizsgálja, és csak az ezekbe való ütközés miatt semmisíti meg.

A bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz eljárás az egyedi normakontroll körébe tartozó alkotmánybíróági eljárás. A „bírói kezdeményezés egyedi normakontroll-eljárás iránt” megnevezésű alkotmánybíróági eljárás bíróági ügyben alkalmazandó jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére irányul, amely alkotmánybíróági eljárással a negatív jogalkotói hatáskör az igazságszolgáltatási hatalmi ágban is érvényesíthető. Az egyedi normakontroll-eljárás másik típusába tartozik az alkotmányjogi panasz megnevezésű alkotmánybíróági eljárás, amelynek két típusa (a közvetlen és a régi típusú panasz) az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazásával bekövetkezett jogsérelem orvosolására irányul, amellyel szintén negatív jogalkotói hatáskör valósul meg (mivel utóbbi esetekben nem a bírói döntéssel, hanem az annak alapjául szolgáló jogi normával, azaz a jogszabályi rendelkezéssel vagy a jogszabály egészével magával van alkotmányossági probléma). Az utóbbi alkotmányjogi panasz eljárást a bíróági jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, az előbbi típusú alkotmánybíróági eljárást kivételesen, a jogszabályi rendelkezés közvetlenül, bírói döntés hiányában bekövetkező alkalmazása vagy hatályosulása esetén lehet igénybe venni. E két típusú, jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítő alkotmánybíróági döntéssel az Alkotmánybíróság a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalmi ágba tartozó jogalkotási tevékenységet korlátozza.

A bírói döntés ellen előterjeszthető (úgynevezett „valódi”) alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatási hatalmi ág jogértelmezési és jogalkalmazási tevékenységét szorítja korlátok közé, ezzel a bírói hatalom működésébe avatkozik bele. Bírói döntés megsemmisítése esetén az eljárási jogszabályi rendelkezésekben meghatározott módon kell eljárni. A legutóbbi kutatások fényében az Alkotmánybíróság és az egységes jogértelmezést és jogalkalmazást biztosító Kúria között kialakuló konvencionális álláspontnak tekinthető azon megközelítés, amely szerint az Alkotmánybíróság tartózkodik a jogértelmezési kérdésekben történő döntéshozataltól, amelyet a Kúria az alkotmánybíróági döntésekben, valamint azok indokolásában meghatározott alapjog-értelmezés elfogadásával és alkalmazásával ellentételez.

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára bármelyik típusú alkotmánybíróági eljárásban sor kerülhet hivatalból vagy az indítványozók kérelmére. A hatályos alkotmánybíróági eljárásra vonatkozó törvényi rendelkezés a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközése esetén a bíróság kötelezettségévé teszi az Alkotmánybírósághoz fordulást az alkotmánybíróági eljárás felfüggesztése mellett. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa is indítványozhatja. E rendelkezés ugyancsak a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalmi ág tevékenységét korlátozó negatív jogalkotási tevékenységnek minősül.

Az Alkotmánybíróság a közvetlen demokrácia körébe tartozó közhatalomgyakorlással is kapcsolatban áll a bárki által indítványozható, az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelő népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen – az Alaptörvénnyel való összhang és törvényesség szempontjából – igénybe vehető alkotmánybíróági eljárás formájában. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban kivételesen vizsgálja a népszavazási kérdés tartalmát illető, hitelesítéssel összefüggő aggályokra irányuló indítványokat. Az Alkotmánybíróság a – hatalmi ágak modern elméleteinek egyes képviselői szerint önálló hatalmi ágnak minősülő – önkormányzatokra is jelentős befolyással van a Kormány indítványára a helyi önkormányzat képviselő-testülete és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete alaptörvény-ellenes működésére vonatkozó vélemény nyilvánításával.

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek áttekintését követően az Alkotmánybíróság és a klasszikus hatalmi ágak közötti kapcsolatról is szükséges állást foglalni. A jelenlegi jogszabályi rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság azért nem tekinthető önálló hatalmi ágnak, mert a testület döntéseinek jogkövetkezményeit a klasszikus hatalmi ágakba tartozó jogintézményeknek kell (és lehet) orvosolniuk. A keletkezésére nézve visszaható hatállyal megsemmisített jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásától a jogalkalmazó szervek tartózkodni kötelesek. Megítélésem szerint az Alkotmánybíróság emellett pozitív jogalkotási tevékenységet is végez. Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával az Alkotmánybíróság rendelkezéseit a jogalkotó jogalkotási aktus megalkotásával hajtja végre. A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával az

alkotmánybírósági döntésben tartalmi szempontból jogalkotásra kerül sor, amelyre vonatkozóan kritikaként fogalmazható meg, hogy az alkotmánybírósági döntésekben megállapított rendelkezések az írott alkotmánytól és az írott jogszabályi rendelkezésektől elszakadnak, ezáltal a jogalkotási tevékenység a kötelezően alkalmazandó alkotmánybírósági döntésekben foglaltakkal korlátozódik. E tevékenységével az Alkotmánybíróság a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág jogalkotási tevékenységére negatív hatással van.

A bírói döntések megsemmisítése esetén az alkotmánybírósági döntések jogkövetkezményeit a bírói hatalmi ág vezető jogintézménye, a Kúria határozza meg az eljárási jogszabályi rendelkezések alkalmazásával. A megsemmisítésen túlmenően az alkotmánybírósági döntésekben megjelenhet olyan, az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelmény, amelynek a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie, amely a bíróság jogértelmezési és jogalkalmazási tevékenységét nagymértékben befolyásolja. Az igazságszolgáltatási tevékenység során a bíróság köteles figyelembe venni az alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogértelmezést, ami a bíróság jogértelmezési tevékenységét korlátozza, és ezzel részben átveszi a bírói hatalmi ág feladatait.

Összegzésként megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a klasszikus hatalmi ágakhoz kapcsolódó részjogosítványok gyakorlását lehetővé tevő alkotmánybírósági eljárások miatt kötődik a klasszikus hatalmi ágakhoz, ezért nem minősíthető az Alkotmánybíróság önálló hatalmi ágnak. Az előzőekben megfogalmazott indokok alapján az értekezésemben feltett kérdésre akként válaszolok, hogy *az Alkotmánybíróság a klasszikus hatalmi ágak „hibrid” jogosítványait gyakorló, modern értelemben vett további önálló hatalmi ágnak nem minősülő jogintézmény.*

#### IV. A dolgozat témájából készült publikációk jegyzéke

1. A hatalommegosztás eszmerendszerének egyes kérdései. *Jog és Állam*, 18. szám, VIII. Jogász Doktoranduszok Országos Találkozója, Budapest, KRE-ÁJK, 2013.
2. A hatalommegosztás elméletének egyes kérdései. In Tavaszi Szél 2013/SPRING WIND 2013. Konferenciakötet. Doktoranduszok Országos Szövetsége/Association of Hungarian Phd and DLA Students, Budapest, 2013.
3. A hatalommegosztás terminológiája és a hatalommegosztás tana – eszmetörténeti áttekintés. *Jogelméleti Szemle*, 2017/2. szám.
4. Hatalommegosztás a magyar eszmetörténetben. *Jogelméleti Szemle*, 2017/4. szám.
5. Az Alkotmánybíraskodás történeti előzményei. *Jog és Állam*, 22. szám, XII. Jogász Doktoranduszok Országos Találkozója, Budapest, KRE-ÁJK 2018.
6. Az alkotmánybíraskodás kialakulása. *Jogelméleti Szemle*, 2018/1. szám.
7. Az Alkotmánybíróság és a demokrácia kapcsolata. *Jog és Állam*, 23. szám, XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Találkozója Budapest, KRE-ÁJK 2018.
8. Az alkotmánybíraskodás és a demokrácia kapcsolata (bővített és átdolgozott változat). *Jogelméleti Szemle*, 2018/3. szám.
9. Tóth J. Zoltán – Egri-Kovács Krisztián: A hatalommegosztás elmélete a XIX. század második és a XX. század első felének politikai filozófiai gondolkodásában Magyarországon. [Megjelenés alatt.]