

## ALKOTMÁNYI ELJÁRÁSJOG, ALKOTMÁNYJOGI ELJÁRÁSOK, ELJÁRÁSI ALKOTMÁNYOSSÁG

CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József  
egyetemi docens (ELTE ÁJK), egyetemi tanár (PTE ÁJK)  
tud. munkatárs (MTA TK JTI)

Más jogágakkal ellentétben, az alkotmányjognak nincs konceptualizált eljárásjoga. Amíg a büntető, a polgári vagy a közigazgatási anyagi és eljárásjog dogmatikailag és pozitív jogilag egyértelműen elkülöníthető, definiálható, addig az alkotmányjog esetében nem merül fel ilyen duális megközelítés. Más jogágakban ugyanis az egységes eljárásjog létét az a közös alapszituáció határozza meg, hogy az anyagi jog alapján keletkező igényről bíróság dönt jogvitában, különböző eljárásokban. Az alkotmányjogi eljárásoknál ez a közös nevező hiányzik. Ennek ellenére az kétségtelen, hogy az alkotmány ‘anyagi’ – vagyis alapelvi, alapjogi, szervezeti, hatásköri stb. – normái sem érvényesülhetnek alkotmányi és alkotmány alatti eljárási normák nélkül. Másként fogalmazva, az eljárási alkotmányosság akkor garantált, ha az eljárási normák az alkotmányi alapelvek érvényesülését szolgálják, ezért az eljárási szabályok alkotmányossága az alapelvek szempontjából értékelhető, értelmezésüket azokra tekintettel lehet elvégezni.

Ezért ebben a tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy körülírjuk az ‘alkotmányi eljárásjog’ mibenlétét (amennyiben meghatározható ilyen), és megpróbáljuk rendszerezni az alkotmányjogi eljárásokat, figyelemmel az eljárási alkotmányosság követelményeire is. A megközelítés kettős: egyrészt elméletileg, a ‘*Sollen*’ irányából igyekszünk leírni a vizsgálati tárgyat, másrészt a magyar alkotmányjogi materián szemléltetjük megállapításainkat (‘*Sein*’). Előjáróban érdemes azonban megtenni bizonyos elhatárolásokat.

---

\* A tanulmány a K-109319. sz. OTKA kutatás („Eljárási alkotmányosság, különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra”) keretében készült. Köszönettel tartozunk Szente Zoltánnak, Papp Imrének, Jakab Andrásnak, Ambrus Mónikának, Könczöl Miklósnak és Balázs Istvánnak az MTA TK Jogtudományi Intézetében 2016. március 24-én tartott kéziratvitán elhangzott értékes javaslataikért, valamint Lukonits Ádámnak a szöveg korábbi változatára tett észrevételeiért.

Kiindulópontot jelenthetne ugyanis a német alkotmánydogmatikában bevett ‘alkotmányeljárásjog’ (*Verfassungsprozessrecht*) összetétel. E kifejezés az alkotmánybíróóság eljárásaira utal,<sup>1</sup> vagyis az alkotmánybíróósági eljárások összefoglaló megjelölése, amely az alkotmányjogba tartozó eljárásoknak csupán az egyik csoportja, bár valóban kiemelkedő, mivel a chartális alkotmány védelmét szolgáló eljárásokat fogja át, s közös nevezőt jelent, hogy (alkotmány)bíróóság dönt jogvitában.<sup>2</sup> Az alkotmánybíróósági eljárásnak tárgyat képezheti a többi alkotmányjogi eljárás is, mivel az eljárási szabályok megsértése lehet olyan súlyos, hogy alkotmányellenességet idéz elő. Mindazonáltal az alkotmánybíróósági eljárásjog mellett számos más alkotmányi és alkotmányjogi eljárás is elkülöníthető, ezért semmiképp nem korlátoznánk az előbbire az ‘alkotmányi eljárásjog’ összetételt.

Megközelíthetnének a kérdést az alkotmány létrehozására irányuló eljárás felől is, amely az alkotmányozó hatalom önkorlátozásán alapul, s jellege szerint alkotmány előtti, konstituáló eljárás – a pozitív alkotmányjog jellemzően nem szabályozza. Noha legitimációs szempontból kiemelkedő jelentőségű processzus, mégsem soroljuk az alkotmányi eljárásjog körébe. Az alkotmány módosítására irányuló eljárás viszont már kétségtelenül ebbe a körbe tartozik, de megint csak alkotmányjogi eljárások egyike.

Az alkotmányi eljárásjog<sup>3</sup> meghatározásánál a kiindulópontunk normatani, és arra alapoz, hogy az alkotmány egésze normatív rendszert, kötelező jogtételeket jelent, amelyek azonban hatásukat, jellegüket tekintve eltérőek: az alapelvek, programtételek és célkitűzések mellett a közvetlenül kötelező alkotmányi normák szabályozási tárgyuk szerint tovább csoportosíthatók. Így vannak közöttük normatív meghatározások, alapjogi normák, alkotmányi tilalmak, kötelezettségek, garanciaszabályok, valamint szervezeti, kreációs, kompetencianormák és eljárási szabályok.<sup>4</sup> Az alaptörvényeknek egyrészt vannak rendelkezései, amelyek *közvetlen eljárási normáknak* nevezhetők. A *közvetlennel* tekinthető eljárási rendelkezések közé tartoznak mindazok, amelyek alkalmazásával közvetlenül az alkotmány alapján döntés hozható. Másrészt találhatók olyan – *közvetettnek* nevezhető – eljárásjogi normák is, amelyek bár kimon-

<sup>1</sup> Michael SACHS: *Verfassungsprozessrecht*. 3. Aufl. Tübingen, Mohr Siebeck, 2010.; Ernst BENDA – Eckart KLEIN: *Verfassungsprozessrecht*. Lehr- und Handbuch 2. Aufl. Heidelberg, C. F. Müller, 2001.

<sup>2</sup> A német *Verfassungsprozessrecht* kifejezést alkotmányi eljárásjogként ülteti át SZALBOT Balázs: Új jogág születőben? Az alkotmányi eljárásjog szükségszerűségéről és alapvonalairól. *Ars Boni*, 2014. december 25. <http://www.arsboni.hu/uj-jogag-szuletoben-az-alkotmanyi-eljarasjog-szuksegszerusegerol-es-alapvonalairol.html>

<sup>3</sup> Az alkotmányos eljárásjog – szemben az alkotmányi eljárásjoggal – olyan eljárásjogot jelent, amely az alkotmányi rendelkezésekkel összhangban áll, azoknak megfelel. Pl. a közigazgatási eljárás mércéje a megfelelő ügyintézéshez, tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, ugyanígy a büntetőeljárás az alkotmányban foglalt eljárási alapjogok és alapelvek fényében értékelendő – azaz az eljárások alkotmányosságát az alkotmány irányából és nem az eljárási törvények irányából szükséges értékelni.

<sup>4</sup> PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 90. A kategorizálással nem célunk azt megalapozni, hogy az eltérő jellegű, tartalmú, célú normákat eltérő elvek mentén kellene értelmezni. Ellenkezőleg, úgy gondoljuk, az alkotmányi normákat egymásra tekintettel, azonos módszerekkel szükséges értelmezni. Hasonlóan ld. SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013. 123.

dottan nem ezzel az elnevezéssel szerepelnek az alaptörvényben, de áttételesen eljárást feltételeznek, illetve követelnek meg. Ezek legtöbbször alkotmányi alapelvekből, alkotmányi tilalmakból és alapvető jogokból vezethetők le. A szakirodalomban az eljárási szabályok közé sorolják az egyes alkotmányos intézmények autoritását és szabályozási autonómiáját meghatározó rendelkezéseket, a szűk értelemben vett eljárásra (pl. a törvényalkotási eljárásra) vonatkozó alkotmányossági követelményeket, a néprészvétel szabályait, valamint az alkotmányos intézmények ellenőrzési és kiegyensúlyozási szerepéről szóló normákat.<sup>5</sup> „Másfelől közelítve: az alkotmányos eljárások elemei közé tartoznak az eljárás résztvevőit meghatározó normák; az eljárás résztvevőit kötelező normák; az eljárásban eldöntendő kérdést meghatározó szabályok, vagyis a hatásköri normák; továbbá az eljárás során hozott döntés érvényességi szabályai.”<sup>6</sup> Itt érdemes utalnunk arra, hogy az alkotmányi eljárásjog hatókörébe nem soroljuk be mindazokat a normákat, amelyek az alkotmány tartalmi és eljárási szabályokra történő felosztásán alapulva ide tartozhatnának; vagyis a hatásköri, hatáskör-megosztási és felhatalmazó normákat nem eljárási, hanem kompetencianormáknak tekintjük.<sup>7</sup> Behatóbb vizsgálatuk előtt – az alkotmányi eljárásjog dogmatikai megalapozása érdekében is – indokolt röviden áttekinteni az eljárás általános, illetve jogi fogalmát, főbb jellemzőit és jelentőségét. Ezt követően kerül sor az alkotmányi eljárásjog definiálására, a magyar alkotmánybírói gyakorlat áttekintésére és az alkotmányjogi eljárások rendszerezésére.

## 1. Az eljárásról általában

Az eljárásnak – általános megközelítésben – *több jelentéstartalma* van.<sup>8</sup> Egyfelől sajátos módon végzett *tevékenységet* vagy *műveletet* jelöl. Másfelől felfogható valaminek a hivatalos *elintézésésként* is. Használatos *módszerként*, illetve metodikaként, vagyis problémák megoldásának cselekvési előírásaként, tervszerűen végzett művelet sor értelmében. Alkalmazzák *technológia* vagy technika, továbbá *tennivaló*, teendő értelmében is. Ebben a megközelítésben általában *eljárásmódként* fogják fel, vagyis sajátos *kezelést*, bánásmódot jelent, amely problémák megoldására irányul. Ezek a jelentéstartalmak azonban *minden esetben folyamatot* jelölnek, vagyis *cselekvések egységes, összefüggő sorát*: valaminek a *lefolyását*, végbemenetelét. Az eljárás tehát olyan *sajátos folyamatként* fogható fel, amelynek meghatározott lépései (szakaszai) vannak: van kezdete (amivel az eljárás indul), van célja (ahová el akar jutni), vannak az ehhez a célhoz vezető lépések (az egymást követő eljárási szakaszok, amelyek meghatározott eljárási célt követnek). Az eljárás további sajátossága, hogy ez a folyamatjellege általában – a

<sup>5</sup> TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009. 164.

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> A széles értelemben felfogott eljárási vagy státútumalkotmány Bragyova András koncepciója szerint a szervezetrendszerként felfogott állam „elemeit, összetételét, az államot alkotó egyes szervek hatáskörét, illetékességét, eljárásának szabályait, döntései érvényességének feltételeit határozza meg”. BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1994. 67. Vö. továbbá TÓTH i. m. 43.

<sup>8</sup> Vö. *Magyar Értelmező Kéziszótár* (főszerk. PUSZTAI Ferenc). Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003. 274.

célelés érdekében – racionalizált, tervszerű és legtöbbször szabályozott, mert leginkább ez biztosítja a célelés sikerét.

E sajátosságok alapján megállapítható, hogy *az eljárás szabályozott, egyes lépésekre – szakaszokra – felosztható, átgondolható, nyomon követhető, utólag rekonstruálható és megismételhető folyamat*. Az eljárás vizsgálatának – a meghatározásából következően – *négy fő eleme* különíthető el:

- a döntés *tartalmi eredménye* (helyességének kérdése),
- a döntés *meghozatalának folyamata*, amelynél megkülönböztethető a döntéshozatal belső (metódus) és külső (egy, legtöbbször formalizált eljárási szakaszok) folyamata,
- az eljárási *folyamat jogi rendje* (szabályozása, e szabályozás mélysége és részletessége), valamint
- a *szervezeti előfeltételek* megteremtése, amelyeket elsősorban szintén jogszabályok alakítanak ki és rendeznek.

A helyes döntés megállapítására vonatkozó eljárásnak – és következésképpen szabályozásának – a központi jelentősége *három szempontból* vethető fel.<sup>9</sup>

(i) A döntések tartalmi helyessége és létrejöttük folyamata közötti belső összefüggésből levezethető konzekvencia adódik: ha a folyamat, amelyben a döntés létrejött, hibás, nem megfelelően mérlegelt, vagy egyébként helytelen, úgy tendenciájában maga a döntési eredmény is helytelen lesz. A döntést tehát alapvetően helytelennek lehet és kell tekinteni, ha a döntés meghozatalának folyamata hibás volt, mégpedig akkor is, ha nem is tudható, hogy a helyes döntésnek hogyan kell kinéznie. Ha ez tudható volna, úgy a ténylegesen létrejött döntés ezzel közvetlenül mérhetővé válna. A döntés helyességének a kérdése morális értelemben a rawlsi tiszta eljárási igazságosság kategóriájával váltható ki.<sup>10</sup>

(ii) A döntési tartalom és a döntés meghozatalának folyamata közötti összefüggés továbbá azért jelentős, mert a döntési folyamat megfelelő kialakítására vonatkozó kritériumok (vagy inkább lehetséges hibái kiküszöbölésének feltételei) sokkal könnyebben rögzíthetők, mint maga a döntések tartalmi helyessége. E kritériumok az eljárás szabályozásánál is alapvető jelentőségűek, mert a folyamat szabályozása az eljárás formalizálását jelenti, a formalizált eljárás pedig – ha a szabályokat betartják – nagyobb

<sup>9</sup> Vö. Hans Herbert v. ARNIM: *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*. München, Verlag Franz Vahlen, 1984. 195–196.

<sup>10</sup> John RAWLS: *Az igazságosság elmélete* (ford. KROKOVAY Zsolt). Budapest, Osiris, 1997. 114–116. Rawls az eljárási igazságosság három kategóriáját különbözteti meg. A tökéletes eljárási igazságosság esetében egyrészt létezik bizonyos független kritériuma az eredmény (döntés) helyességének (tisztességességének), amely kritérium az eljárástól elkülönülten, az előtt (előre) meghatározható. Másrészt, megadható olyan eljárás, amely bizonyosan a kívánt eredményhez és csak ahhoz vezet. A tökéletlen eljárási igazságosság esetében a helyes döntés független kritériuma létezik, de nem adott az alkalmas eljárás, amely bizonyosan a kívánatos eredményre vezet (ezt Rawls a büntetőeljárás példájával szemlélteti). Végül, a tiszta eljárási igazságosság kategóriájában nincs független kritérium a helyes döntés tekintetében, csupán a helyes vagy tisztességes eljárás adott, amelynek megfelelő követése esetén az eredményt is helyesnek fogadjuk el, bármilyen legyen is a döntés maga.

eséllyel vezet helyes döntésre, illetve könnyebben biztosítja a döntéshozatal felülvizsgálatát.

(iii) Végül az eljárás jelentősége kvantitatív szempontból is felvetődik. Az eljárási rend hiánya általában az egyes döntések sokféleségére is kihat, mégpedig mindazokra, amelyek ebben a rendben jöttek létre. Aki a döntések helyességével foglalkozik és a lehetséges javításáról gondolkodik, a döntés hatékonyságát az eljárási rend megfelelő szabályozásával jelentős mértékben megnövelheti.

Az eljárás *tárgyaként* az a cél jelölhető meg, amire ez a folyamat irányul, amiről tehát az eljárás során szó van. A cél általában valamely probléma megoldása, adott döntés meghozatala, amely – a céltől, a döntés jellegétől függően – lehet konfliktusmegoldás vagy ennek elkerülése, politikai akaratképzésben való részvétel megvalósítása, de irányulhat jogérvényesítésre, jogvita lefolytatására, vagy jogvédelem megadására. Ebből is adódik, hogy az egyes eljárások jellege számos sajátosságot mutathat fel. Az *eljárás célja, tárgya és jellege* alapján is különbséget lehet tenni az egyes eljárások között, és ez egyben a különböző eljárások eltérő szabályozásának alapját is jelenti.

Az eljárás *minősége* az eljárási cél valóra váltásának helyességétől függ: az eljárásra vonatkozó szabályok betartásától és helyes alkalmazásuktól. Az *eljárás zavarainak* elkerülése érdekében az eljárás szabályozásánál figyelembe kell venni az anyagi jogi rendelkezések érvényesíthetőségét és alkalmazhatóságát. Különben az anyagi jogok gyakorlásának eltorzulása fenyeget, amely az alkotmányban elismert jogok és az azokon alapuló igények érvényesíthetőségét és alkalmazását vagy frusztrálhatják, vagy túlzottan kitágíthatják, érvényesítési deficitet eredményezhetnek, és így az alkotmányi rendelkezések normatív jellegének feloldódásához vezethetnek.

## 2. Az eljárás jogi értelemben

Az eljárás jogi értelemben<sup>11</sup> annak a *jogilag szabályozott* tevékenységnek az összessége, amely *döntés meghozatalára* irányul. Az eljárás jogi – normatív értelemben vett – szabályozása tehát azoknak az adott eljárás rendjét meghatározó előírásoknak az összessége, amelyek a jogi folyamat menetét, alaki lefolyását határozzák meg. Ezek különböző formában – alkotmányi, törvényi, rendeleti vagy ügyrendi szabályokként<sup>12</sup> – kerülhetnek kibocsátásra, mégpedig annak megfelelően, hogy mennyire fontos (mekkora kört érintő, illetve garanciális szempontból milyen jelentőségű) eljárás szabályozásáról van szó. Mivel az eljárásjog általában a döntéshozatal rendjét és módját, a döntések formáját, ezek kihirdetését és végrehajtásának módját is felöleli, ezért az *eljárás szabályozása minden olyan jogi normát* magában foglal, *amelyek kötelező határozathozatalt érintenek*.

<sup>11</sup> Az eljárás jogi értelemben tág fogalomként használandó, nem azonos az eljárásjoggal, amely anyagi jogon alapuló igény érvényesítését teszi lehetővé. Közös azonban bennük az, hogy mindkettő jogilag szabályozott tevékenység összességét jelenti.

<sup>12</sup> Ez utóbbi tágan értelmezendő, mivel konkrét formája lehet normatív határozat vagy normatív utasítás is, mint közjogi szervezetszabályozó eszköz.

Az eljárási szabályok megfogalmazásának, kibocsátásának és alkalmazásának az eljárás optimális támogatását kell szolgálniuk abban az értelemben, hogy az eljárás alkalmas legyen a tervezett cél elérésére. Erre nézve megállapíthatók bizonyos alapelvek, amelyek érvényesüléséből meghatározott követelmények adódnak általában az eljárások (így közöttük az alkotmányi, alkotmányjogi eljárások) szabályozására – amint a Rawlsi tiszta eljárási igazságosság fogalmával rámutattunk.<sup>13</sup> Bár ezek az alapelvek az egyes eljárások sajátosságaihoz igazodnak – következésképpen jelentős eltéréseket mutathatnak fel –, de az alábbiak többé-kevésbé az eljárások általánosítható elveiként körvonalazhatók. Ezek *a) a célorientáltság, b) a racionalitás, c) a hatékonyság, d) az átláthatóság, és e) a demokratikus jelleg.*

*a) A célorientáltság elve* abból következik, hogy az eljárásnak meghatározott cél eléréséhez kell vezetnie, ezért mind az eljárás egyes lépéseinek, mind az ezekre irányuló szabályozásnak a hatékony célérést kell biztosítania. A célérés az eljárás céljának és eredményének összevetésével állapítható meg: mennyiben sikerült az eljárás során a kitűzött célt megvalósítani. Az egyes eljárások karaktere, az eljárás lefolyásának jellege eltérő megoldásokat tehet szükségessé, de az adott eljárás szabályozásánál a tervezett cél elérésének kell a középpontban állnia. E követelmény előfeltételezi az eljárás racionális jellegét és hatékonyságát is.

*b) A racionalitás elve* a célérésre való alkalmasságként is meghatározható: olyan elvárást fogalmaz meg, amelynek lényege, hogy a cél elérésére alkalmazott eljárás a lehető legjobban biztosítsa a kívánt eredmény teljesítését, vagyis a célérés szempontjából a leghatásosabb legyen. Az eljárás racionalitása azt is jelenti, hogy a folyamat egységes és ellentmondásmentes (konzisztens) legyen, az egyes eljárási lépések logikusan kövessék egymást, az eljárás egésze – az alkalmasság mellett – megalapozottan, igazoltan, nyomon követhető módon, az indokolt korrekciókat lehetővé téve funkcionáljon. A racionalitás elvét sérti, illetve csorbítja az eljárás elhúzódnása, követhetlensége, utólagos felülvizsgálhatóságának hiánya, valamint inerciát kiváltó hatása. Természetesen a racionalitás elvének érvényesülése a részleteit tekintve szintén az egyes eljárások sajátosságához igazodik.

*c) Az eljárás alapvető rendeltetése a célérés, de nem mindegy, hogy ennek milyen hatékonysággal tesz eleget. Az eljárás eredményét ugyanis nem pusztán a célérés adja, hanem az is, hogy ezt mennyire effektíven, pontosabban efficiens módon teszi lehetővé. Az eljárás efficiens volta azt jelenti, hogy az elért eredmény (a kitűzött cél elérése) és a felhasznált eszközök optimális költség-haszon viszonyban állnak egymással, vagyis a haszon magasabb, mint a ráfordítások. A haszon minden pozitív következményt, hozadékot felölel, míg a ráfordítások nemcsak a pénzügyi költségeket, hanem az eljárásból*

<sup>13</sup> Rawls szerint a tökéletes eljárási igazságosság a gyakorlatilag fontos esetekben ritka, már ha nem lehetetlen. RAWLS i. m. 115.

adódó minden negatív konzekvenciát (terhet, időbeli elhúzóást stb.) magában foglal, vagyis a hatékonyság semmiképp nem egyszerűsíthető gazdaságosságra.

d) Az *eljárás átláthatóságának* elve a nyilvánosság alapelvének érvényesülését jelenti ezen a területen. Az átláthatóság különösen azokban az esetekben fontos, amelyekben az eljárás adott döntés meghozatalához vezet. Lehetővé teszi a döntéshozatali folyamat nyomon követését, a döntési alternatívák alakulását és az ezek közül történő választás igazolhatóságát. Ez utóbbi a döntés megalapozása és akceptálhatósága szempontjából kap kiemelkedő jelentőséget. Az eredmény (a döntés) helyesként és ezért igazságosként történő elfogadhatóságát alapozza meg, mintegy legitimálva azt. A transzparencia a legitimáltság tartalmi kritériuma.<sup>14</sup> A döntéshez vezető folyamat nyomon követhetőségének meghatározott esetekben garanciális jelentősége, alapvető jogi vonzata is van, biztosítja az önkény kizárását.

e) A *demokratikus jelleg* alapvetően azt követeli meg, hogy az eljárások lefolyása demokratikus módon – vagyis a demokratikus eljárásokra jellemző szempontok szerint – történjen. A demokratizmus attribútuma eljárás-típusonként változhat, azaz más aspektusa érvényesül pl. a választási eljárás bizonyos szakaszaiban, más a jogorvoslati eljárásokban, s megint más az alkotmánybíróági eljárásokban. A néprészvételt megvalósító eljárásokban leginkább akkor valósul meg, ha lehetővé teszi az érintettek eljárásban való közreműködését, továbbá garantálja az érdemi részvételt nemcsak az eljárás során, hanem – legalábbis közvetetten, képviselők útján – már ennek szabályozása kialakításában is. A jogérvényesítési, jogvédelmi eljárások esetében a demokratizmusból adódó követelmény a *tájékoztatottság* és a *hozzáférhetőség*, vagyis az, hogy az érintettek érdemi lehetősége legyen az eljárás elindítására. Ennek az alapelvnek az érvényesülése biztosíthatja az eljárás alkalmazhatóságát és akceptáltságát akkor, ha az eljárási szabályok megállapításánál konszenzusra törekvés érvényesül, mégpedig az érintettek bevonásával. Az eljárások demokratikus jellegének követelménye az alkotmányos demokráciákban már az alaptörvény demokratikus jogállami alapelvéből is levezethető.

### 3. Az ‘alkotmányi eljárásjog’

A demokratikus jogállami alkotmány, mint már említettük – annak következtében, hogy a társadalmi együttlélés alaprendjét határozza meg –, elkerülhetetlenül tartalmaz

<sup>14</sup> Ezt azért is érdemes szem előtt tartani, mert egyre több kritika éri a formális legitimáció elméletét, amely szerint jogi szabályozás nem azért elfogadott, mert legitim, hanem azért legitim, mert elfogadott. E legitimációs elmélet eredménye az, hogy a normák tartalmára nem állítható követelmény. Az eljárási normák esetében tartalmi követelmények az átláthatóság, a demokratizmus, az eljárási igazságosság. Ld. ehhez Matthias HARTWIG: What Legitimises a National Constitution? On the Importance of International Embedding. In: Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (eds.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford–Portland, Oregon, C. H. Beck–Hart–Nomos, 2015. 311–315.

szabályozást különböző eljárásokra. Az alkotmánynak olyan eljárásokat szükséges megállapítania, amelyek lehetővé teszik a társadalmi együttélés során keletkező konfliktusok kezelését és feloldását, továbbá amelyekben a politikai egység létrejöttének és fenntartásának folyamata végbemegy, és amelyek a nyitott kérdések állami szervek általi eldöntését világos, elfogadható, lehetőség szerint tárgyyszerű eredményt garantáló szabályokhoz kötik.<sup>15</sup> Így – többek között – rendelkezik a *demokratikus politikai akaratképzési eljárásról*, továbbá az *állami szervek eljárás módjáról*,<sup>16</sup> valamint az *alapvető jogok érvényesítéséről*, tágabb értelemben a *jogérvényesítési folyamatokról*, ezek feltételeiről és eszközeiről is. Az alkotmányozó maga dönti el, hogy milyen eljárási normákat konstituál, illetve a politikai akaratképzés, a hatalomgyakorlás, továbbá az államszervezet működése, valamint az alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése érdekében melyeket emel alkotmányi szintre. A társadalmi együttéléshez nélkülözhetetlen politikai egység csak tervszerű, tudatos – azaz szervezett – együttműködés által jöhet létre, amely állandó folyamatot jelent, és rendezett eljárást igényel, valamint az egységképző együttműködés sikerét és az állami feladatellátás teljesítését garantálja.<sup>17</sup> Ezért az alkotmánnyal szemben fontos követelmény, hogy a leglényegesebb eljárási szabályokat maga rögzítse, és emellett felhatalmazást adjon az egyes eljárások részletes szabályozására, valamint meghatározza a – nem csupán alkotmányjogi, hanem minden – eljárásra érvényes követelményeket, eljárási alapjogokat. Ezek, és az alkotmányi alapelvek az egyes eljárások konkrét tartalmára is irányadóakká válnak, e nélkül ugyanis az egyes eljárások nem felelnek meg az alkotmányos jogállami demokráciák követelményeinek. Az alkotmány – az eljárási szabályok meghatározása következtében – *eljárásrendként is felfogható*.<sup>18</sup> a benne szereplő eljárási szabályok szigorú eljárási kötöttséget írnak elő, mivel e rendelkezések az alaptörvény normatív jellege következtében mindenkire kötelezőek. Mivel azonban az alkotmány eljárási rendelkezéseiről van szó, mint már a bevezetésben utaltunk rá, alkotmányjogi szempontból csak azok az *alkotmányi rendelkezések* relevánsak, amelyek az egyes *eljárásokat meghatározzák vagy érintik*, ezekre nézve olyan *követelményeket* állapítanak meg, amelyek *garanciaként* az egyes eljárásjogok kialakításának, gyakorlásának, illetve igénybe vételének feltételeit és módját határozzák meg, vagyis a – törvényekben, rendeletekben vagy ügyrendekben történő – részletes szabályozás számára *kötelező mércét* jelentenek. Az alkotmányjogban mindezek a szabályok nem feltétlenül alkotnak egységes, általános eljárásjogot – talán helyesebb lenne ezeket ‘az alkotmányi eljárások jogaként’ megnevezni. Mindazonáltal vizsgálatunk szempontjából azért nem tartjuk

<sup>15</sup> Vö. Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1977. 13.

<sup>16</sup> Az alkotmányok emellett legtöbbször megállapítják a törvényalkotás egyes eljárási lépéseit, továbbá a költségvetés megalkotásának vagy elfogadásának legfontosabb elemeit, de gyakran előfordul az is, hogy a részletek szabályozását a törvényhozás körébe utalják.

<sup>17</sup> HESSE i. m. 9.

<sup>18</sup> Vö. Paul KIRCHHOF: *Mittel staatlichen Handelns*. In: Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. III. Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1988. 182., BRAGYOVA i. m. 59–67.



félrevezetőnek az ‘alkotmányi eljárásjog’ kifejezés alkalmazását, mert álláspontunk szerint azonosíthatók olyan közös elvek, amelyek – bár általánosak – minden alkotmányi és alkotmányjogi eljárásban mérceként szolgálnak.

Az alkotmányban foglalt eljárési rendelkezések érvényesülése az adott állam alkotmányosságának fokmérője is. Mivel többek között az eljárás teszi lehetővé ténylegesen az alkotmányban rögzített anyagi jogi rendelkezések konkrét megvalósulását, ezzel hozzájárul a tényleges helyzet és az alkotmányban normatív módon rögzített állapot megfeleltetéséhez. Az alkotmány eljárásjogi szabályai a materiális jogi rendelkezésekhez vannak hozzárendelve, mert az ezekben foglaltak érvényesíthetőségét teszik lehetővé: az alkotmány anyagi jogi előírásait az egyes eljárési szabályok által meghatározott formában kell valóra váltani, és az egyes esetekre alkalmazhatóvá tenni. Az eljárásjogi szabályozás a materiális joganyagtól is függ, mivel annak az anyagi jognak az érvényesítése a tárgya, amivel a döntésnek foglalkoznia kell. Következésképpen az eljárásjogoknak mellőzhetetlen szerepe van az anyagi jogi rendelkezések valóra váltásában, az alkotmányban foglalt materiális rendelkezések érvényesülésében, amely egyfelől a bennük foglaltak tényleges megvalósulását, másfelől ezeknek – a kikényszeríthetőség értelmében, a jogállam elvéből is adódóan – a bírói úton megvalósuló védelmét garantálják.<sup>19</sup> Az már a konkrét alkotmányi szabályozástól függ, hogy jogilag garantált-e az adott eljárás bírósági felülvizsgálhatósága, továbbá az eljárásjog megsértése mennyiben tartozik bírói útra, illetve ténylegesen milyen igényérvényesítést tesz lehetővé, valamint az anyagi jogi rendelkezésekből milyen követelmények vezethetők le az eljárásjogokra, és ezeknek mennyiben lehet érvényt szerezni.

Az *alkotmányi eljárásjog alapelvei* – amelyeket kötelező betartani – az egyes eljárásfajtákhoz igazodóan *többfélék* lehetnek, de ezek közül messzemenően kiemelkedik az *egyenlőség elve*, a *tisztességes eljárás elve*, valamint a hatékony *jogérvényesítés lehetősége*, amelyek nélkül demokratikus alkotmányi eljárásról nem lehet beszélni. Ezek az elvek legtöbbször alapvető jogok formájában is rögzítést nyernek, de a *jogállamiság* elvéből szintén levezethetők, ezek biztosítják a materiális jogállamiságot, és így az alkotmányi eljárásjog szubsztantív elveinek tekinthetők. Az egyenlőség alkotmányjogi követelménye ebben az esetben az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi funkciójából fakad.<sup>20</sup> A tisztességes eljárás alkotmányjogi parancsából következik az a lehetőség, hogy az eljárás folyamatára befolyása legyen az egyénnek jogai megvédelmése érdekében. A tisztességes eljárásnak minden eljárásfajta alkotmányjogilag garantálnak kell lennie. Az eljárásra vonatkozó alkotmányos kritériumok kötik a jogalkotót, mert olyan eljárési szabályokat kell kialakítania, amelyek azokat kielégítik, de kötik az eljáró szerveket (bíróságokat, hatóságokat) is. A tisztességre vonatkozó igény az adott egyes alapvető jogokból is következik, egyébként az emberi méltóságból – az általános cselekvési szabadságból – szintén levezethető. Emellett a jogállam elvből kö-

<sup>19</sup> Ez azonban nem tekinthető kizárólagosnak, mert meghatározott esetekben az anyagi jog hiányának a megállapítását is jelentheti.

<sup>20</sup> Az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi funkciójával kapcsolatban ld. SÓLYOM László alkotmánybírónak a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolását. ABH 1990, 88, 104.

vetkezik az is, hogy a polgár az állami beavatkozás esetén független bíróság által folytatott felülvizsgálatra tarthasson igényt. A formális jogállamiság elvéből következően az alkotmányi eljárásjogban érvényesülnie kell a *kiszámíthatóság*, a törvényesség, a *rendeltetésszerű* joggyakorlás és az *ésszerű időben meghozott döntés* követelményeinek, valamint annak, hogy az alkotmányosan elfogadott kötelező és végleges döntést mindenki tartsa tiszteletben. A demokrácia elvéből pedig levezethető a döntéshozó szervek *demokratikus legitimitációjának* követelménye, a  *többségi döntéshozatal* és a *transzparencia* elve.

#### 4. Az eljárási alkotmányosság követelményei a magyar alkotmánybíróági gyakorlatban

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy az eljárási alkotmányosság mely kritériumai jelentek meg a magyar alkotmánybíróági gyakorlatban. Az eljárási alkotmányosság foka ugyanis nagymértékben függ az alkotmányvédő szerv aktivizmusától vagy passzivizmusától: amennyiben megszorítóan értelmezi az alkotmány eljárási előírásait, akkor ezzel a jogállamiság elvének érvényesülési körét is szűkítheti. A magyar alkotmánybíróági gyakorlatot jellemző sajátosság, hogy a testület működésének kezdetén az alkotmány eljárási követelményeinek széles értelmezéséből indult ki, miközben az 1990-es évek első felében az alkotmány alatti eljárásjog még kevésbé volt szerteágazó. Később, a 2000-es évektől a testület fokozatosan visszalépett az eljárási alkotmányosság kiterjedt védelmétől, az Alaptörvény utáni gyakorlata pedig még inkább megszorító.

Mivel a magyar Alkotmánybíróság 2012-ig elsősorban normabíróság, nem véletlen, hogy korán kibontotta a *jogállamiság* és a jogalkotási eljárások összefüggéseit: „csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények”,<sup>21</sup> és „[a] jogállamiság és a jobbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. [...] Csak a *formalizált eljárás szabályainak* követésével keletkezhet érvényes jogszabály [...]”.<sup>22</sup> Ez nem jelentette azt, hogy a jogalkotás valamennyi törvényben foglalt eljárási szabályát alkotmányi rangra emelte volna a testület, azaz nem vezetett oda, hogy a jogalkotási törvény önmagában vett megsértése alkotmányellenességet okozott, „csak akkor, ha egyben valamely alkotmányos elv vagy rendelkezés sérül”,<sup>23</sup> ugyanakkor – a jobbiztonság védelmében vagy a jogforrási hierarchia alkotmányban foglalt szabályaira tekintettel – az Alkotmánybíróság egyes jogalkotási alapelveket alkotmányos védelemben részesített. Ugyanígy járt el a parlamenti házszabályok esetében: egyrészt kimondta, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének [...] jogállami követelménye”,<sup>24</sup> de csupán az olyan ügyrendi előírások megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az alkot-

<sup>21</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>22</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.

<sup>23</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159, 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.

<sup>24</sup> 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.

mány rendelkezéseiből fakadnak.<sup>25</sup> A testület többé-kevésbé következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a konkrét jogi szabályozás alapján esetről esetre, a körülmények mérlegelésével döntött arról, hogy a vizsgált eljárási szabályszegés súlya olyan mértékű-e, amely maga után vonja a közjogi érvénytelenség jogkövetkezményét.<sup>26</sup>

Az Alkotmánybíróság az eljárási alkotmányosság körében azt is hangsúlyozta, hogy a *demokrácia* alkotmányi alapelvének érvényesülése megköveteli a közhatalmat gyakorló *szerv demokratikus legitimitációját*. Nem vitatható ugyanis, hogy a közhatalmi döntéseket kizárólag demokratikus legitimitással rendelkező szervek hozhatják meg. Ehhez pedig az *egyik követelmény az eljárási szabályok érvényesülése*, mert az alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.<sup>27</sup> A demokrácia-elvből adódó *másik követelmény a közhatalmi döntésekkel érintettek, illetve a döntéshozatalban közreműködők bekapcsolása a döntéshozatali folyamatba*. A demokratikus jogállamiság és az alkotmányi eljárások tehát szoros összefüggésben állnak, az alkotmány alatti eljárások szabályozása – és annak alkotmányossági megítélése – szempontjából pedig viszonyítási pontot jelentenek. Az Alkotmánybíróság ezekre tekintettel egyik jelentős alkotmányértelmező döntésében, amely a parlament érdemi újratárgyalási kötelességét állapította meg az államfő politikai vétője alapján, a következőket rögzítette: „Az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartása a demokratikus jogállamiság alapvető követelménye. Az eljárási értelemben vett együttműködés azt jelenti, hogy az adott döntéshozatali eljárásban résztvevő minden szervezet, intézmény, közjogi méltóság korlátozás nélkül és zavartalanul élhet az eljárásban meghatározott jogaival, gyakorolhatja hatáskörét, és biztosan számíthat arra, hogy az eljárás minden résztvevője biztosítja és tiszteletben tartja az ő döntéshozatali jogosítványait.”<sup>28</sup>

A nép politikai akaratképzését biztosító eljárásokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a választott testületek legitimitációja szempontjából fontos tényező a választási részvétel: a „jelölő szervezetek és a jelöltek által kifejtett kampány

<sup>25</sup> 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 903. Az újabb gyakorlathoz ld. az első egyháztörvény megsemmisítésével összefüggő 6/2013. (III. 1.) AB határozatból: „[68] A Hárszabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Hárszabály lényeges rendelkezésével ellentétben megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére.”

<sup>26</sup> Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek közjogi érvénytelenségét megállapító 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, [94] bekezdés.

<sup>27</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.

<sup>28</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.

a legitimáció erősítésének irányába hat azáltal, hogy a választópolgárokat a választáson való aktív részvételre ösztönzi.<sup>29</sup>

Az eljárás és a döntés legitimitásága közötti összefüggést a következőképpen változta a testület: „Az alkotmányos demokráciában az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartását elsősorban a döntéshozatalban résztvevő – ellenérdekű és olykor eltérő jogállású, eltérő funkciókat betöltő – szervek ellenőrzik és kényszerítik ki. Az eljárási szabályokat sértő módon meghozott döntés alkotmányos legalitását és legitimitását bármely, a döntéshozatalban részt vevő személy, szervezet vagy intézmény – jogszerűen és jogilag szabályozott eljárásban – kétségbe vonhatja.”<sup>30</sup>

A demokrácia és a jogállamiság alapelveinek összefüggését és eljárási konzekvenciáit így összegezte az Alkotmánybíróság: a demokratikus jogállam feltételezi „a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv – olykor folyamatos – együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez.”<sup>31</sup> „A demokratikus legitimitás elve/követelménye azt jelenti, hogy a demokratikus hatalomgyakorlásra [...] előírt szabályok szigorú betartásával meghozott döntés – annak tartalmától, illetve a tartalommal való egyetértéstől vagy egyet nem értéstől függetlenül – mindenkire nézve kötelező és végrehajtható. A döntést vitatni vagy megváltoztatni csak újabb, a szabályoknak szigorúan megfelelő demokratikus eljárásban lehet.”<sup>32</sup>

Az Alkotmánybíróság a *tisztességes eljárás* követelményrendszerének összetevőit elsősorban (de nem kizárólagosan) a bírósági eljárás vonatkozásában bontotta ki – a jogbiztonság elvének, az Emberi Jogok Európai Egyezményének és a strasbourgi esetjognak a hasznosításával. Már gyakorlatának kezdetén egyértelműsítette, hogy az alkotmány „az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot”, azonban „nem [...] garantálja, hogy annak eredménye minden esetben helyes lesz”.<sup>33</sup> Az Alkotmánybíróság szerint „a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye”.<sup>34</sup> A 6/1998. (III. 11.) AB határozatban kialakított elvi álláspont szerint a tisztességes eljárás követelménye

<sup>29</sup> 175/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 615, 619. „A választópolgárokhoz minél szélesebb körben eljuttatott kampányanyagok, amelyekben a jelöltek és jelölő szervezetek ismertethetik programjaikat, népszerűsíthetik jelöltjeiket, a választópolgárok megalapozott és tájékozott döntését segítik elő.” Uo.

<sup>30</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.

<sup>31</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647. Ld. ehhez továbbá PAPP Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére. *Kodifikáció*, 2012/2. 38–32.

<sup>32</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 656.

<sup>33</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64.

<sup>34</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.

olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Vagyis „[n]incs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás »tisztes-séges« voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta”.<sup>35</sup> Az Alkotmánybíróság több döntésében is elismerte az eljárás egyszerűsítésének lehetőségét, és hangsúlyozta az időszerűség követelményének fontosságát, kitért azonban arra is, hogy „gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárási, s főként a közvetlen alkotmányi garanciák érvényesítéséről ezen eljárások során is gondoskodni kell, és erre az érdekeltek akaratának tiszteletben tartása mellett kerülhet sor”.<sup>36</sup> „Az időszerűség követelménye [...] csak egy a tisztességes eljárás elmei közül, amelynek érvényre juttatása végtelékig nem fokozható, és amely a tisztességes eljárás további szempontjai fölött nem szerezhet uralkodó befolyást, más alapjogot pedig semmiképpen nem sérthet.”<sup>37</sup> A testület újabb gyakorlatában kimondta: „Az Alaptörvényben megfogalmazott tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének elemei [...] olyan alkotmányos mércét jelentenek, amely a jogszabályi környezetet túl, az egyedi ügyben hozott bírói döntések megítéléséhez is alapul szolgálnak.”<sup>38</sup>

## 5. Az alkotmányjogi eljárások rendszerezése

Az alkotmányok eljárási szabályait – céljuk, valamint az alkotmányi alapelvekhez való viszonyuk alapján – többféleképpen csoportosíthatjuk. Az alábbiakban először az eljárási célok szerinti felosztást mutatjuk be, majd az eljárási legitimitációt és az alkotmányos követelményeket szem előtt tartó, alkotmányi alapelvekhez kapcsolódó osztályozást is. Végül a magyar Alaptörvény eljárási szabályainak áttekintésével szemléltetjük a magyar alkotmányi eljárásjog kereteit.

### 5.1. Az eljárás célja

*Az alkotmányi eljárási rendelkezései* – azok célja szerint – *három nagy területre* oszthatók fel, amelyeken belül azonban további differenciálás végezhető el. A három nagy terület: *a) a nép közvetlen demokratikus politikai akaratképzése, b) az állami szervek*

<sup>35</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95, 99.

<sup>36</sup> 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89, 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004-II, 1316, 1320, 1322.

<sup>37</sup> 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 228.

<sup>38</sup> Ld. az Alaptörvény előtti 'fair trial' gyakorlatot megerősítő 7/2013. (III. 1.) AB határozatban a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a [26]-[27] bekezdést. ABK 2013, 382, 386. E határozat [24] bekezdése szerint „A tisztességes eljárás alkotmányos előírásának lényeges tartalmát tekintve 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a korábban hatályban volt Alkotmány 57. § (1) bekezdésével azonosan rendelkezik, [...] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírói gyakorlatot.” ABK 2013, 382, 385.

*döntéshozatali eljárásai, és végül c) az alapvető jogok érvényesítését lehetővé tévő eljárások.*

*a) A nép közvetlen demokratikus politikai akaratképzését lehetővé tévő eljárások, amelyek a nép közhatalom gyakorlásában való – materiális jogi normák által meghatározott – részvételének, illetve közreműködésének módját, e szabályok tényleges érvényesülését biztosítják. Ebből a szempontból a legjelentősebb a *parlamentari képviselők választási eljárása* és a *népszavazási eljárás*. Ezek az eljárások az alkotmányos demokrácia léte szempontjából mellőzhetetlenek, mert a közhatalom eljárás általi legitimitását fejezik ki, a közhatalom gyakorlásának igazoltságához járulnak hozzá. Mivel a politikai akaratképzésnek az alkotmányos demokráciában nélkülözhetetlen szerepe van, ezért az eljárási szabályoknak lehetővé kell tennie a demokratikus akaratképzést, hozzá kell járulniuk a demokratikus értékek megvalósulásához, biztosítaniuk szükséges az ehhez kapcsolódó alapvető jogok érvényesíthetőségét. A demokratikus politikai akaratképzés maga is olyan folyamatként fogható fel, amely konkrét – legtöbbször (alap)jogok által garantált és jogi szabályozással formalizált – eljárásban valósul meg. A demokráciában adottnak kell lennie azoknak a lehetőségeknek, hogy a politikai-hatalmi döntések címzettjei érdemben, *közvetve vagy közvetlenül* részt vegyenek, illetve közreműködjenek az őket érintő döntések meghozatalában, illetve befolyásolásában. E közreműködésnek pontosan lefektetett, előre meghatározott, nyomon követhető eljárásban szükséges megvalósulnia, amely lehetővé teszi az érdemi döntéshozatalt. Ehhez meghatározott alkotmányi alapelveknek is érvényesülniük kell, mert ezek szabják meg, hogy az adott politikai folyamatban, különösen a választások és a népszavazások során hogyan kell eljárni.*

*b) Az állami szervek döntéshozatali eljárásai az állami akaratképzés szempontjából nélkülözhetetlenek. Ezek garantálják egyfelől az egyes állami szervek demokratikus döntéshozatalát, másfelől a döntéshozatalban való közreműködés vagy részvétel valóra váltásának módját. A szabályozott eljárás lényege a helyes állami döntés meghozatalában, elérésében jelölhető meg. Ebben a megközelítésben a döntéshozatal akaratképzési folyamatként fogható fel, vagyis tartalma szerint azt az eljárást feltételezi, amely legtöbbször, de nem kizárólagosan az állami szervek döntéséhez vezet, beleértve magának a döntésnek a meghozatalát is. Az állami szervek közül – az alkotmányjogi megközelítést alkalmazva – elsősorban az alkotmányos szervek (különösen a testületi szervek, mint a parlament, a kormány, az alkotmánybíróság) azok, amelyek a legjelentősebb döntéseket hozzák. Alkotmányjogi szempontból közülük is kiemelkedik a *parlament* mint *népképviseleti szerv*, amely a nép hatalmának közvetett úton történő gyakorlását teszi lehetővé. Emellett az parlamentet *két funkciója miatt* kétségkívül indokolt külön is megemlíteni: *egyrészt* e szerv biztosítja a különböző érdekek képviseletét és artikulációját a politikai akaratképzés nyilvános és átlátható folyamatában. E funkció teljesítésénél a különböző részérdekek megjelenítését és összehangolását szintén a jogállamiság részét alkotó döntéshozatali eljárási szabályok teszik lehetővé, ezért ezek megsértése a demokratikus rendszer legitimitását veszélyezteti, és a döntések akceptálása és igazoltsága szenved csorbát. *Másrészt* a törvényhozó funkció emelendő ki, amelynél az eljárásnak szintén különleges jelentősége van: a törvényhozás folyamatának feltétlenül*

és mindenben meg kell felelnie az alkotmány valamennyi rendelkezésének (beleértve az államfő és a parlament egymást korlátozó és ellensúlyozó jogait), valamint az alkotmányi rendelkezések végrehajtását célzó speciális eljárási szabályoknak is.

Az alkotmányos szervek normaalkotó, normaalkalmazó és normakontroll jellegű feladatokat látnak el, amelynek teljesítése a szerv döntésében valósul meg. Az alkotmányos szervek eljárási szabályai vezetnek el a döntések meghozatalához, és teszik lehetővé a racionális, átgondolt, utólagosan ellenőrizhető döntést, és ennek megalapozottságát alátámasztó igazolást. E szervek sajátos célokat valósítanak meg, ehhez normatív eszközökkel rendelkeznek, így feladataik teljesítése eljárási szabályokat is megkövetelnek. Ezek meghatározása, jellemzőinek feltárása az adott szerv feladatához igazítottan, céljai elérése érdekében, az egyes funkciógyakorlásnak megfelelően vizsgálható. Ennek során nem mellőzhető az eljárási folyamatok leírása, de a fő hangsúly arra helyezendő, hogy a meglévő eljárási szabályok mennyiben segítik elő a szerv feladatellátását, továbbá mennyiben eredményezik a helyes döntések meghozatalát, illetve ez az eljárási szabályokkal mennyiben és hogyan javítható. A döntések létrejöttének akaratképzési eljárási rendje megfelelőségét és mérlegelését azért indokolt vizsgálni, mert a hiányos vagy hibás döntéshozatal szervezeti és eljárási szabályozásának lehetséges javításával a döntés eredményességét, helyességét és meggyőző erejét növelni lehet.<sup>39</sup>

Szervi megközelítésben – vagyis eltekintve az eljárásban résztvevő felek jogaitól és köteleseitől – az eljáró szervnek centrális jelentősége van. Az állami cselekvés – alkotmányos jogállami keretek között – nem képzelhető el eljárásjogi kötöttség nélkül: az önkényt kizáró állami tevékenység *csak jogilag szabályozott eljárás formájában* történhet. Ez biztosítja az átlátható, tagolt, fokozatokra osztott és meghatározott időintervallumban történő döntéshozatal lefolyását, amelynek a döntés helyes eredményére kell vezetnie. Ebben a megközelítésben az állami szervek eljárása az egyes szervek tevékenységének ellátása, feladatainak teljesítése érdekében végzendő szabályozott cselekvéssor összességét, a szerv munkafolyamatának előírását jelenti, amelyek alapján megválaszolhatók az alábbi kérdések:

- mit kell, illetve lehet adott szerv tevékenységéből, feladatellátásából jogilag szabályozni;
- e jogi szabályozás milyen normákkal végzendő el (heteronóm, vagyis külső – alkotmányi, törvényi szintű – szabályozással, vagy autonóm, vagyis belső – a szerv ügyrendi autonómiájából adódó – szabályozással), és miért (van-e és mennyiben garanciális jelentősége a szabályozásnak);
- az előbbiből következően melyek az eljárási normák forrásai, van-e különbség az eljárási és egyéb normák forrásai között, illetve ebből milyen garanciális jellegű sajátosságok adódnak;

<sup>39</sup> Egyes alkotmányjogi eljárásokban – mint amilyen az alkotmánybírói eljárás – különösen fontos az eljárás alkotmányossága, mivel az alkotmánybírói döntés végleges, mindenkire kötelező, más szerv által felül nem vizsgálható. Erre hivatkozott többek között a lengyel alkotmánybírói eljárásról szóló törvényi szabályok alkotmányossági vizsgálatakor a K 47/15 számú ügyben 2016. március 9-én meghozott határozatában, amelynek hivatalos közzétételét utóbb a lengyel kormány megtagadta. Ez az eljárási alkotmányjog sérelmén keresztül a jogállamiság elvét veszélyeztető jelenség.

- az eljárási szabályoknak – mint speciális normakategóriának – milyen jellemzői vannak;
- mely normák sorolhatók az eljárási szabályok körébe, és ezek a normák mit szabályoznak (speciális jellemzőik alapján ide sorolhatók-e a hatásköri szabályok, illetve az egyes szervek közötti kapcsolatot rendező normák, továbbá a szerv és a tisztségviselői kapcsolatát meghatározó előírások);
- milyen viszony állapítható meg az értékeket tartalmazó normák és az eljárási normák között, van-e és milyen eltérés az egyes normák jellemzőit tekintve.

*Az állami szervek eljárásai* – elsősorban szervezeti és funkcionális megközelítésben – tovább tagolható, és megkülönböztethető a *törvényhozási* eljárás, a *közigazgatási-hatósági* eljárás, valamint a *bírószági* eljárások. Megjegyzendő azonban, hogy az állami szervek eljárásáról szóló előírások az alkotmányban legtöbbször csak a legfontosabb esetekben kerülnek felvételre,<sup>40</sup> mert ezek rendszerint sarkalatos vagy egyszerű törvényekben, illetve a legfőbb állami szervek ügyrendjeiben találhatók. Hangsúlyozandó, hogy nem minden, alkotmány alatti eljárási szabály minősül egyben alkotmányjogi eljárásnak. Míg például a törvényhozási vagy a jogalkotási eljárás egyértelműen alkotmányjogi eljárás, addig a közigazgatási és a rendes bírószági eljárás már nem tartoznak ebbe a körbe.

*c) Az alapvető jogok érvényesítését lehetővé tévő eljárásoknak* mind az alapvető jogok megvalósulásában, mind védelmében döntő jelentőségük van: az alapvető jogok szubjektív-materiális jogi jelentőségét a *szubjektív-eljárásjogi oldal* (az ún. *status activus processualis*) egészíti ki.<sup>41</sup> A *status activus processualis* körébe sorolható jogok kiemelkedő fontosságát az adja, hogy az eljárások számos alapvető jog hatásosságának és hatékonyságának szükségszerű elemei, néhány esetben akár az alapvető jog gyakorlásának a feltétele. Az alapvető jogok lényeges elemének tekinthető az *effektív érvényesíthetőség*, mivel a bennük lévő materiális tartalom gyakran csak megfelelő eljáráson keresztül garantálható: eljárások biztosítják az alapvető jogok védelmét, szervezik az alapjog-gyakorlást – és így ennek tényleges alapokat adnak –, továbbá az alapjogi kollízió megoldásához eszközként szolgálnak.<sup>42</sup> Az eljárást ezért úgy kell kialakítani, hogy az alapvető jogok számára már olyan formai/alaki garanciamechanizmusok álljanak fenn, amelyek megsértése esetére önmagukban is perelhető normákat jelentenek. Az eljárásjogi dimenzió azon a helyes tézisen alapul, hogy a materiális jogoknak az eljárás során kell érvényesülniük, és az alapvető jogok a megvalósulásuk érdekében az

<sup>40</sup> Ld. Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. I. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984. 119.

<sup>41</sup> Ld. Peter HÄBERLE: *Grundrechte im Leistungsstaat. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 30 (1972) 86., 121. Häberle szerint: „Amit az alapjogi szabadság praktikusán jelent, még csak részben dönt a „kész” tényállás- és jogkövetkezmény konstrukciójú normák útján: ez gyakran a direktívákkal vagy keretfeltételekkel sokféleképpen tagolt eljárásokon keresztül konkretizálódik – röviden: in processu.” Uo. 87.

<sup>42</sup> KIRCHHOF i. m. 142–143.



eljárás eszközére vannak utalva.<sup>43</sup> Ez a komplementer funkció az alapjogvédelem érvényesülése érdekében annál fontosabb, minél inkább eljárásfüggő az alapvető jog realizálása, mert az eljárásnak a materiális pozíciók megszerzése szerint kell végbemennie. Az eljárások ennyiben az alapjogvédelem érvényesülését is szolgálják.<sup>44</sup> Az alapvető jogok az eljárásjogot annyiban befolyásolják, amennyiben ezek mércét határoznak meg az alapjogvédelmet kivitelező szervezeti és eljárás-alakítás számára, továbbá a meglévő eljárási előírások alapjog-barát alkalmazása számára. Az eljárásjogi alapjogvédelemnek ez az aspektusa számos közigazgatási eljárásban játszik szerepet. Ez megköveteli, hogy a polgárt a tevékenysége megkezdésénél, gyakorlásánál, befejezésénél vagy engedélyezésénél ne akadályozzák alkotmányos mértéken túl az eljárásjogi rendelkezések az alapvető jogai érvényesülésében. Az érintett alapvető jogok tényleges érvényesíthetőségét az is csorbíthatja, ha túlzott eljárásjogi akadályokat állítanak, vagy ha a döntést túl későn hozzák meg. Az alapjog-érvényesítéshez szükséges megfelelő eljárások kialakítására és szabályozására kiterjed az állami intézményvédelmi kötelesege, az állam általános alapjogvédelmi kötelezettségéből (*respect and fulfil*) adódóan.

Adott alapvető jog a gyakorlati módja szerint különféle célok érdekében és egészen különböző módon lehet eljárási szabályozásnak alárendelve, vagy maga az alapjog gyakorolhat hatást materiális normaként az ilyen szabályozásra.<sup>45</sup> Az utóbbi esetkör ismét többféleképpen konkretizálódhat:

(i) Adott különleges eljárás vagy meghatározott eljárás kialakítása valamely alapvető jog garanciájának tárgyát jelenti, vagyis ilyen esetben a megjelölés eljárási alapjogként van hozzárendelve.<sup>46</sup> Ilyennek tekinthetők pl. a választási eljárást szabályozó választójogi alapelvek.

(ii) Az alapvető jog gyakorlása a konkrét esetben megelőző eljárás eredményes lefolyásától függ, ami azonban nem jelenti azt, hogy az alapvető jog ilyen eljárás nélkül nem is volna ténylegesen gyakorolható. A törvényhozó a jog megengedhető igénybevétele meghatározott esetben (vagy mindig) egy megelőző kontrolltól vagy más eljárási feltételtől teszi függővé.<sup>47</sup> Ide sorolhatók például a közhivatal-viseléshez való jog egyes eseteiben a nemzetbiztonsági vizsgálat, vagy a gyülekezési jog esetében az előzetes bejelentési eljárás.

<sup>43</sup> „A szolgáltató állami eljárásokban az alapvető jogok új módon gyakorolnak hatást: processzuális alapjog-konkretizálásként.” HÄBERLE i. m. 87.

<sup>44</sup> „Az alapvető jog hatékony védelme megköveteli a materiális jogi pozíció processzuális kiegészítéseként nemcsak a fair eljáráshoz való jogot vagy a fair eljárásvezetésre vonatkozó igényt, hanem az effektív individuális jogvédelem biztosítását.” Erhard DENNINGER: Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung. In: Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IX. Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 2011. (3) 623.

<sup>45</sup> DENNINGER i. m. 634. Denninger szerint a szóba jöhető kapcsolatokat tipikusan négy csoportba sorolhatók. Uo.

<sup>46</sup> Uo.

<sup>47</sup> Denninger – többek között – az alkalmassági vizsgálatot, illetve a megbízhatósági vizsgálatot említi. Uo.

(iii) Az eljárás nem szolgál sem egy meghatározott alapjog megvalósítására, sem gyakorlásának kontrolljára, hanem más célokra irányul, mint például harmadik személyek jog- vagy alapjog-megvalósítása, illetve törvényileg meghatározott közérdek. Az ennek során hátrányosan érintett más alapvető jogot megfelelő eljárási pozíciók elismerésével kell a jogosultra tekintettel védeni. Ilyen például az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonhoz való jog korlátozása (kisajátítás) esetén a kártalanítási eljárás.

(iv) Valamely alapvető jogot ténylegesen csak különleges (állami vagy nem állami, társadalmi) szolgáltatások vagy intézmények igénybevétele mellett gyakorolhatják. Az ilyen eset ún. részesítési vagy elosztási szabályozást tesz szükségessé. Ugyanazon az alapjog több alanyának konkurenciája vagy kooperációja megköveteli az elosztási vagy akaratképzési eljárást, illetve más szervezeti szolgáltatásokat, amelyek az érdek- és szolgáltatás-kiegyenlítést és a kollektív vagy individuális alapjog-megvalósítást minden szóba kerülő igényjogosult számára lehetővé teszik.<sup>48</sup> Példaként említhetők a szociális biztonsági igények érvényesítésére irányuló vagy az egészséges környezethez való joggal összefüggő eljárások.

## 5.2. Az eljárások és az alapelvek

A fenti áttekintés inkább formális jellemzők alapján, funkcionálisan csoportosította az alkotmányi eljárásokat. Elképzelhető azonban tartalmi ismérvek mentén történő, az eljárások akceptálhatósága és legitimitása szempontjából jelentős rendszerezési szempontválasztás is. Mivel az alkotmányi eljárásjog nem egységes és nincsenek közös, sajátos alapelvei, érdemes a csoportosítást az általános alkotmányi alapelvek – vagyis a jogállamiság, a demokrácia, az alapjogok tisztelete és a szuverenitás – mentén is elvégezni. Az alapelvek és az eljárások kölcsönös feltételezési viszonyban állnak egymással, mert egyfelől az eljárásokon keresztül érvényesülnek az alapelvek, másfelől az eljárásoknak a célszerűség és az akceptálhatóság, s végső soron az eljárási igazságosság megvalósulása érdekében az alapelvekből levezethető szubsztantív követelményeknek kell megfelelniük. E második szempontrendszer mentén azonban az alkotmányi eljárások nem sorolhatók be az előbbihez hasonló egyértelműséggel, ami abból adódik, hogy az egyes alkotmányi alapelvek egymást átfedik, közös összetevőik, „halmazaik” vannak – így például a demokrácia elvének része a népszuverenitás, a jogállamiság egybeesik a jogszuverenitással, az alapjogok tisztelete pedig mind a materiális jogállamiság-, mind a demokrácia-elvből levezethető.<sup>49</sup>

a) Elsősorban a *jogállamiság* elvének érvényesülését szolgálja az alkotmánymódosítási eljárás, a jogalkotási eljárás, a törvényhozási eljárás, a nemzetközi szerződéskötési eljárás, az uniós jogharmonizációs és – az európai intézmények által gyakorolt –

<sup>48</sup> A (ii), (iii) és (iv) pontoknál említett aspektusok kumulatíván is relevánssá válhatnak és figyelembe vételt követelhetnek. DENNINGER i. m. 636.

<sup>49</sup> Ld. a tanulmány végén az összefoglaló táblázatot.

kontroll-eljárás,<sup>50</sup> valamint a normakontroll-típusú, illetve absztrakt értelmező alkotmánybíróági eljárások, amelyek a jogalkotóval szemben garantálják az alkotmány elsőlegességét.

*b)* A *demokrácia-elv* szolgálatában megkülönböztethetők a közvetlen legitimációs eljárások (választási eljárás, népszavazási eljárás), a képviseleti szervek döntéseit befolyásoló eljárások (népi kezdeményezési eljárás, népi törvénykezdeményezés), a közvetett legitimációs eljárások (alkotmányos szervek létrehozására, tisztségviselők megválasztására, kinevezésére irányuló eljárások), a demokratikus kontroll-eljárások (pl. költségvetési és számvevőszéki ellenőrzési eljárások, parlamenti kontrolleljárások) és a (politikai vagy jogi) felelősség érvényesítését biztosító eljárások.

*c)* Az *alapvető jogok* tiszteletben tartásának garanciájaként jelennek meg (i) az alapjogok gyakorlásával összefüggő eljárások, amelyek a jogok tartalma és funkciója szerint szerteágazó alkotmány alatti eljárásokat tételeznek; valamint (ii) az alapjogvédelmi eljárások. Ide tartozik az alkotmányjogi panasz eljárás (és a panasz eljárás eredményeként hozott alkotmányossági döntés érvényesítését garantáló bírósági eljárás), az ombudsmani eljárások, a szakosodott hatósági alapjogvédelmi szervek eljárása<sup>51</sup> Természetesen, a rendes bíróságok eljárása is irányulhat alapjogvédelemre,<sup>52</sup> de alkotmányjogi eljárásnak csak annyiban tekinthető, amennyiben valódi alkotmányjogi panasz eljárás tárgya lehet a bírósági döntés. Az alapjogvédelmi eljárások esetében – az egyenlőségi kritériumból levezethető – többletkövetelmény, a hozzáférhetőség hangsúlyosan jelenik meg.

*d)* Végül, az alkotmányok a *szuverenitás* elvének három aspektusát tartalmazzák, amelyekhez szintén kapcsolódnak eljárási normák. A népszuverenitás elvét a már említett közvetlen demokratikus legitimációs eljárások szolgálják, de kapcsolódik a népi kezdeményezési eljárás is. A jogszuverenitást a jogállamiságot garantáló eljárások juttatják érvényre. Az állami szuverenitás pedig a területszervezési eljárás szabályaiban, a minősített helyzetekre irányadó (különleges jogrendi) eljárásokban, a titokvédelmi (minősített adatok védelmére irányuló) eljárásokban, a nemzetközi közösségben és az Európai Unióban való részvételhez köthető eljárási rendelkezésekben, monarchiákban a trónöröklés eljárási szabályaiban, az állampolgársági eljárásban, valamint a mozgásszabadsággal összefüggő (idegenrendészeti) és menekültügyi eljárásokban érvényesül – azzal, hogy ez utóbbiaknak alapjogi természetük is van.

<sup>50</sup> Az európai intézmények által gyakorolt kontroll azonban nem alkotmányi, nem is alkotmány alatti, inkább alkotmány feletti, szuprakonstitucionális eljárás. Ld. ehhez ATTILA VINCZE: Der Einfluss des Europarechts auf die Haftung für legislatives Unrecht aus rechtsvergleichender Sicht. In: JULIA ILIOPOULOS-STRANGAS – STANISŁAW BIERNAT – MICHAEL POTACS (hrsg.): *Verantwortung, Haftung und Kontrolle des Verfassungsstaates und der Europäischen Union im Wandel der Zeit*. Baden-Baden, Nomos, 2014. 23–50.

<sup>51</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság és bizonyos körben a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság eljárásai.

<sup>52</sup> Az alapjogi bíráskodást elsősorban a rendes bíróságok végzik. Ld. SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*. Budapest, HVG-Orac, 2013. 43–50.

A hatályos Alaptörvény rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy az *egyrészt* a legfontosabb *politikai akaratképzési folyamatokra*, illetve az *állami cselekvés és tevékenység lefolyására* önálló és sajátos eljárási előírásokat foglal magában. Alapelvek szintjén szabályozza az országgyűlési és önkormányzati *képviselők választását*<sup>53</sup> – ebből adódóan, illetve ebbe beleértve ennek egyes eljárási kérdéseit is –, továbbá a *népszavazás* bizonyos eljárási összetevőit.<sup>54</sup> Az *állami szervekkel* összefüggésben megállapítja a *miniszterelnök* választását<sup>55</sup> és menesztését,<sup>56</sup> a *köztársasági elnök* megválasztását<sup>57</sup> és felelősségre vonási eljárását,<sup>58</sup> az *Alkotmánybíróság* eljárásának egyes kérdéseit,<sup>59</sup> továbbá az *országgyűlési döntéshozatal*,<sup>60</sup> valamint az *alkotmányozási*, illetve *törvényhozási eljárás* legfontosabb, az eljárás kezdeményezésére<sup>61</sup> és a döntéshozatalra,<sup>62</sup> valamint e döntések felülvizsgálatára<sup>63</sup> vonatkozó elemeit. Az Alaptörvény *másrész*t több esetben arról rendelkezik, hogy az egyes eljárásokra vonatkozó részletesebb rendelkezéseket törvénynek vagy más szabályozásnak kell tartalmaznia.<sup>64</sup> Harmadrészt az Alaptörvény tartalmaz kifejezett bírósági és hatósági eljárási alapjogokat, alapelveket, illetve garanciákat is.<sup>65</sup> Az alapjogi eljárások kialakítására irányuló állami köteletség a magyar Alaptörvény rendelkezéseiből is egyértelműen levezethető: az államnak az ember alapvető jogait tiszteletben kell tartani, és védelmük az állam első-

<sup>53</sup> Alaptörvény 2. cikk (1) és 35. cikk (1) bekezdés. Kétséges azonban, hogy az alapelvek érdemben orientálják-e az alkotmány alatti eljárási szabályokat, mivel – az Alkotmánybíróság által ugyan jóváhagyott, de – az alapelvek dogmatikai tartalmához képest aggályos megoldások születtek, mint a győzteskompenzáció, a szavazási levélcsomag és a fővárosi közgyűlés közvetett választása.

<sup>54</sup> Alaptörvény 8. cikk (1) és (4) bek.

<sup>55</sup> Alaptörvény 16. cikk (3)–(6) bek.

<sup>56</sup> Alaptörvény 21. cikk.

<sup>57</sup> Alaptörvény 11. cikk.

<sup>58</sup> Alaptörvény 13. cikk (2)–(6) bek.

<sup>59</sup> Vö. az Alaptörvény 24. cikk (6) és (7) bekezdéseivel.

<sup>60</sup> Alaptörvény 5. cikk (1) és (5)–(6) bekezdései.

<sup>61</sup> Alaptörvény S) cikk (1) és 6. cikk (1) bek.

<sup>62</sup> Alaptörvény S) cikk (2) és T) cikk (4) bek.

<sup>63</sup> Alaptörvény S) cikk (3) és 6. cikk (2)–(9) bek. A vétó eljárási szabályai korlátozó-kiszorító jellegűek: közjogi érvénytelenség kizárólag az Alaptörvényben foglalt – csekély számú – eljárási szabály megsértése esetében állapítható meg; az országgyűlési alkotmányossági vétó kizárja az államfői alkotmányossági vétót. Ld. erről részletesebben PETRÉTEI József: A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei I. *Kodifikáció*, 2015/1. 5–29. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/17-2015-evi-i-szam>; és A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei II. *Kodifikáció*, 2015/2. 5–31. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/18-2015-evi-ii-szam>

<sup>64</sup> Vö. pl. az Alaptörvény 5. cikk (7) és (8) bekezdéseivel [az Országgyűlés működésének, eljárásainak szabályozására vonatkozó felhatalmazások], illetve a 24. cikk (9) bekezdésével [Az Alkotmánybíróság működésének, eljárásainak szabályozására vonatkozó felhatalmazás]. Megjegyzendő, hogy az alkotmányos állami szerv eljárásának részletes szabályozási lehetősége saját szervezetalakítási jogukból, vagyis az ún. ügyrendi autonómia elvéből is következik.

<sup>65</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk és XXIV. cikk. Utóbbihoz ld. CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014/3. 137–145.

rendű kötelezettsége.<sup>66</sup> Végül, a preambulum a népszuverenitás elvét követelményként támasztva kimondja: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

## 6. Összegzés

A tanulmányban az alkotmányi eljárásjog fogalmának meghatározására és az alkotmányjogi eljárások, valamint az eljárási alkotmányosság követelményeinek a rendszerezésére tettünk kísérletet. Megállapítottuk, hogy az alkotmányi eljárásjog körébe az alkotmány közvetlen és közvetett eljárási szabályai sorolhatók, amelyek keretet jelentenek az alkotmány alatti eljárásjogi szabályozás számára. Természetesen nem minden alkotmány alatti eljárásjog alkotmányjogi eljárás is egyben, mert az utóbbi kategóriába csak azok az eljárásjogok tartoznak, amelyek nem sorolhatók a polgári, a büntető, a szabálysértési vagy a közigazgatási eljárásjog körébe. Minden eljárásjogi szabályozás számára mércét jelentenek azonban az alkotmányi alapelvek, mert ezek jelentik mind az alkotmányi, mind az alkotmány alatti eljárásjog beszámítási illetve viszonyítási pontjait, az ezeknek való megfelelés mértéke adja az eljárás akceptálhatóságát. Az eljárási alkotmányosság tehát a jogállamiság és a demokrácia elv, valamint az eljárási racionalitás, célszerűség és tisztesség megfelelési és feltételezési viszonyából áll elő.

---

<sup>66</sup> Vö. az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével.

Függelék: táblázat az alkotmány(jog)i eljárások rendszerezéséhez

Funkció	állami szervek döntéshozatali eljárásai	alapvető jogok érvényesítését lehetővé tevő eljárások
– Alapelv		tisztességes eljárás
Jogállamiság	alkotmánymódosítási eljárás jogalkotási eljárás törvényhozási eljárás a nemzetközi és az uniós joggal kapcsolatos eljárások alkotmánybírói normakontroll-eljárások és absztinencia	politikai részvételi jogok gyakorlásának eljárási szabályai
Demokrácia	alkotmányos szervek létrehozására, tisztségviselők megválasztására, kinevezésére irányuló eljárások (politikai és jogi) felelősségre vonási eljárások számvetőszéki, költségvetési kontroll-eljárás	szabadságjogok, védőjogok, igényjogok gyakorlásának eljárási szabályai
Alapjog-	alkotmányjogi panasz-eljárás ombudsmani eljárás hatósági szakosodott alapjogvédelmi eljárás	civil jogvédők szervezetek eljárása
Szuverenitás	alkotmánybírói normakontroll-eljárások	politikai részvételi jogok gyakorlásának eljárási szabályai
gyakorlás	választási eljárás népszavazási eljárás népi kezdeményezési eljárások	idegenrendészeti és menekültügyi eljárások
védelem	választási eljárás népszavazási eljárás népi kezdeményezési eljárások	
nép-szuverenitás	választási eljárás népszavazási eljárás népi kezdeményezési eljárások	
jog-szuverenitás		
állami szuverenitás	monarchiákban az utódlás eljárási szabályai területszervezési eljárások különleges jogrendi eljárások titokvédelmi eljárások nemzetközi és uniós részvételi eljárások állampolgársági eljárás idegenrendészeti és menekültügyi eljárások	