

TARTALOMJEGYZÉK

DÖNTÉSEK	7
----------------	---

Alkotmányjog – Alapjogok

10/2011. (III. 9.) AB határozat

Az egyesülési jogot közvetlenül érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a különös törvényi rendelkezéseket, amelyek alapján az ügyész törvényességi felügyeletet gyakorolhat az egyesületek felett. [Alkotmány 63. § (1) bek.; 1972. évi V. tv. 13–16. §; 1989. évi II. tv. 14. § (1) bek.]	7
--	---

879/E/2004. AB határozat

A közérdekű adatok nyilvánosságára, a diszkrimináció tilalmára, illetve a tudományos élet szabadságára vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből nem vezethető le a hatályos szabályozáson túli jogalkotási kötelezettség a bírósági iratokba való betekintés, illetve a bírósági határozatok megismerhetősége tekintetében. [Alkotmány 61. § (1) bek., 70/G. §; 1952. évi III. tv. 119. § (1) bek.; 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 10. § (1) bek.]	8
---	---

873/B/2008. AB határozat

Nem alkotmányellenes, hogy a bíróságoknak a közzétett bírósági határozathoz kapcsolva, azal egyidejűleg közzé kell tenni mindazon bírósági és más hatósági vagy egyéb szerv által hozott határozatoknak a bíróság által anonimizált digitális másolatát is, amelyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak. [Alkotmány 2. § (1) bek., 7/A. §, 43. § (2) bek., 59. § (1)–(2) bek., 61. § (1) bek.; 2005. évi XC. tv. 17. § (3) bek.]	10
---	----

386/B/2005. AB határozat

Az önrendelkezési jog szükséges és arányos korlátozásának minősül, hogy a fogvatartott személyek kizárólag szűk hozzátartozói körnek jogosultak szervet adományozni, érzelmi alapon nyugvó donációra azonban nincs lehetőségük. Ezt a fogvatartott személy korlátozott szabadsága indokolja: a fogvatartott nincsen olyan helyzetben, hogy befolyásmentesen, szabadon döntést hozhasson szervei felajánlásáról. [Alkotmány 54. § (1) bek., 1997. évi CLIV. tv. 206. § (4) bek.]	12
---	----

609/E/2002. AB határozat

A köztársasági elnök jogainak gyakorlása nem határidő nélküli, mivel az államfőnek a demokratikus államszervezet feletti őrökösben megnyilvánuló feladatával és a jogállamiság elvével összhangban kell eljárnia. A köztársasági elnök a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását csak azt követően tűzheti ki, miután a választókerületi határoknak a választás évében előírt felülvizsgálata már lezárult. [Alkotmány 2. § (1) bek. és 29. § (1) bek.; 1997. évi C. tv.]	13
--	----

37/2011. (V. 10.) AB határozata

I. Az emberi méltóság minden tárgyi jog megalkotásánál és alkalmazásánál a legfőbb alkotmányos vezérlő elv, az alkotmányos alapjogok, értékek és kötelezettségek rendszerének tényleges alapja. Az alapjogoknak anyagi tartalma van, és ez a tartalom az emberi méltóságból ered. Állami beavatkozást megvalósító törvénynek egyensúlyt kell teremtenie a személyek jogmentes magánszféráját védő alapvető jogok és a törvényben megcélzott társadalmi, politikai, gazdasági érdekek között. Ezek egyoldalú, kizárólagos és differenciálatlan érvényesülésekor alapos okkal lehet hivatkozni az alapvető jogok, végső soron az emberi méltóság védelméhez való jog sérelmére.	
II. A múltira vonatkozóan, több évvel a bevétel szerzése után keletkeztetett kötelezettség szükségképpen a magánszemély jelenlegi bevételéhez, jövedelmi viszonyaihoz, életkörülményeihez képest jelent megterhelést. A magánszemély cselekvési autonómiájának anyagi alapját	

különösen a különadó 98%-os mértéke és időbeli hatálya együttesen, súlyosan sérti, illetve veszélyezteti. Az ilyen adó illetéktelen állami beavatkozást valósít meg. [Alkotmány 2. § (1) bek., 54. § (1) bek., 2010. évi XC. tv. II. Fejezete, 2010. évi CXXIV. tv.]14

1117/B/2004. AB határozat

A nemzetbiztonság az ország szuverenitásának, alkotmányos rendjének biztosítása szempontjából a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapérték. Ezért a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog és az információs önrendelkezési jog korlátozásának alkotmányos alapja lehet. [Alkotmány 57. § (1) bek., 59. § (1) bek., 1995. évi CXXV. tv.]17

1251/E/2010. AB határozat

A művelődéshez való jog részét képező „ingyenes és kötelező általános iskola” a megfelelő minőségű, a társadalmi fejlődés követelményeit tükröző korszerű oktatást biztosító intézmény (általános iskola) látogatásához való jogot, azaz az alapfokú oktatás tandíjmentességét jelenti, és nem vezethető le belőle az állam azon kötelezettsége, hogy minden általános iskolai oktatásban részesülő tanuló számára ingyenesen biztosítsa a tankönyvhöz való hozzájutást. (Alkotmány 70/F. §)17

98/E/2010. AB határozat

A hírközlési és fogyasztóvédelmi szabályok biztosítják a magánlakásokba – marketing célból – történő kéretlen telefonhívásokkal szembeni védelem jogát. Az előfizető szabadon eldöntheti, hogy kíván-e szerepelni az előfizetők nyilvános jegyzékében, így az ő döntése alapozza meg a telefonon történő kapcsolatfelvétel lehetőségét. [Alkotmány 59. § (1) bek.; 2003. évi C. tv.; 2008. évi XLVII. tv.]18

Alkotmányjog – Államszervezet

1214/E/2010. AB határozat

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszra indult eljárásban is utólagos normakontrollt végez, így nem vezethető le jogalkotói kötelezettség annak szabályozására, hogy az alkotmányjogi panaszban mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítását is indítványozhassák. (Alkotmány 32/A. §; 1989. évi XXXII. tv. 48. §)19

1034/D/2010. AB végzés

Az Alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának feltétele az, hogy a bíróság az alkotmányjogi sérelmet előidéző jogszabályt érdemi döntésének meghozatalakor alkalmazza. Az alkalmazás hiánya az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának akadálya. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1977. évi IV. tv. 5. § a) pont]20

35/2011. (V. 6.) AB határozat

I. A bírói kezdeményezésen alapuló konkrét normakontroll eljárásban az alkotmányos jog érvényre juttatásához – adott körülmények között – fontosabb érdek fűződik, mint a csupán formális értelemben vett jogállamiság elvének követéséhez. A bírói kezdeményezésen alapuló eljárásokban az alkotmányellenesség megállapítása esetén általános alkalmazási tilalom is kimondható. Az általános alkalmazási tilalom jogkövetkezményeit azonos ténybeli alaptól származó, ugyanazon jog alapján megítélendő, folyamatban lévő perekben az ítélező bíró vonja le. Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyel azonos ténybeli és jogi alaptól származó peres eljárással párhuzamosan folyamatban lévő perek esetében utólag is biztosítani kell az alkalmazás kizárásának lehetőségét.

II. A polgári perrendtartás alapján folyamatban lévő perekben az alkotmánybírósági eljárás megindítására vonatkozó bírói felfüggesztő végzés ellen nincs helye jogorvoslatnak, mivel az akadályozhatja az Alkotmánybíróság és a bíró Alkotmányból fakadó kötelezettségeinek teljesítését, akadályozza a bíróságok közötti párbeszéd és együttműködés lehetőségét. [Alkotmány 2. § (1) bek., 50. § (1) bek., 57. § (1) bek., 1989. évi XXXII. tv. 27. § (1) bek., 42–43. §]20

894/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság – folyamatban lévő ügyekben is – hatáskör hiányában visszautasítja azokat az indítványokat, melyek a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adó-

nemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények alkotmányossági vizsgálatát nem az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére tekintettel kezdeményezik. [Alkotmány 32/A. §; Ügyrend 29. § b) pont]23

61/2011. (VII. 13.) AB határozat

A magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmányban foglalt rendelkezések alkotmányellenességének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság önmaga számára nem állapíthatja meg hatáskörét az Alkotmány rendelkezéseinek felülvizsgálatára. Az Alkotmánybíróság hatásköre ugyanakkor kiterjed az alkotmány-módosítások közjogi érvényességének vizsgálatára. [Alkotmány 2. § (1) bek., 32/A. §, 70/I. § (2) bek., 2010. évi CXIX. tv., 2010. évi CXX. tv.]24

Büntetőjog

7/2011. (II. 11.) AB határozat

Az jogorvoslathoz való alapjog megköveteli, hogy az érintett helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozattal szemben legyen lehetőség felülvizsgálatra. A becsületsértés miatt indult szabálysértési eljárás során az eljárás megszüntetéséről hozott határozat érdemi döntés, amellyel szemben a sértettnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a szabálysértési eljárás megszüntetésére okot adó körülmények fennállását vitassa. [Alkotmány 57. § (5) bek., 1999. évi LXIX. tv. 131. § (1) bek.]28

1012/B/2008. AB határozat

Nem lépi túl a Legfelsőbb Bíróság a jogértelmezés egységének megteremtésére vonatkozó, Alkotmányban kapott felhatalmazást akkor, ha jogegységi határozatában deklarálja az egyértelmű, de kifejezetten meg nem fogalmazott jogalkotói szándékot. [Alkotmány 2. § (1) bek., 48. §, 57. § (4) bek., 3/2002. BJE]29

Polgári jog

1208/B/2010. AB határozat

A fizetési meghagyást a közjegyző mindenfajta érdemi vizsgálat nélkül, automatikusan bocsátja ki, ezért eljárása nem tekinthető ítélezési tevékenységnek. [Alkotmány 45. § (1) bek.; 2009. évi L. tv.]30

1317/B/2010. AB határozat

A társasház-tulajdon döntéshozatali szabályai csak szélsőséges esetben vethetnek fel alkotmányossági kérdést. Mivel a társasház alapításához és az alapító okirat elfogadásához eleve egyhangúság szükséges, ezért nem tekinthető okszerűtlennek a módosításhoz – főszabály szerint – előírt egyhangúsági követelmény sem. [Alkotmány 13. § (1) bek.; 2003. évi CXXXIII. tv. 10. § (1) bek.]31

1423/B/2010. AB határozat

A közjegyző nem végez ítélezési tevékenységet akkor, amikor az általa készített közjegyzői okiratot végrehajtási záradékkal látja el, így nem vonatkozik rá az Alkotmánynak a bírói függetlenséget garantáló szabálya. [Alkotmány 50. § (3) bek.; 1994. évi LIII. tv. 23/C. §]32

166/B/2004. AB határozat

A társasházak működtethetősége, a tulajdonostársak érdekei közötti egyensúly megteremtése még az alapító okiratra vonatkozó döntések esetében is indokolhat kivételeket az egyhangúság követelménye alól. [Alkotmány 13. § (1) bek.; 2003. évi CXXXIII. tv. 10. § (3)–(4) bek.]32

778/D/2010. AB határozat

Nem ellentétes a vállalkozás szabadságával és a diszkrimináció tilalmával a csődtörvény azon rendelkezése, mely szerint a felszámolás kezdő időpontjának az erről szóló bírósági végzés jogerőre emelkedésének napját kell tekinteni. [Alkotmány 9. § (2) bek.; 70/A. § (1) bek.; 1991. évi XLIX. tv. 27. § (1) bek.]33

1252/B/2010. AB határozat

A bírósági végrehajtói kamarát megillető, az adóstól behajtott általános költségátalány nem el-
lentétes a jogállamiság, illetve az arányos közteherviselés elvével, és nem sérti a diszkrimináció
tilalmát sem. [Alkotmány 2. § (1) bek., 70/A. § (1) bek., 70/I. §; 1994. évi LIII. tv. 34/A. §]34

340/E/2006. AB határozat

Nem áll fenn alkotmányellenes mulasztás azért, mert a törvény nem teszi lehetővé a vérsze-
rinti apának az apasági vélelem peres úton történő megdöntését. A szabályozás alapja az,
hogy míg az apaság törvényi vélelem kérdése, addig az anyaság ténykérdés. A gyermeknek az
Alkotmány alapján megfelelő fejlődéséhez szükséges gondoskodásra van joga, amely abban a
családban is biztosítható, amelyben nem vérszerinti apja neveli. [Alkotmány 66. § (1) bek., 67. §
(1) bek., 1952. évi IV. tv.]35

Közigazgatási és pénzügyi jog*1/2011. (I. 14.) AB határozat*

Nemzetközi szerződésbe ütközik az a szabályozás, amely sorszámmal ellátott adatokat tar-
talmazó, a személyi azonosítóval együttesen felmutatott igazoláshoz köti a prostitúció legális
folytatását. Mivel annak adatai egyértelműen utalnak az igazolás birtokosának tevékenységére,
az igazolás a nemzetközi szerződés által tiltott „külön igazolvány”-nak is minősül. [Alkotmány
7. § (1) bek., 41/1999. (IX. 8.) EüM rendelet 1. § (4) bek.]36

5/2011. (I. 28.) AB határozat

Hátrányosan megkülönböztető a közigazgatási eljárás ügyfelei számára az, ha a hatósági el-
járásban kiszabott bírság mellőzése az eljáró közigazgatási hatóság jellegétől függ csupán.
[Alkotmány 70/A. § (1) bek., 1988. évi I. tv. 46. §].37

68/E/2004. AB határozat

A jogalkotó ésszerű indok alapján tett különbséget a házastárs és az élettárs között, amikor
a családegyesítési célú könnyített letelepedési eljárás szabályozásakor csak az előbbit vonta a
családtag fogalmi körébe. [Alkotmány 54. § (1) bek. és 70/A. §; 2007. évi II. tv. 2. § d) pont]38

12/2011. (III. 23.) AB határozat

Ha törvény határozza meg a főszabály alóli kivételeket, és a részletszabályok megalkotására
felhatalmazást ad, a végrehajtó rendelkezések nem terjeszkedhetnek túl a felhatalmazás tár-
gyán és keretein. A jogforrási szintek és a hierarchikus rend betartása garanciális jelentőségű,
így a fokozatosság elvét figyelembe vevő jogkövetkezmény-alkalmazás törvényi szabályainak
megvalósulását végrehajtási rendelet utóbb nem változtathatja meg. [Alkotmány 37. § (3) bek.;
2004. évi CXL. tv. 94. § (2) bek. b) pont, 1994. évi LV. tv. 25/B. § (2) bek., 177/2009. (XII. 28.)
FVM rendelet 1. § d) pont]38

511/B/2009. AB határozat

A tulajdonilap-másolat szolgáltatásának ellenértéke igazgatási szolgáltatási díj, mely az ingat-
lanügyi hatóság bevétele, ezért nem azonos az illetékekkel, nem állami bevétel, így nem tar-
tozik azon pénzügyi tárgyú törvények közé, melyek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság
korlátozott hatáskörrel rendelkezik. [Alkotmány 32/A. § (2) bek.; 1996. évi LXXXV. tv. 31. §
(1) bek. b) pont]42

Munka- és szociális jog*943/B/2004. AB határozat*

Nem következik a szociális biztonsághoz való jogból, hogy az állam az álláskeresőt hosszú
időn keresztül folyamatosan olyan mértékű támogatásban részesítse, amely megélhetését biz-
tosítja, mert ezzel nem ösztönzi a munkaerőpiacra történő visszatérését. A szociális juttatások,
támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja alapvetően a nemzetgazdaság teher-
bíró képességének függvénye. [Alkotmány 70/E. § (1) bek.; 1991. évi IV. tv. 26. § (6) bek. és
30. § (3) bek.]42

8/2011. (II.18.) AB határozat

I. Az Alkotmány keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában.

II. A felmentés indokolási kötelezettségének törvényi szabályozása olyan garanciális kérdés, amely az Alkotmányban szabályozott munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.

III. Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felmentésre irányuló önkényes döntésével szemben.

IV. A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek, így a kormánytisztviselők alapjogait érintő döntést hoz.

V. A határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszony indoklás nélküli felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató esetleges önkényes döntésével szemben a jogvédelem akkor hatékony, ha a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg, és a szabályozás garantálja azt, hogy a felmentett kormánytisztviselő perbe vitt jogait a bíróság érdemben vizsgálhatja. [Alkotmány 2. § (1) bek., 54. § (1) bek., 57. § (1) és (5) bek., 70/A. § (1) bek., 70/B. § (1) bek., 70. § (6) bek., 2010. évi LVII. tv. 8. § (1) bek. b) pont]43

29/2011. (IV. 7.) AB határozat

A kormánytisztviselői státushoz hasonlóan, a köztisztviselői jogviszonyok esetében is követelmény a jogviszony megszüntetésére vonatkozó törvényi garanciarendszer kidolgozása. A jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos elvét sérti, amennyiben a munkavállalók széles körét hátrányosan érintő jogszabály felkészülési idő nélkül, a kihirdetést követően azonnal hatályba lép. [Alkotmány 2. § (1) bek., 4. §, 8. §, 35. § (1) bek. b) pont, 36. §, 54. § (1) bek., 57. § (1) bek., 70. § (6) bek., 70/A. § (1) bek., 70/B. § (1) bek., 1992. évi XXIII. tv. 17. § (1) bek., 18. § (1) bek.] 48

1217/B/2007. AB határozat

A foglalkozáshoz való jog szükséges és arányos korlátozásának minősül, hogy a gyógyszerismertető személy nem folytathat egészségügyi tevékenységet. Az egészségügyi tevékenység olyan magas szintű etikai követelményekkel járó bizalmi jellegű jogviszony, amelynek kapcsán indokolt, hogy a szabályozás az elvtelen működésnek még a látszatát is törekedjék elkerülni. [Alkotmány 9. § (2) bek., 70/B. §, 70/D. §; 1997. évi LXXXIII. tv. 32. § (1) bek. e) pont; 2006. évi XCVIII. tv. 13. § (3) bek.]52

39/2011. (V. 31.) AB határozat

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg az Országgyűlés azáltal, hogy nem teremtette meg a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi feltételeit és garanciáit. A cselekvőképtelen személyek munkaviszony vagy törvényen alapuló más jogviszony keretében történő foglalkoztatásból való teljes mértékű kizárása alkotmányosan nem indokolható. [Alkotmány 70/B. § (1) bek.; Polgári Törvénykönyv, Munka Törvénykönyve, 1993. évi III. tv.]53

Önkormányzati rendeletek felülvizsgálata*20/2011. (III. 30.) AB határozat*

A jogorvoslathoz való jogot sérti az szabály, mely egyedi döntések helyett helyi önkormányzati rendeleti formában alapít elővásárlási jogot a rendeletben meghatározott ingatlanokra. [Alkotmány 57. § (5) bek.; Budakalász Nagyközség Önkormányzatának 21/2004. (IX. 28.) KPVT számú rendelete]54

26/2011. (III. 30.) AB határozat

Hátrányosan megkülönböztető, ezért alkotmányellenes az a szabályozás, amely más kereskedelmi szolgáltató tevékenységet végző vállalkozásokhoz képest indokolatlanul kirívóan magasán állapítja meg a mozgóbolt esetében fizetendő közterület-használati díj mértékét. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; Telki Község Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2008. (VI. 18.) Ö. rendelete 1. számú melléklet 7) pont]54

1359/H/2008. AB határozat

Nem ütközik törvénybe, ha a helyi önkormányzat a közterület hozzájárulás nélküli használatát szabálysértéssé nyilvánítja, még akkor sem, ha a rendelet a közterület-használatot egyébként polgári jogviszonyként szabályozza. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; Dorog Város Önkormányzatának 5/2001. (II. 23.) rendelete 14. § (1) bek. a) pont és (2)–(3) bek.] 55

47/2011. (VI. 9.) AB határozat

A helyi építési szabályzat megalkotásának rendjére vonatkozóan az építési törvényben előírt egyeztetési, illetve véleményeztetési kötelezettség olyan garanciális jellegű szabályok, amelyek figyelmen kívül hagyása megalapozza a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányértés megállapíthatóságát, és a helyi önkormányzati rendelet megsemmisítését. [Alkotmány 2. § (1) bek., 44/A. § (2) bek.; Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2005. (VII. 15.) számú rendelete] 56

66/2011. (VII. 18.) AB határozat

A pártok számára nyújtott támogatások nem tekinthetők az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos célnak, ezért e szervezetek és más helyiségbérlők közötti megkülönböztetésnek alkotmányosan elfogadható indoka nincs. [Alkotmány 70/A. § (1) bek., Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának 23/2004. (VI. 25.) rendelete] 56

Népszavazási ügyek*9/2011. (III. 1.) AB határozat*

A népszavazásra szánt kérdéssel szemben támasztott egyértelműségi követelmény részét képezi, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Az a kérdés, amely az öregségi nyugdíjkorhatár rögzítését célozza, nem felel meg ennek a követelménynek. [1998. évi III. tv. 13. § (1) bek.; 15/2010. (I. 14.) OVB határozat] 57

TANULMÁNYOK

Lenkovics Barnabás: Ptk. és Alkotmány, ember- és társadalomkép	59
A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői	64
Nemzetközi kitekintés.	64
A magyar szabályozás.	74
Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény és az Alkotmánybíróság Ügyrendje – Összefoglaló	77
Tilk Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások	82
Zakariás Kinga: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében	91
Villányi József: Az Európai Unió Bírósága előtti eljárás gyakorlati szempontból.	101
Frank Judo–Natasha Nolet de Brauwere: A Belga Alkotmánybíróság avagy a dialógus művészete	119
Benoit Mercuzot: Az előzetes alkotmányossági kérdés: az új eljárás hatása a jogrend felépítésére.	126

KRÓNIKA 131

Összefoglaló a „Mégis milyen együttműködést?” címmel megrendezett szimpóziumról	131
Hivatkozások.	135
Statisztikai adatok 1990–2011	139

DÖNTÉSEK

ALKOTMÁNYJOG Alapjogok

10/2011. (III. 9.) AB határozat

Az egyesülési jogot közvetlenül érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a különös törvényi rendelkezéseket, amelyek alapján az ügyész törvényességi felügyeletet gyakorolhat az egyesületek felett. [Alkotmány 63. § (1) bek.; 1972. évi V. tv. 13–16. §; 1989. évi II. tv. 14. § (1) bek.]

Több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz az ügyészség társadalmi szervezetek működése feletti törvényességi felügyelete gyakorlásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, továbbá a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.) egyes rendelkezéseinek megsemmisítésére. Az egyik indítvány azt kifogásolta, hogy az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (Egytv.) a törvényességi felügyelet tekintetében csupán kijelöli az ügyészséget, de sem a jogkör terjedelmét, sem azokat a garanciális szabályokat nem határozza meg, amelyeket az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében biztosított egyesülési jog érvényesülése megkíván. Egy másik indítvány ennek kapcsán az Ütv. 13–16. §-ainak megsemmisítését kezdeményezte, mivel az ott szereplő ügyési jogköröknek a társadalmi szervezetekre való alkalmazása alkotmányértő.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt megalapozottnak találta, a többi indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az egyesületek feletti törvényességi felügyelet irányadó rendelkezése az Egytv. 14. § (1) bekezdésének első mondata, amely szerint „[a] párt kivételével a társadalmi szervezet működése felett az ügyészség a reá irányadó szabályok szerint törvényességi felügyeletet gyakorol”. A „reá irányadó szabályok szerint” fordulatot az Ütv. releváns rendelkezései töltik meg tartalommal. Az Ütv. 13. § (2) bekezdése a törvényességi felügyelet különböző eszközeit sorolja fel. Az Ütv.-beli törvényességi felügyeleti szabályokat egyértelműen a közigazgatás feletti törvényességi felügyeletre szabták. Az államigazgatási szervek normatív és egyedi aktusaitól azonban jelentős mértékben eltérnek a közhatalmat nem gyakorló, államigazgatási, hatósági feladatot el nem látó egyesületek általános érvényű és egyedi döntései. Az egyesületek ugyanis az Alkotmány 63. § (1) bekezdése alapján létrejött, a civil társadalomhoz tartozó autonóm szervezetek. Ez az auto-

nómia megköveteli, hogy az állam, ha valamely intézményének hatáskört biztosít az egyesületek felügyeletére, akkor azt törvényben pontosan körülhatárolt módon, az alapjog-korlátozás alkotmányos mércéjének megfelelően tegye. Az Egytv. és az Ütv. jelenleg irányadó szabályai azonban nem rendelkeznek arról, hogy az ügyészség ellenőrzési jogköre mire terjed ki: az egyesület teljes működésére vagy csak az általános érvényű, illetve egyedi döntéseire. Nem rendezi törvény, hogy az ügyészség eljárhat-e hivatalból vagy csupán kezdeményezésre, és nem szabályozza azt sem, hogy az ügyész az ellenőrzés során mit tehet, s ha törvénytörtést észlel, miképpen járhat el. Tekintettel arra, hogy az ügyészi kontroll lehetősége korlátozva az egyesüléshez való alapjogot, ezért a törvényhozónak pontosan meg kell határoznia, hogy mire terjed ki az ügyészség hatásköre, s hogy e hatáskör mit foglal magában. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a különös törvényi rendelkezéseket, amelyek alapján az ügyész – az Alkotmány 63. § (1) bekezdésének megfelelően – törvényességi felügyeletet gyakorolhat az egyesületek felett. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2011. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság a megsemmisítésre irányuló indítványok vizsgálata kapcsán megállapította, hogy korábban már állást foglalt az alapítványok feletti törvényességi ellenőrzésről [63/2008. (IV. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság az alapítványok mint magánjogi jogalanyok esetében csak az Ütv.-ben foglalt törvényességi felügyelet három eszközét találta alkalmazhatónak: az ügyész egyrészt általános érvényű rendelkezés (szabályzat, alapszabály) kiadását, módosítását vagy egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését kezdeményezheti; másrészt megtekintheti az alapítvány általános érvényű rendelkezéseit és egyedi döntéseit, szükség esetén vizsgálatot tarthat, és ezzel összefüggésben az alapítvány helyiségeibe beléphet; harmadrészt a kezelő szerv vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását kérheti. Az egyesületek – személyegyesítő jellegük folytán – az Alkotmány 63. § (1) bekezdése révén közvetlenebb alkotmányos védelemben részesülnek, mint az alapítványok, ezért az Alkotmánybíróság az egyesületek esetében eleve csak az alapítványoknál alkalmazható ügyészi eszközök alkotmányosságát vizsgálta. Ennek során megállapította,

hogyan a törvényesség biztosítása érdekében az egyesületek esetében is szükség lehet mindhárom ügyész eszköz alkalmazására, azonban a kifogásolt rendelkezések nem nyújtanak megfelelő garanciát az esetleges visszaélésekkel szemben. Az alkotmányellenességet tehát nem az Ütv. létező szabályai okozzák, hanem éppen a törvény hiányosságai. Az Alkotmánybíróság

ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mellett a megsemmisítésre irányuló indítványokat elutasította.

Alkotmánybírósági ügyszám: 525/B/2001.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 24. számában, 4692.

879/E/2004. AB határozat

A közérdekű adatok nyilvánosságára, a diszkrimináció tilalmára, illetve a tudományos élet szabadságára vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből nem vezethető le a hatályos szabályozáson túli jogalkotási kötelezettség a bírósági iratokba való betekintés, illetve a bírósági határozatok megismerhetősége tekintetében. [Alkotmány 61. § (1) bek., 70/G. §; 1952. évi III. tv. 119. § (1) bek.; 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 10. § (1) bek.]

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a bírósági iratok megtekintésének szabályozásával kapcsolatban. Az indítványozó szerint a polgári perrendtartásról szóló törvényben (Pp.), valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló rendeletben (Büsz.) a bírósági iratok megismerésére jogosultak szűk körben kerültek meghatározásra, a bírósági ítélezési gyakorlat megismerésének korlátozása ezáltal nem felel meg az Alkotmány közérdekű adatok nyilvánosságát előíró 61. § (1) bekezdésének, diszkrimináció tilalmát biztosító 70/A. § (1) és (2) bekezdésének, illetve tudományos élet szabadságát garantáló 70/G. § (1) bekezdésének.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Bár az indítványozó csak a Pp. és a Büsz. egy-egy rendelkezésére hivatkozott, a bírósági iratok, határozatok megismerését nemcsak e két rendelkezés szabályozza, hanem több jogszabály együttesen garantálja [így különösen az adatvédelmi törvény (Avtv.), a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény, illetve az elektronikus információszabadságról szóló törvény].

Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy az indítvány benyújtását követően lépett hatályba az elektronikus információszabadságról szóló törvény, mely előírja a közérdekű adatok meghatározott körének elektronikus úton történő, bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélküli, folyamatos és díjmentes közzétételét. E törvény negyedik része a bírósági határozatok nyilvánosságáról rendelkezik, s az ügy érdemében hozott határozatok jelentős mennyiségére elektronikus közzétételi kötelezettséget állapít meg.

Az Avtv. szerint közérdekű adat minden olyan információ, mely jogszabályban meghatározott állami fel-

adatot ellátó szervek (pl.: bíróságok) kezelése alatt áll, feltéve, hogy az nem tartozik a személyes adat fogalma alá. Személyes adat a bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Személyes adat csak akkor kezelhető (hozható nyilvánosságra), ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

A magyar információs jogi szabályozásban elválik egymástól az adat és az azt tartalmazó irat, a dokumentum, a hordozó médium fogalma. A szabályozás adatközpontú, rendelkezései az adat, és nem az azt hordozó dokumentum kezelésére vonatkoznak. Az Avtv. csak meghatározott adattartalmat tekint személyesnek vagy közérdekűnek.

Az adatvédelmi törvény meghatározásaiban szereplő „adat” szó igen tág fogalmat takar, meghatározását nem találjuk a törvényben. Az „adat” kifejezés alatt bármiféle ismeretet, az értelmezett adatot, információt, és ezeknek a strukturált halmazát is érteni kell. Adatnak tekintendők például a kép- és hangfelvételeken szereplő adatok, a szóban elhangzó információk, egy per iratanyagában lévő ismeretek stb. A személyes adat minőség kritériuma, hogy az adat egy meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható legyen. A közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő valamely ismeret vagy személyes adat vagy közérdekű adat; egyetlen adat sem lehet egyszerre személyes és közérdekű is. Ennek megfelelően az adat vagy nyilvános vagy pedig bizalmas (a bizalmasságnak eltérő fokozatai és jogcímei vannak), a személyes adatok esetében a főszabály a bizalmasság, a közérdekű adat esetében pedig a főszabály a nyilvánosság.

A bíróság egyik, Alkotmányban rögzített feladata a természetes személyek, jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak, törvényes érdekeinek a védelme. A jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak védelme is, vagy a bűncselekmények elkövetőinek büntetése mint feladat valamely természetes személlyel kapcsolatba hozható. Vagyis a bíróságok működésével összefüggésben, ha feladatukban konkrét természetes személlyel kapcsolatba hozható, konk-

rét jogokról döntenek, minden esetben felmerül, hogy az iratokban és a határozatokban személyes adatok kezeléséről van szó.

Az Alkotmányból közvetlenül nem vezethető le, hogy a bírósági iratokban és határozatokban lévő adatok milyen körben hozandók kötelezően nyilvánosságra, vagy milyen körben kell lehetőséget teremteni az egyedi kérelemre való megismerésre, ugyanakkor az iratok és a határozatok adattartalma nem tartható teljes mértékben „titokban”, másrészt teljes körűen nem hozható nyilvánosságra sem. A törvényhozó feladata ebben a körben a közérdekű adatok és az ehhez való hozzáférés módjának meghatározása.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a bírósági határozatok, anonimizált iratok megismerésének biztosítása érdekében terheli-e a jogalkotót további törvényalkotási kötelezettség, van-e mulasztás, illetve amennyiben a jogalkotót terhelő mulasztás megállapítható, úgy a mulasztás előidézi-e alkotmányellenes helyzet kialakulását.

A periratokba foglalt személyes adatok az információs önrendelkezési jog védelme alatt állnak [Alkotmány 59. § (1) bek.]. Az Avtv. szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát is, nem sérthetik. Az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján nem is kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság olyan jogalkotói feladat elmulasztásával kapcsolatban állapítson meg alkotmányellenességet, mely az információs önrendelkezési jog korlátozását vonná maga után. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből pedig olyan jogalkotói feladat sem vezethető le, melynek értelmében a bírósági eljárás során keletkezett, a döntés megalapozását szolgáló adatok, iratok megismerését korlátozás nélkül bárki számára, kérelmére biztosítani kellene, vagy hivatalból lenne szükség a jelenleg hatályosnál szélesebb körben a nyilvánosságra hozatalra.

Az indítványozó azt is állította, hogy az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdését sértő jogalkotói mulasztás áll fenn, mert az anonimá tette, személyi adatot nem tartalmazó és személyiségi jogokat ezáltal nem sértő bírósági ítéletek nem juthatnak el a jogtudomány képviselőihez. A bírósági ítéletek jelentős része ugyanakkor mindenki számára, így a jogtudomány képviselői számára is megismerhetőek. A fent említett törvényeken túl a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló törvény is lehetőséget biztosít – rendszerint bizonyos időbeli korlátozást követően – a közlevéltárakban őrzött levéltári anyagban történő kutatásra.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az állam csak az alkotmányosan indokolt korlátozás keretében, így különösen a személyes adatok oltalmazása mellett köteles a tudományos élet szabadságát biztosítani. Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése alapján nem állapít-

ható meg olyan jogalkotói feladat, hogy a bírósági iratokban a döntést megalapozó adatok megismerését és kutatását további jogalkotással biztosítani kellene.

A határozathoz Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött. Hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a tudomány és a tudományos kutatás szabadsága, valamint a közérdekű információk megismeréséhez fűződő jog érvényesülése érdekében a bírósági eljárások iratai megfelelően kutathatók, a bírósági határozatok közügyeket érintő részei pedig megismerhetők legyenek. Ezt biztosítja a Pp. egyik rendelkezése, mely lehetővé teszi, hogy az eljáró bíróság elnöke engedélyezze a bírósági iratok megtekintését annak, akinek ehhez jogi érdeke fűződik. Az engedély megadásakor a bíróság elnökének megfelelően kell mérlegelnie, hogy az Alkotmány és az Avtv. rendelkezései alapján a bírósági iratokba való betekintés engedélyezésére vonatkozó kérelem mennyiben érint személyes adatokat, illetve közérdekű információkat.

A peres ügyek iratai az ügy lezárását és a levéltárba kerülését követően, a törvényben foglalt (olykor hosszú) védelmi idő elteltével válnak kutathatóvá. Ugyan a bírósági akták levéltári kutatása a személyes adatok és az alkotmányosan indokolt titokvédelem miatt sajátos korlátozásoknak vethető alá, a tudományos kutatásnak határt szabó törvényeket – a közérdekű információt korlátozó törvényekhez hasonlóan – megszorítóan kell értelmezni.

A bírósági ítéletek közügyekre vonatkozó részeinek a megismerhetőségével kapcsolatban kifejtette, hogy a bírói hatalom működésének átláthatósága és számonkérhetősége legalább olyan fontos, mint annak függetlensége. A köz azonban csak a kellő információk birtokában képes kontrollt gyakorolni az igazságszolgáltatás működése felett. A bírósági határozatok esetében a főszabály a nyilvánosság, ugyanakkor indokolt lehet ennek bizonyos fokú korlátozása. Egyensúlyt kell találni a nyilvánosság, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő igény, továbbá a megfelelő titoktartási igény (pl. államtitok, adótitok) között. Az anonimizálás legitim célja a személyhez fűződő adatok védelme. A közszereplők személyes adatai esetében azonban – főszabály szerint – anonimizálásra nincs szükség.

A határozathoz Dr. Stumpf István alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött. Álláspontja szerint a bíróságokon kezelt közérdekű adatokra vonatkozóan a nyilvánosság elvét kell főszabályként alkalmazni. Különösen vonatkozik ez a bírósági határozatok adattartalmára, hiszen a határozatok (anonimizált módon történő) megismerhetővé tételének általános alkotmányos jogelvi hátterét – az információs szabadság mellett – végeredményben a jogállamiság alapelve képezi.

Nem értett egyet a határozat indokolásának azon részével, mely szerint a konkrét jogvita eldöntése miatt a bírósági döntést – vagyis a maga teljességében az adott dokumentumot – érintően személyes adatok kezeléséről lenne szó, mert az ellentétben áll azzal a

megállapítással, mely szerint a szabályozás adat-, és nem dokumentum központú. Egy dokumentum, például egy bírósági határozat az adattartalmától függetlenül, pusztán azért, mert konkrét jogvitát dönt el, nem minősül személyes adatnak. Soha nem zárható ki, hogy egy szövegből, a bírósági határozat anonimizálását követően ne váljon felismerhetővé az érintett személy. Az anonimizált bírósági határozatokat nem lehet személyes adatként kezelni és nyilvánosságra hozatalukat megtiltani pusztán amiatt, mert lesznek esetleg olyanok, akik a személyes adatok kitarakása után is fel fogják ismerni a bírósági határozat által érintett személyt. Az ezzel ellentétes értelmezés

ugyanis az adatközpontú értelmezést a dokumentumközpontú értelmezéssel váltaná fel. Ezen az alapon pedig nemcsak az anonimizált bírósági határozatok, de még a Bírósági Határozatok gyűjteményében közzétett, a bíróságok jogalkalmazásának egységét szolgálni hivatott elvi bírósági határozatok és más bírósági határozatok, mi több az alkotmányjogi panaszok tárgyában hozott alkotmánybírósági határozatok is személyes adatoknak kellene, hogy minősüljenek, s közzétételüket meg kellene tiltani.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. márciusi számában, 247.

873/B/2008. AB határozat

Nem alkotmányellenes, hogy a bíróságoknak a közzétett bírósági határozathoz kapcsolva, azzal egyidejűleg közzé kell tenni mindazon bírósági és más hatósági vagy egyéb szerv által hozott határozatoknak a bíróság által anonimizált digitális másolatát is, amelyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak. [Alkotmány 2. § (1) bek., 7/A. §, 43. § (2) bek., 59. § (1)–(2) bek., 61. § (1) bek.; 2005. évi XC. tv. 17. § (3) bek.]

A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiumának vezetője az Alkotmánybíróságnál indítványozta az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (Einfotv.) 2008-as módosítást követő 17. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó szerint a rendelkezés megszövegezése alapján nem egyértelmű, hogy mely szervet terhel a digitalizálás és az anonimizálás kötelezettsége, ami sérti a normavilágosság követelményét és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvébe ütközik. Álláspontja szerint az előírás az Alkotmány 7/A. §-át is sérti, mert olyan szabályozás kialakítására jogosítja fel az OIT-ot, amelynek alapján a közigazgatási-hatósági szervek által hozott határozatot kell anonimizálni, digitalizálni. Továbbá, mivel közigazgatási perben az önkormányzat és szervei határozatának a felülvizsgálatára is sor kerülhet, az OIT felhatalmazása közvetve az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében rögzített önkormányzati jogállást is sérti.

Az indítványozó az Einfotv. 17. § (3) bekezdésének az Alkotmány 61. §-ába ütközését is állította. A közérdekű adatok megismerése és terjesztése szabadságának biztosításáért ugyanis az a közfeladatot ellátó szerv felelős, amely a közérdekű adatot előállította, illetőleg amelynek működése során a közérdekű adat keletkezett. Ezzel szemben az Einfotv. 17. § (3) bekezdése következtében nem az adatfelelős közigazgatási-hatósági szerv határozza meg, hogy határozatának mely részét kell törölni, s melyeket közzétenni.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése rögzíti a tárgyalás nyilvánosságának a követelményét, a 61. § (1) bekezdése biztosítja a közérdekű adatok nyilvánosságát.

A tárgyalás nyilvánosságának és a közérdekű adatok nyilvánosságának rendeltetése eltérő. A tárgyalás nyilvánossága és a bírósági döntés nyilvános kihirdetése biztosítja a társadalom részéről az igazságszolgáltatás működésének ellenőrzését. A tárgyalás nyilvánossága elsődlegesen a bírósági eljárásban résztvevő személyek (és nem az eljáráson kívül állók) joga, amely garanciát jelent számukra a tisztességtelen, részrehajló eljárásokkal szemben. Az előbbtől lényegesen eltérő a közérdekű adatok nyilvánosságának Alkotmányban betöltött szerepe. Az Alkotmány 61. §-ának e fordulata az „állam átláthatóságát” hivatott biztosítani a jogalanyok számára.

Az információs jogok vizsgálata során szoros összefüggés lelhető fel a személyes adatok védelméhez való jog és a közérdekű adatok nyilvánossága között.

A magyar információs jogi szabályozásban elválik egymástól az adat és az azt tartalmazó irat, a dokumentum, a hordozó médium fogalma. A szabályozás adatközpontú, rendelkezései az adat, és nem az azt hordozó dokumentum kezelésére vonatkoznak. A bírósági határozatok – amelyeket bár közhatalmi szervek hoznak, és amelyek a közhatalmi szervek által kezelt adatokat tartalmazzák – alapvetően a természetes és más személyek jogait és kötelezettségeit, egymással való viszonyukat rendezik; mind a magánjog területén, mind a büntetőjogi, vagy közigazgatási kérdésekben. A bírósági eljárásban a természetes személyekre mint felekre vonatkozó adatok személyes adatok. A személyes adatok ugyanis nem válnak pusztán abból az okból közérdekű adattá, hogy közfeladatot ellátó szerv kezelésébe kerülnek. Ennek megfelelően egy adott dokumentum többféle (személyes, illetve közérdekű) adatot is tartalmazhat, így tartalmának egy része nyilvános, más része nem nyilvános is lehet. Az adatelv viszont azt is jelenti, hogy a közérdekű adat

megismeréséhez való jog gyakorlása esetén is az információ, és nem maga az irat az alapjog tárgya.

A bírósági eljárás a jogérvényesítés eszköze. A legtöbb esetben a bírósági út igénybevétele nem választási lehetőség; a jogalany tipikusan vagy rajta kívül álló okok miatt válik féllé az eljárásban (pl. büntetőeljárás vádlottja, polgári ügy alperese), vagy pedig a bírói út az egyetlen legitim módja jogainak, érdekeinek érvényesítésére. A bírósági eljárásban való részvételt tehát nem lehet a személyes adatok védelméhez való jogról történő „önkéntes lemondásnak” tekinteni. Törvény azonban elrendelheti akár személyes adatok nyilvánosságra hozatalát. Ennek meg kell felelnie az alapjog-korlátozás alkotmányos követelményeinek.

Az Alkotmányból az a döntés, hogy a bírósági iratokban és határozatokban lévő egyes adatok milyen módon hozandók kötelezően nyilvánosságra, vagy milyen körben kell lehetőséget teremteni az egyedi kérelemre való megismerésre, közvetlenül nem vezethető le. Ugyanakkor a határozatok adattartalma egyrészt nem tartható teljes mértékben „titokban”, másrészt teljes körűen nem hozható nyilvánosságra sem. A törvényhozó feladata a közérdekű adatok és az ehhez való hozzáférés módjának meghatározása az Alkotmány 59. és 61. §-ai kölcsönös korlátaira tekintettel.

A közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggésben figyelemmel kell lenni arra is, hogy a „jogot” a bíróságok a saját értelmezésük szerint állapítják meg. Az így felfogott „jog” megismerhetősége nemcsak a közérdekű adatokhoz való hozzáférés állami biztosításának a kötelezettségéből, hanem a jogbiztonságból is eredő követelmény.

A bírósági határozatok megismerhetősége és ezáltal a joggyakorlat kiszámíthatósága olyan cél, amely alapul szolgálhat alapjog korlátozására. A jogot alakító, elvi bírósági határozatok nyilvánosságra hozatala pedig a közérdekű adatok nyilvánosságát előíró alkotmányi rendelkezés végrehajtása. Ha tehát a törvényhozó a személyes adatokat is tartalmazó bírósági határozatok elektronikus úton történő közzétételét írja elő, akkor a rendelkezések kialakítása során eleget kell tennie azoknak a követelményeknek, amelyek az alapjogok korlátozására általában vonatkoznak.

Az Einfotv. azt a megoldást választotta, hogy előírta egyes bírósági határozatok anonimizálását, melynek célja, hogy – a megállapított tényállás sérelme nélkül – a közzétett határozatban szereplő személyek ne legyenek azonosíthatók. (Ennek az elvnek nem mond ellent az, hogy a sajtó tájékoztatása révén széles körben ismertté vált, közérdeklődésre számot tartó ügyekben, vagy közszereplőknél akár anonimizálás mellett is felismerhetők az ügyben érintett természetes személyek. Ilyenkor azonban nem a bírósági határozatból azonosíthatók a benne szereplők, hanem a konkrét tényállás és a konkrét felek a határozat tartalmától függetlenül ismertté válhatnak.)

Az Einfotv.-ben előírt anonimizálási kötelezettség nem tekinthető pusztán technikai műveletnek, hanem

az az adatkezeléssel kapcsolatos, az adatok nyilvánosságra hozataláról szóló döntés: a személyes adatok védelmének garanciája. Az anonimizálás technikai részletszabályait a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatok megjelöléséről szóló rendelet, tartalmi szabályait pedig OIT szabályzat (Szabályzat) állapítja meg.

Az Einfotv. szerint a Bírósági Határozatok Gyűjteményét az OIT Hivatalának kell közzétennie. A közzétett bírósági határozattal együtt közzé kell tenni azokat a bírósági és egyéb határozatokat, melyeket a közzétett bírósági határozattal felülbíráltak vagy felülvizsgáltak. Abból a szabályból, hogy „a közzétett bírósági határozathoz kapcsolva, azzal egyidejűleg” kell közzétenni ezeket a más határozatokat is, levonható az a következtetés, hogy a felülvizsgált, nem bírósági határozatokat a bírósági határozat közzétételére köteles bíróságnak vagy az OIT Hivatalának kell anonimizálnia.

Megállapítható az is, hogy a törvény szerint az OIT Hivatalának az általános kötelezettsége valamennyi közokiratot anonimizált formában közzétenni, ezért – ha más szerv kötelezettsége, akár az anonimizálást, akár a közzétételt illetően, a törvényből nem állapítható meg – akkor az anonimizálásnak a feladatai és a költségei is az OIT Hivatalát terhelik.

Az OIT-nak ez a felhatalmazása nem sérti az Alkotmány 43. § (2) bekezdését. Abból a körülményből, hogy közigazgatási perben az önkormányzat és szervei határozatának a felülvizsgálatára is sor kerülhet, nem vonható le olyan megalapozott következtetés, hogy akár ez a felülvizsgálat, akár a határozatok nyilvánosságra hozatala az indítványozó által felhívott „önkormányzati jogállást” érintené. Mind a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése, mind a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása Alkotmányból eredő feladat.

Az OIT-nak ez a vizsgált felhatalmazása nem sérti az Alkotmány 61. §-át sem. Jóllehet az Avtv. értelmében az adatfelelős közigazgatási-hatósági szerv határozhatná meg azt, hogy határozatának mely részét kell törölni, s melyeket közzétenni, az Einfotv. ismertetett rendelkezései ezektől a szabályoktól eltérnek. Ennek oka, hogy az Einfotv. alapvetően a felsőbb bírósági döntések nyilvánosságra hozataláról szól. Más hatósági, vagy egyéb szerv által hozott határozatokat soha nem önállóan, hanem csak a nyilvánosságra hozandó bírósági határozathoz tapadva, azzal együtt – mint a bírósági felülvizsgálat tárgyát – kell nyilvánosságra hozni.

A Szabályzat 4. § (3)–(4) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a bíróság értesítse az érintett határozatot hozó más hatóság, egyéb szerv vezetőjét és felkérje, hogy a határozatot anonimizált, digitalizált formában küldje meg az elsőfokú határozatot hozó bíróság részére; ennek elmaradása esetén a bíróság(ok) határozata(i) a felülbírált vagy felülvizsgált határozat nélkül kerül(nek) közzétételre.

Habár a Szabályzat az Alkotmány 7/A. § (2) bekezdése értelmében nem jogszabály, az Alkotmány 50. § (4) bekezdése feljogosítja az OIT-ot a bíróságok igazgatására. A Szabályzat az Einfotv. végrehajtása körében kiadott, az Einfotv.-ból a bíróságokra háruló feladatok ügyviteli-igazgatási jellegű részletszabályait tartalmazó eszköz, és nem általánosan kötelező magartási szabályt megállapító norma. Az OIT-nak adott felhatalmazás ezért nem ellentétes az Alkotmány 7/A. § (2) bekezdésével.

A határozathoz Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleményt csatolt.

Álláspontja szerint a támadott rendelkezést meg kellett volna semmisíteni, mert sérti a jogbiztonság követelményét és az Alkotmány 7/A. § (1) és (2) bekezdését.

Kiemelte, hogy az információs önrendelkezéshoz való jog és az információszabadság közötti összhang biztosítása különösen nehéz feladat az igazságszolgáltatás világában, mivel az információszabadság általános elvei itt sajátos körülmények között érvényesülnek. Rámutatott arra, hogy a digitális nyilvánosság körében az adatvédelemhez való jog és a társadalmi nyilvánosság, valamint a transzparencia közötti konfliktust az anonimizálás oldhatja fel. Tekintettel kell azonban arra lenni, hogy a digitális nyilvánosság lényegében korlátlan idejű és az Internet révén korlátlan hatókörű hozzáférhetőséget biztosít a legszélesebb nyilvánosság számára, így különösen figyelni kell arra, hogy az adatalany számára a személyes adatok védelméhez való jog elve a digitális nyilvánosság keretében se szenvedjen aránytalan korlátozást. Az anonimizálás csak eltérő mértékben képes garantálni, hogy az adattartalom és az adatalany közötti kapcsolat visszafordíthatatlanul megszűnjön. Az anonimizálás ezért soha nem lehet mechanikus, miköz-

ben a választott anonimizálási technika nem járhat a bírói döntés torzításával sem. Az Einfotv. előírásai szerint nem sérülhet a megállapított tényállás, de a személyes és bizalmas adatok nem kerülhetnek nyilvánosságra. Ez a magyarázata annak, hogy az Einfotv. az anonimizálást eredendően az ügyben eljáró bíróságokra (bíróra) bízta.

A különvélemény rámutat arra, hogy adatfelelős az a közfeladatot ellátó szerv, amely az elektronikus úton kötelezően közzeéteendő közérdekű adatot előállította, illetve amelynek a működése során ez az adat keletkezett. A törvény alapján az OIT Hivatala csak adatközlő, amely a megjelenés technikai megvalósításáról is gondoskodik. Ebből egyenesen következik, hogy az adatfelelős feladata az anonimizálás, az adatközlő a „készen kapott” adatot teszi közzé, azon változtatást nem végez, nem végezhet. Vagyis a bíróságok – de főként nem a Hivatal – még kiterjesztő értelmezéssel sem jogosultak más hatóság határozatának anonimizálására, mert ezen határozatok tekintetében nem adatfelelősök. Adatgazdálkodási szempontból más alkotmányos vagy prejudiciális szervek, egyéb, a bírósági eljárás keretében megtámadható határozatot hozó döntéshozatali kompetenciával rendelkező intézmények határozatainak anonimizálása tekintetében a bíróság éppen úgy nem garantálhatja a szakszerűség, a hitelt érdemlőség, teljeskörűség és további adatvédelmi elvek érvényre jutását, ahogyan a Hivatal nem képes azt biztosítani a bíróságok tekintetében. Az adatjogi követelmények sérülése pedig reális veszélyforrás, a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog aránytalan korlátozása tekintetében.

Közzétéve az *Alkotmánybíróság Határozatai* 2011. márciusi számában, 269.

386/B/2005. AB határozat

Az önrendelkezési jog szükséges és arányos korlátozásának minősül, hogy a fogvatartott személyek kizárólag szűk hozzátartozói körnek jogosultak szervet adományozni, érzelmi alapon nyugvó donációra azonban nincs lehetőségük. Ezt a fogvatartott személy korlátozott szabadsága indokolja: a fogvatartott nincsen olyan helyzetben, hogy befolyásmentesen, szabadon döntést hozhasson szervei felajánlásáról. [Alkotmány 54. § (1) bek., 1997. évi CLIV. tv. 206. § (4) bek.]

Az indítványozó az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 206. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A kifogásolt szabály a fogvatartottak esetében szűkíti a szerv adományozásának lehetőségét, kimondva, hogy a fogvatartottak kizárólag a törvényben felsorolt hozzátartozóiknak adhatnak szervet, azaz ki-

zárja az érzelmi alapon nyugvó donáció lehetőségét. Az indítványozó szerint az elítélteknek is joguk van arra, hogy önzetlenségből akár idegen ember számára is szervet vagy szövetet adományozhassanak, és ennek kizárása az élethez való jogba – a rászorulóknak egészséges élethez való jogába – ütközik.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság a szervadományozásra vonatkozó hazai és nemzetközi jogi szabályozás áttekintését követően összefoglalta az élethez való jog értelmezését érintő gyakorlatát, és megállapította: az államnak az élethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettsége a jelen ügyben azt jelenti, hogy biztosítania kell a rászorulóknak szervhez jutását, amit – más államok ilyen tárgyú szabályozásához hasonlóan – elsősorban halottból való szervátültetéssel kíván megoldani. Az Alkotmánybíróság szerint a beteg emberek élethez való joga és a fogvatartottak szervadományoz-

zási lehetőségének korlátozása nem hozható egymással alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe.

Az indítványt tartalmilag elbírálva ugyanakkor az Alkotmánybíróság a szervadományozás donori oldalán alkalmazott korlátozást az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt önrendelkezési jog szempontjából is megvizsgálta. Az Alkotmánybíróság szerint az élők közötti szervadományozás korlátozása alkotmányos célt követ: a szervdonor egészségének és önrendelkezésének védelmét, ami a donáció ingyenességének, önkéntességének és a befolyásmentes döntésnek, valamint a szervkereskedelem elleni védekezésnek is biztosítéka. A választott eszköz a cél elérésére alkalmas, mert kellő biztosítékot ad a donor önrendelkezésének érvényesülésére; a korlátozás pedig arányos, mert a választott szabályozási mód az alkotmányos cél elérése érdekében a szükségesnél jobban nem korlátozza a donorok önrendelkezési jogát.

Az Alkotmánybíróság a fogvatartottak esetében felállított, az általánosnál szigorúbb korlátozást is indokoltnak tartotta. Ilyen személyek önrendelkezési joga eleve korlátozott, ezért különösen fontos, hogy ne lehessen őket a büntetés enyhítése, korábbi szabadulás, anyagi juttatás vagy bármilyen előny ígéretével donációra rávenni. Ugyanakkor a fogvatartottak sincsenek teljes mértékben kizárva a szervadományozás lehetőségéből, hiszen a felsorolt (szűk) hozzátartozói körnek jogosultak szerveket adni. A korlátozást a fogva tartás ténye, azaz a fogvatartott személy korlátozott szabadsága indokolja: a fogvatartott nincsen olyan helyzetben, hogy befolyásmentesen, szabadon hozhasson döntést szervei felajánlásáról. Nem közeli hozzátartozó esetén a befolyásmentes, önálló döntés szabadsága megkérdőjelezhető. A támadott szabályozás az arányosság követelményének is megfelel: a szervadományozás kizárólag közeli hozzátartozókra való korláto-

zása biztosítja a donáció önkéntességét, ami közeli hozzátartozók között kevésbé vitatható, mint a szabad elhatározáson alapuló érzelmi kapcsolatban állók között (pl. kényszerített vagy színlelt házasságkötés, „alkalmi” barátságok). Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványt elutasította.

A határozathoz Dr. Balogh Elemér és Dr. Kiss László alkotmánybírák különvéleményt fűztek, amelyhez Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró csatlakozott.

Álláspontjuk szerint a kifogásolt szabály a fogvatartott személyek önrendelkezési jogát alkotmány sértő módon korlátozza, mert kategorikusan kizárja annak lehetőségét, hogy a fogvatartott érzelmi okból hozzá közel álló személynek, így jellemzően a házastársának, (bejegyzett) élettársának vagy akár a barátjának szervet adományozzon. Az állam valóban felelős azért, hogy a szervadományozás megfeleljen az önkéntes, ingyenes és kényszermentes, fenyegetéstől, megfélemlítéstől mentes döntés követelményének. Az államnak azonban nem az a feladata, hogy a fogvatartottak alapjog-korlátozásával lépjen fel az illegális szervkereskedelem terjedésével szemben, hanem az, hogy olyan jogszabályi és társadalmi környezetet teremtsen, amely megfelelő garanciát jelenthet a kényszermentes, megfélemlítéstől vagy fenyegetéstől elvárt szervadományozás kiszűrésére. A nem fogvatartott donor és a recipiens együttes kérelmét vizsgáló kórházi etikai bizottság eljárása a fogvatartott donor esetében is képes biztosítani az önkéntes és szabad döntést. A fogvatartott személyek valóban kiszolgáltatott helyzetben vannak, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem képesek befolyásmentes, szabad döntést hozni.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. áprilisi számában, 344.

609/E/2002. AB határozat

A köztársasági elnök jogainak gyakorlása nem határidő nélküli, mivel az államfőnek a demokratikus államszervezet feletti őrökedésben megnyilvánuló feladatával és a jogállamiság elvével összhangban kell eljárnia. A köztársasági elnök a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását csak azt követően tűzheti ki, miután a választókerületi határoknak a választás évében előírt felülvizsgálata már lezárult. [Alkotmány 2. § (1) bek. és 29. § (1) bek.; 1997. évi C. tv.]

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mivel álláspontja szerint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) szabályozatlanul hagyta a helyi önkormányzati egyéni választókerületek megállapításával kapcsolatos jogorvoslati eljár-

rást. A Ve.-ben ugyanis nincs arra vonatkozó szabály, hogy mi történik akkor, ha a helyi választási iroda vezetőjének a választókerületek határait megállapító döntése ellen kifogást nyújtanak be, miközben a köztársasági elnök kitűzi a választás napját. Az indítvány szerint a szabályozás hiánya jogállamiság elvének részét képező jogbiztonság sérelmét eredményezi.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az elbíráláskor hatályos szabályozás szerint a helyi választási iroda vezetőjének a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása évének február 28. napjáig közzé kell tennie az egyéni választókerületek számát, sorszámtól és területét megállapító döntését. Ezt követően 2 napon belül lehet a döntés ellen kifogással élni, amelyről 2 napon belül döntenie kell. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, valóban hi-

ányzik-e a szabályozásból az az elem, ami ezt az időpontot összehangolná a választás – köztársasági elnök általi – kitűzésének időpontjával.

A helyi választási iroda vezetőjének konkrét határidőt szabó szabályozás alapján elméletileg nem fordulhat elő, hogy a köztársasági elnök tudtán kívül olyan időpontban tűzi ki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását, amikor valamely helyi önkormányzatnál a helyi önkormányzati egyéni választókerületeket még nem állapították meg, vagy az ezzel kapcsolatos jogorvoslati eljárást még nem fejezték be. Ugyanakkor mivel a Ve. kifejezetten csak a választás kitűzésének legkésőbbi lehetséges időpontjáról rendelkezik (a választást legkésőbb 60 nappal a szavazás napja előtt kell kitűzni), elméletileg előfordulhat, hogy a köztársasági elnök – az eddigi alkotmányos gyakorlattal ellentétben – már a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének januárjában vagy februárjában vagy akár azt megelőzően kitűzné a választásokat. Ebben az esetben a helyi választási iroda vezetőjének a helyi önkormányzati egyéni választókerületi határok felülvizsgálatát olyankor kellene lefolytatnia, amikor a Ve. a választókerület határa és sorszáma tekintetében változtatási tilalmat rendel el.

Az Alkotmánybíróság korábban már foglalkozott a köztársasági elnök döntéseinek, feladatellátásának határidőivel, és kifejtette: a köztársasági elnöknek azt az alapvető feladatát, hogy őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett, az egyes hatáskörök értelmezésénél alapul kell venni. Az őrökdi nem korlátozódik krízishelyzetek feloldására, hanem része az

államügyek szokásos menetének, és benne a köztársasági elnök saját joggyakorlásának is. Emellett a jogállamiság elvéből is következik, hogy az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve kötelesek gyakorolni. Ebből is levezethető, hogy a köztársasági elnök jogainak gyakorlása nem határidő nélküli (kivéve azokat a jogköröket, amelyekhez értelemszerűen nem rendelhető határidő).

Az Alkotmánybíróság mindezzel összhangban megállapította, hogy a köztársasági elnöknek a választást olyan időpontban kell kitűznie, hogy a választási szervek feladataikat törvényesen el tudják látni. A köztársasági elnök a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását csak azt követően tűzheti ki, miután a választókerületi határoknak a választás évében előírt felülvizsgálata már lezárult. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a jogalkotó a Ve.-ben kifejezetten nem határozta meg azt a legkorábbi időpontot, amikor a köztársasági elnök a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását kitűzheti, a részletes és konkrét szabályozás hiánya nem tekinthető alkotmányellenes mulasztásnak, mert az államfőnek e jogköre gyakorlása során is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 29. § (1) bekezdésére figyelemmel kell eljárnia, ezért az indítványban leírt, jogbiztonságot sértő helyzet nem áll fenn.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. májusi számában, 441.

37/2011. (V. 10.) AB határozata

I. Az emberi méltóság minden tárgyi jog megalkotásánál és alkalmazásánál a legfőbb alkotmányos vezérő elv, az alkotmányos alapjogok, értékek és kötelezettségek rendszerének tényleges alapja. Az alapjogoknak anyagi tartalma van, és ez a tartalom az emberi méltóságból ered. Állami beavatkozást megvalósító törvénynek egyensúlyt kell teremtenie a személyek jogmentes magánszféráját védő alapvető jogok és a törvényben megcélzott társadalmi, politikai, gazdasági érdekek között. Ezek egyoldalú, kizárólagos és differenciálatlan érvényesülésekor alapos okkal lehet hivatkozni az alapvető jogok, végső soron az emberi méltóság védelméhez való jog sérelmére.

II. A múltra vonatkozóan, több évvel a bevétel szerzése után keletkeztetett kötelezettség szükségképpen a magánszemély jelenlegi bevételéhez, jövedelmi viszonyaihoz, életkörülményeihez képest jelent megterhelést. A magánszemély cselekvési autonómiájának anyagi alapját különösen a különadó 98%-os mértéke és időbeli hatálya együttesen, sú-

lyosan sérti, illetve veszélyezteti. Az ilyen adó illetéktelen állami beavatkozást valósít meg. [Alkotmány 2. § (1) bek., 54. § (1) bek., 2010. évi XC. tv. II. Fejezete, 2010. évi CXXIV. tv.]

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, amelyben az indítványozók az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény (a továbbiakban: Törvény) II. Fejezete, valamint az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatát kezdeményezték. A kifogásolt rendelkezések a magánszemélyek egyes jövedelmeinek különadójára vonatkozó szabályokat tartalmazzák, melyek szerint a Törvény által meghatározott foglalkoztatotti körnek a jogviszonyuk megszűnésével kapcsolatban juttatott bevétel meghatározott összeghatárt meghaladó része után 98%-os különadót kell fizetnie.

A különadóra vonatkozó szabályokat a 2005. január 1-jétől megszerzett jövedelmekre, vagyis a Törvény hatálybalépését, 2010. december 30. napját megelőzően juttatott jövedelmekre is alkalmazni kellett. A beadványokban jellemzően az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkoztak.

Az Alkotmánybíróság helyt adott az indítványoknak és megállapította, hogy a Módtv. 2. § (1) bekezdésének a „...rendelkezéseit a 2005. január 1. napját követően megszerzett jövedelmekre kell alkalmazni” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt a hatálybalépésére visszaható hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróságnak módosított alkotmányjogi keretek között kellett vizsgálnia a Törvény és a Módtv. megváltozott, illetve új rendelkezéseit: a végkielégítések különadója néven ismertté vált jogszabályról az Alkotmánybíróság első alkalommal a 184/2010. (X. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) döntött. Az Abh. közzétételét követően az alkotmányozó hatalom módosította az Alkotmány 32/A. §-át, valamint 70/I. §-át. Emellett jelentősen módosította a Törvény rendelkezéseit. Ezek között – az indítványok elbírálása szempontjából – a legjelentősebb változás az, hogy a jogalkotó a különadó megfizetésének kötelezettségét az adott évet megelőző ötödik adóévtől kezdődően írta elő. Ez a rendelkezés alapvetően változtatta meg a különadó hatálya alá tartozó adóalanyok körét.

Az Alkotmánybíróság összefoglalta az emberi méltóság védelméhez való alapjoggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdése] kapcsolatos eddigi gyakorlatát és annak alapján új aspektusait bontotta ki. Megállapította, hogy az állam az ember méltóságát, jogmentes szféráját minden állami hatalommal szemben köteles védeni. Ez a követelmény az emberi méltóságnak alanyi jogi tartalmat ad. Az emberi méltóság óvására és védelmére kötelező szabályból eredő alanyi jogi tartalomnak több, jól elkülöníthető jellegzetessége van. Részben az egyénnek joga van arra, hogy az állam tartózkodjon az olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozójának megélhetését. Másrészt viszont az államnak be kell avatkoznia akkor, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani. A különadó alkotmányosságának vizsgálatakor az alanyi jogi tartalom előbbi aspektusa kerül előtérbe.

Az Alkotmánybíróság elsőként a különadó jövőre szóló szabályainak alkotmányosságát vizsgálta meg.

A különadó Törvénybeli szabályainak (visszaható hatály, az összeghatár figyelembevétele a juttatások kifizetésénél a munkaviszonyok esetében illetve a jogállási törvények alapján történő kifizetések esetében) célja és funkciója, hogy minden olyan állami forrással gazdálkodó munkáltatónál, ahol a felek a munkaviszony megszűnése esetére megállapított juttatás mértékére befolyással bírnak, a juttatást sújtó adóteher meggondolására készítse az állami forrás felett rendelkezőt. A különadó ebben a részében szabályozó eszköz.

A különadó személyi hatályával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem sérti az emberi méltóság védelméhez való jogot az, hogy a különadó az állami forrásból eredő jövedelmet a Törvényben meghatározott feltételek mellett más jövedelmektől eltérően kezeli. A különadó meghatároz a különadó hatálya alá nem tartozó jövedelmi sávokat. Egy jövőre szóló ilyen adóról nem állapítható meg, hogy az az emberi méltóság védelméhez való jogot sértene, vagyis az egyén autonómiájába való illetéktelen állami beavatkozást jelentene. A különadóról – figyelemmel alapjára, az alapjába nem tartozó jövedelmekre és ezek mértékére – nem állapítható meg az adóalanyt ellehetetlenítő volta sem.

Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta a Törvény visszaható szabályainak alkotmányellenességét, vagyis a Módtv. visszaható hatályra vonatkozó rendelkezését.

E vonatkozásban az Alkotmánybíróságnak azt kellett tisztáznia, hogy – amikor az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható közvetlenül – az egyén autonómiájának védelme érdekében hivatkozhat-e az emberi méltóságra mint az Alkotmányban nevesített általános személyiségi jogra, ha a magánszemélyeknek nincs lehetőségük a múltra vonatkozó törvényhez való alkalmazkodásra. A különadó megfizetésének kötelezettsége a 2005. január 1. és 2010. december 29. között megszerzett bevételeket érintette. A különadó jövedelem típusú adó, amely ezért főszabályként az időszerű, adott adóévben megszerzett jövedelmekhez igazodik, annak a terhét jelenti. A jövedelemadók ésszerű forrása – az adó visszatérő szolgáltatási jellegére tekintettel – a jövedelem. Az Alkotmány közteherviselésre vonatkozó szabályai azonban megteremtik a visszamenőleges hatályú adófizetési kötelezettség előírásának lehetőségét.

A visszaható hatályú jogalkotással szemben – mivel az a jogbiztonságot sérti – az emberi méltósághoz való jog önmagában nem nyújt védelmet. Emellett a visszaható hatályú jogalkotás a 2010. november 19-én kihirdetett alkotmánymódosítás eredményeként nem lehet alapja az adófizetési kötelezettség alkotmányossági vizsgálatának. Nem eredményezi az emberi méltósághoz való jog sérelmét, ha a törvény az adott adóévben az adóévre vagy az azt követő bevallás időszakára ír elő kötelezettséget és nem az adókötelezettség keletkezésének az időpontját veszi figyelembe. A bevételnek a különadó alapjába nem tartozó részére (2 és 3,5 millió forint) és az adóéven belüli törvényt módosításra, emiatt a bevétel megszerzése óta eltelt viszonylag rövid időre tekintettel nem állapítható meg általánosságban az egyéni körülmények olyan mértékű elnehezülése, amely az emberi méltóság védelméhez való jog sérelmét felvethetné.

Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése elvi lehetőséget teremt arra, hogy a jogalkotó visszaható hatállyal, a jövedelem mértékét el nem érő közteherviselési kötelezettséget állapítson meg. Az alkotmányjogi kérdés az,

hogyan ennek a lehetőségnek vannak-e az Alkotmányban szereplő korlátai.

Az Alkotmány Abh.-t követő módosítása kiszélesítette a különadó tárgyi és személyi hatályát, ebben a körben megnövelve a jogalkotó mozgásterét. Az Alkotmány hatályos 70/I. § (2) bekezdésének felismerhető célja továbbra is az állami források közvetlen védelme, amely önmagában alkotmányos cél. Annak a vizsgálata ugyanakkor, hogy a törvény az állami források védelmét valósítja-e meg, vagy ezen túlterjeszkedik, megfelelő indítvány alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság – az Abh.-hoz hasonlóan – jelen határozatában is leszögezte, hogy a törvényalkotó mindaddig az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének keretei között marad, amíg a szabályozás célja a közpénzekkel való ésszerű gazdálkodás. Az állami forrásokkal való visszaélés esetében pedig a kifizetés visszamenőleges korlátozása sem alkotmányellenes. Ezzel szemben a Törvényben meghatározott jogcímen és mértékben, bevallással lezárt adóévben, visszaélés nélkül megszerzett bevételeknek a visszaható hatályú adóztatása az egyén autonómiájába való olyan mértékű közhatalmi beavatkozás, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka, ezért az sérti az adózók emberi méltóságát.

A Módtv. által a szabályozás tárgyává tett időtartam viszonylag hosszú, amely alatt a magánszemélyt illetően jelentős változások állhattak be. A szabályozás az életkörülményekben bekövetkező változásokat két kivételtől eltekintve nem értékeli, a visszaható hatályú szabályok differenciálatlanul, az egyéni szempontok méltányos mérlegelése nélkül, mindenkire egyaránt vonatkoznak. Bevallással lezárt adóévre szóló adókötelezettségnek az adóalanyokra hátrányos megváltoztatása azt jelenti, hogy a súlyosabb kötelezettség teljesítése az adóalanyok számára nemcsak a jövedelmét, hanem a vagyonát, vagyis cselekvési autonómiája anyagi alapját is megterheli. Ebben az esetben a természetes személy jelentős mértékű állami beavatkozás vétlen áldozatává válik, és ezért méltóságában teljes joggal sértve érezheti magát. A jelen esetben a különadó hatásainak kifejtéséhez nincs szükség további jogalkalmazói lépésekre.

Az emberi méltóságnak az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkciója is van. Az emberi méltóság minden tárgyi jog megalkotásánál és alkalmazásánál a legfőbb alkotmányos vezérlő elv, az alkotmányos alapjogok, értékek és kötelezettségek rendszerének a tényleges alapja. Az alapjogoknak anyagi tartalma van, és ez a tartalom az emberi méltóságból ered. Az egyes alapjogokat kifejezetten az emberi méltósággal, mint anyajoggal összefüggésben, azzal együtt, arra tekintettel kell értelmezni. Állami beavatkozást megvalósító törvénynek egyensúlyt kell teremtenie a személyek jogmentes magánszféráját védő alapvető jogok és a törvényben megcélzott társadalmi, politikai, gazdasági érdekek között. Ezek egyoldalú, kizárólagos és differenciálatlan érvényesülésekor alapos ok-

kal lehet hivatkozni az alapvető jogok, végső soron az emberi méltóság védelméhez való jog sérelmére.

Amennyiben megállapítható, hogy a különadó alapjába tartozó bevételt juttató kifizető és a magánszemély a törvények szabályai alapján, visszaélés nélkül járt el, az adóalany cselekvési autonómiáját sértő, illetéktelen állami beavatkozásnak minősül e jövedelemnek a különadó szerinti, visszaható hatályú megadóztatása. Lezárt adóévekre visszaható hatályú adóztatásnál a szóban lévő, jövedelem típusú adó minden esetben elválik az adóalanytól attól az időszertől, amely megélhetése fedezetéül, cselekvési autonómiája alapjául szolgál. A múltat vonatkozóan, több évvel a bevétel szerzése után keletkeztetett kötelezettség szükségképpen a magánszemély jelenlegi bevételéhez, jövedelmi viszonyaihoz, életkörülményeihez képest jelent megterhelést. A magánszemély cselekvési autonómiájának anyagi alapját különösen a különadó 98%-os mértéke és időbeli hatálya együttesen, sok esetben súlyosan sérti, illetve veszélyezteti. Az ilyen adó – ha alkotmányosan elfogadható indok nélkül vagy alkotmányos sértő módon veszélyezteti a magánszemélynek az időszertől jövedelemből való megélhetését – illetéktelen állami beavatkozást valósít meg.

Az Alkotmánybíróság szerint az adómérséklési eljárás a különadó múltat vonatkozó lehetséges hatásainak orvoslására a jelen esetben nem alkalmas. Az adómérséklés az adóhatóság mérlegelésétől függ, azt a magánszemélynek kérnie kell. Az adóhatóság gyakorlata szerint a megélhetés súlyos veszélyeztetettségére a jövedelmi, vagyoni helyzet és a szociális körülmények alapján lehet következtetni; méltányosság általában csak igen alacsony jövedelem esetén gyakorolható. Az Alkotmány emberképével összeegyeztethetetlen lenne alkotmányossá nyilvánítani a vizsgált szabályt pusztán az adómérséklés, mint méltányosságból adott kedvezmény lehetősége miatt. Az Alkotmány emberképe az államtól független, önálló, önmagáról gondoskodni képes ember, akinek a megélhetéshez szükséges, törvényesen szerzett és adózott javait az állam nem vonhatja el.

A határozathoz *Dr. Kiss László* alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Az alkotmánybíró nem értett egyet azzal, hogy a többségi határozat különbséget tett a 2005. január 1-je és 2009. december 31-e és a 2010-es esztendőben jövedelmet szerző személyek különadójának alkotmányosságát illetően. Álláspontja szerint a 2010-ben jövedelemszerző és emiatt különadóval sújtott adóalanyok cselekvési autonómiáját ugyanúgy sérti a 98%-os, a Abh.-ban „jelentős mértékű”, „büntető jellegű adónak” nevezett jövedelem-elvonás, ahogy a 2005. január 1-je és 2009. december 31-e között különadóval sújtottakét. Az előbbi esetben az adóalanyokat ugyanúgy megilleti az emberi méltóságból fakadóan az illetéktelen állami beavatkozással szembeni védelem. A többségi határozat tehát az alkotmány-

bíró álláspontja értelmében elfogadható indok nélkül bontotta meg az egységesen kezelendő alanyi kört.

A határozathoz Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Az alkotmánybíró vitatta a többségi határozat 2010-es, még le nem zárt adóévben jövedelmet szerző személyek különadójának alkotmányosságára vonatkozó megállapításait. A többségi határozat indokolását elégtelennek ítélte abban a körben, hogy a le nem zárt adóévben módosítani lehet az adott adóévre vonatkozó adójogszabályokat, ha annak alkotmányosan elfogadható indokai vannak, mint például a visszaélések meg-

akadályozása. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem tisztázta kellően azt, hogy mi az „alkotmányosan elfogadható ok”, és ez rendkívül szélesre nyitott, tág teret enged a jogalkotónak a visszaható hatályú jogalkotásra.

Az alkotmánybíró nem értett egyet az alanyi kör helyzetének eltérő megítélésével sem, ami az adó alapját képező jövedelem megszerzésének idejéhez kötődött, az adót pedig stigmatizáló jellegűnek és büntető mértékűnek tekintette.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1747/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 849. számában, 11383.

1117/B/2004. AB határozat

A nemzetbiztonság az ország szuverenitásának, alkotmányos rendjének biztosítása szempontjából a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapérték. Ezért a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog és az információs önrendelkezési jog korlátozásának alkotmányos alapja lehet. [Alkotmány 57. § (1) bek., 59. § (1) bek., 1995. évi CXXV. tv.]

Az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy a nemzetbiztonságról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) sérti az Alkotmány egyes rendelkezéseit, mivel az Nbtv. alapján a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója megtagadhatja az érintett tájékoztatását a szolgálat által kezelt, rá vonatkozó adatokról. Kérte egyben az általa indított perben született első- és másodfokú ítéletek megsemmisítését is.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. A bírói ítéletekkel kapcsolatos indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság nem látta megalapozottnak azt az indítványozói állítást, amely szerint az Nbtv. támadott rendelkezése sértene a bírósághoz fordulás Alkotmányban garantált alapjogát [57. § (1) bekezdés]. A vonatkozó – és a nemzetbiztonsági szolgálatot is kötelező – törvényi adatvédelmi szabályok ugyanis lehetőséget adnak a személyes adatot kezelő szervekkel szembeni perindításra.

Az Alkotmánybíróság azt az indítványozói felvetést sem látta megalapozottnak, amely szerint a személyes adatokkal kapcsolatos tájékoztatás megtagadása sértene az indítványozó személyes adatok védelméhez fű-

ződő jogát [59. § (1) bekezdése]. Ebben a tekintetben utalt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) azon rendelkezéseire, amelyek kifejezetten lehetőséget biztosítanak arra, hogy ágazati törvények az adatkezelőket nyomós indokok (nemzetbiztonság, állami vagy önkormányzati gazdasági, stb.) alapján feljogosítsák a személyes adatok visszatartására.

A támadott szabályozás vizsgálata kapcsán a testület nem állapította meg az önrendelkezési jog megsértését sem. Korai határozatára hivatkozva kiemelte, hogy törvény kivételesen – az alapjogok korlátozásával összefüggésben kialakított szükségesség/arányosság tesztjének megfelelően – korlátozhatja a személyes adatok védelméhez fűződő alapjogot, illetve az információs önrendelkezés jogát. A korlátozást pedig szükségessé teheti nyomós közérdek is. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában „nyomós közérdeknek” fogadta el a nemzetbiztonság érdekét, amelynek garantálását állami kötelezettségnek tekintett, és az ország szuverenitásának, alkotmányos rendjének biztosítása szempontjából a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértéknek ítélte. Az Nbtv. támadott rendelkezését tehát a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog szükséges korlátozásának minősítette. A bírói út Avtv.-beli biztosítására tekintettel pedig a korlátozás aránytalanságát sem állapította meg.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. májusi számában, 448.

1251/E/2010. AB határozat

A művelődéshez való jog részét képező „ingyenes és kötelező általános iskola” a megfelelő minőségű, a társadalmi fejlődés követelményeit tükröző korszerű oktatást biztosító intézmény (általános iskola) látogatásához való jogot, azaz az alapfokú oktatás

tandíjmentességét jelenti, és nem vezethető le belőle az állam azon kötelezettsége, hogy minden általános iskolai oktatásban részesülő tanuló számára ingyenesen biztosítsa a tankönyvhöz való hozzájutást. (Alkotmány 70/F. §)

Az indítványozó annak megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy nincs olyan hatályos jogszabály, amely biztosítaná az ingyenes tankönyvellátást az ingyenes és kötelező általános iskolai oktatásban résztvevő minden tanuló részére. Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályozási hiány az Alkotmány 70/F. § (1) és (2) bekezdésében foglalt művelődéshez való alkotmányos alapjogot sérti. A tankönyvpiac rendjéről szóló törvény (Tkp tv.) egyes rendelkezéseire hivatkozással, azzal érvelt, hogy tankönyv nélkül az általános iskolai tanulmányok megkezdése és sikeres folytatása nem valósulhat meg, ugyanakkor a Tkp tv. szabályozása a kötelező általános iskolai oktatásban részesülő tanulók közül nem minden tanuló, csupán egyes tanulók, (pl. a tartósan beteg tanulók) számára biztosítja a térítés nélküli tankönyvhöz jutást.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az általános iskolai képzésben részt vevő tanulók tankönyvellátására vonatkozó hatályos szabályozást.

A közoktatásról szóló törvény (Köot.) és a Tkp tv. szabályozása alapján megállapította, hogy a törvényalkotó olyan szabályozást alakított ki, amely valamennyi kötelező általános iskolai képzésben részt vevő tanuló számára biztosítja a tanuláshoz szükséges tankönyvvel való ellátást. Ingyenes ellátást azonban csak az arra jogosultak számára, tehát nem valamennyi tanuló számára biztosít. Az ingyenességre (normatív kedvezményre) nem jogosult általános iskolai tanulók tankönyvellátását is támogatja az állam az éves központi költségvetési törvényben meghatározott „általános” támogatás formájában.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdésében foglalt művelődéshez való alapjog lényeges elemének tekinti az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében foglalt oktatáshoz való jogot. A művelődéshez való jog alanyi jogi oldalon az oktatáshoz való jogot jelenti, amelyet az állam a jog másik oldalán álló, az alanyi jogi oldal érvényesülését elősegítő objektív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül biztosít. Az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.

A kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel a szülők és a gyermekek oldalán ugyanakkor nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik [Alkotmány 67. § (1) bek. és 70/J. §]. Ezen alkotmányos alapjog sérelme akkor állapítható meg, ha valamely szabályozás korlátozza, megakadályozza a tanulót, hogy ebben az oktatási formában részt vegyen.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által kifogásolt „szabályozási hiány” nem sérti az Alkotmány 70/F. § (1) és (2) bekezdését. Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében foglalt „ingyenes és kötelező általános iskola” a megfelelő minőségű, a társadalmi fejlődés követelményeit tükröző korszerű oktatást biztosító intézmény (általános iskola) látogatásához való jogot jelenti. Az „ingyenesség” az általános iskolai oktatáshoz való ingyenes hozzájutást, lényegében az alapfokú oktatás tandíjmentességét fejezi ki. Az általános iskolai oktatás szintjén a művelődéshez való jog alanyi jogi oldalából nem vezethető le egy konkrét állami támogatásra (a vizsgált esetben valamennyi általános iskolai oktatásban részt vevő tanuló számára a tankönyvek ingyenes biztosítására) vonatkozó, a tanulót illetve a szülőt megillető alanyi jog. Az államot terhelő objektív intézményvédelmi kötelezettség sem terjed ki arra, hogy a törvényalkotó olyan jogi szabályozást alakítson ki, amely kivétel nélkül minden általános iskolai oktatásban részesülő tanuló számára ingyenesen biztosítja a tankönyvhöz való hozzájutást. Az állam számára előírt „ingyenesség” tartalmi meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a művelődéshez való alapjog érvényesülése ezen az oktatási szinten is döntően a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének a függvénye. Az állam feladata az, hogy egyensúlyt teremtsen az alkotmányos célkitűzésen alapuló igény („általános iskola ingyenessége”) és az ennek megvalósításához a társadalom rendelkezésére álló anyagi eszközök között. A Köot. és a Tkp tv. szabályozása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint biztosítja a fent jelzett egyensúlyt.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. júniusi számában, 628.

98/E/2010. AB határozat

A hírközlési és fogyasztóvédelmi szabályok biztosítják a magánlakásokba – marketing célból – történő kéretlen telefonhívásokkal szembeni védelem jogát. Az előfizető szabadon eldöntheti, hogy kíván-e szerepelni az előfizetők nyilvános jegyzékében, így az ő döntése alapozza meg a telefonon történő kapcsolathívás lehetőségét. [Alkotmány 59. § (1) bek.; 2003. évi C. tv.; 2008. évi XLVII. tv.]

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Azt sérelmezte, hogy gazdasági társaságok, politikai pártok telefonon elérhetik a magán-személyeket lakásukon kereskedelmi ajánlataikkal vagy politikai célkitűzéseik ismertetésével a nap jelentős részében, az érintett személyek beleegyezése nélkül. Álláspontja szerint azzal, hogy a jogalkotó elmu-

lasztotta részletesen szabályozni „a lakásokba történő betelefonálgatás”, vagyis a telefonos direkt marketing kérdését, megsértette a magánlakás sérthetlenségét, illetve a pihenéshez való jogot.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt kifejtette, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséből levezethető a magánlakásokba történő kéretlen telefonhívásokkal szembeni védelem joga is, ezért vizsgálnia kellett, hogy a szabályozás megfelel-e ennek a követelménynek. Az Alkotmánybíróság áttekintette az érintett jogszabályokat, az elektronikus hírközlés és a fogyasztóvédelem tárgy körében meglévő szabályanyagot. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható, hogy telefonkönyv kizárólag az érintettek hozzájárulásával tartalmazhat rájuk vonatkozó adatokat. Az előfizető szabadon eldöntheti, hogy kíván-e szerepelni az előfizetők nyilvános jegyzékében. Az előfizető e döntése alapozza meg a telefonon történő kapcsolatfelvétel lehetőségét, vagy zárja ki teljesen. Az Eht. ér-

telmében kifejezetten tilos üzletszerzés, tájékoztatás, közvélemény- vagy piackutatás céljából olyan előfizetővel kapcsolatot létesíteni, aki úgy nyilatkozott, hogy nem kíván ilyen kapcsolatfelvételt fogadni. A jogsértővel szemben a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jogosult eljárni.

A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Tv.) a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok között említi azt a magatartási formát, amelynek során telefonon (vagy más távközlő eszköz útján) ismétlődően és nem kívánt módon a fogyasztó sürgetésére kerül sor. A Tv. a jogsértővel szemben eljáró hatóságokat is megjelöli. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy jogalkotói mulasztás nem áll fenn, hiszen a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szemben a fogyasztók mind az Eht., mind pedig a Tv. szabályai alapján védelmet élveznek.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. júniusi számában, 612.

Államszervezet

1214/E/2010. AB határozat

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszra indult eljárásban is utólagos normakontrollt végez, így nem vezethető le jogalkotói kötelezettség annak szabályozására, hogy az alkotmányjogi panaszban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását is indítványozhassák. [Alkotmány 32/A. §; 1989. évi XXXII. tv. 48. §]

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénynek (Abtv.) az alkotmányjogi panaszt szabályozó rendelkezésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, mivel a megjelölt szabály hátrányos helyzetbe hozza azon panaszosokat, akiknek alkotmányos jogaik sérelmét jogalkotói mulasztás, és nem az alkalmazott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége okozza. Ez sérti a jogorvoslathoz való jogot és ellentétes a jogbiztonság követelményével.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz benyújtásának az a feltétele, amely szerint azt csak alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán előállott jogsérelem esetén lehet kezde-

ményezni, az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányban meghatározott szerepéhez igazodik. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság feladatául főszabályként a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát jelöli meg. Alkotmányjogi panasz esetén a vizsgálat fókuszában nem a bírósági határozat és az azt megelőző peres eljárás, hanem a bíróság által – döntése meghozatalakor – alkalmazott jogszabály alkotmányossága áll. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében csak azt vizsgálja, a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését. Így az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszra indult eljárásban is utólagos normakontrollt végez. A jogszabály bírói alkalmazásának vizsgálatára és az egyedi bírói döntés felülvizsgálatára azonban nincs hatásköre. A fentiek alapján az Alkotmányból nem vezethető le az, hogy a törvényalkotót mulasztás terheli azért, mert nem szabályozta az indítványozó által hiányoltakat.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. januári számában, 48.

1034/D/2010. AB végzés

Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának feltétele az, hogy a bíróság az alkotmányjogi sérelmet előidéző jogszabályt érdemi döntésének meghozatalakor alkalmazza. Az alkalmazás hiánya az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának akadály. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1977. évi IV. tv. 5. § a) pont]

Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő panaszos szerint aggályos a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1978. évi 2. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ptké. II.) 5. § a) pontja, azaz az ügyész általános szerződési feltételekkel (a továbbiakban: ÁSZF) kapcsolatos bírósági eljárás kezdeményezésére irányuló jogköre. Az ügyész közérdekű keresetindításának joga – az indítványozó értelmezésében – a felek magánautonómiájába való beavatkozásnak minősül, sérti a jogbiztonságot, a szerződéskötés Alkotmányban garantált szabadságát és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elbírálásra alkalmatlannak ítélte, és végzéssel visszautasította.

A visszautasításra az alkotmányjogi panasz formai hiányosságai adtak okot. Eddigi gyakorlatában az Alkotmánybíróság azt az alkotmányjogi panaszt ítélte elbírálhatónak, amelyben az alkotmányjogi sérelmet előidéző jogszabályt a bíróság érdemi döntése meghozatalakor alkalmazta. Az alkotmánybírósági eljárás tárgya tehát a jogerős határozatban alkalmazott jogszabály lehet csupán, a panaszos perbeli legitimációját kétségesse tevő norma nem. Mindemellett feltétel az is, hogy az állított jogsérelem és a támadott norma között közvetlen összefüggés álljon fenn.

Az alkotmányjogi panasz alapját képező bírói ítélet azonban érdemében nem a panaszos által megjelölt rendelkezésen alapult, a panaszos pervesztessége azért következett be, mert a bíróság jogerős ítéleti

megállapításai szerint tisztességtelen szerződési feltételeket alkalmazott.

A végzéshez Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményt fűzött:

Az alkotmánybíró különvéleménye értelmében az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a szerint anyagi feltétele, hogy az indítványozó „alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” bekövetkezett alkotmányjogi jogsérelemre hivatkozzék. Mivel ezek a feltételek a panaszos esetében fennálltak, ezért azt Alkotmánybíróságnak azt kellett volna vizsgálnia, hogy a bíróság alkalmazta-e a Ptké. II. 5. §-át döntése meghozatalakor, amelyre igenlő választ kellett volna adnia. Ellenkező esetben ugyanis a rendes bíróság nem is tudott volna érdemi, ítéleti döntést hozni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában pedig nemcsak az érdemi döntésben alkalmazott, hanem minden „alkalmazott” alkotmányellenes jogszabály alkotmányjogi panasz tárgyát képezhet.

A különvéleményhez csatlakoztak Dr. Paczolay Péter és Dr. Stumpf István alkotmánybírák.

A végzéshez Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint is helye lett volna az indítvány érdemi elbírálásának. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából ugyanis nem az következik, hogy a támadott jogszabálynak az ügy érdemére kell kihatnia, hanem csupán az, hogy az állított alapjogsérelem a támadott jogszabály alkalmazására legyen visszavezethető – legyen bár a támadott szabály eljárási, anyagi stb. Az ügyészi keresetindítási jog Ptké. II.-beli szabályozása az eljárás megindításának feltétele, amelynek alkalmazása nélkül a bíró nem tudott volna az ügy érdemében sem dönteni.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. áprilisi számában, 385.

35/2011. (V. 6.) AB határozat

I. A bírói kezdeményezésen alapuló konkrét normakontroll eljárásban az alkotmányos jog érvényre juttatásához – adott körülmények között – fontosabb érdek fűződik, mint a csupán formális értelemben vett jogállamiság elvének követéséhez. A bírói kezdeményezésen alapuló eljárásokban az alkotmányellenesség megállapítása esetén általános alkalmazási tilalom is kimondható. Az általános alkalmazási tilalom jogkövetkezményeit azonos ténybeli alaphoz származó, ugyanazon jog alapján megítélendő, folyamatban lévő perekben az ítélkező bíró vonja le. Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szol-

gáló üggyel azonos ténybeli és jogi alaphoz származó peres eljárással párhuzamosan folyamatban lévő perek esetében utólag is biztosítani kell az alkalmazás kizárásának lehetőségét.

II. A polgári perrendtartás alapján folyamatban lévő perekben, alkotmánybírósági eljárás megindítására vonatkozó bírói felfüggesztő végzés ellen nincs helye jogorvoslatnak, mivel az akadályozhatja az Alkotmánybíróság és a bíró Alkotmányból fakadó kötelezettségeinek teljesítését, akadályozza a bíróságok közötti párbeszéd és együttműködés lehetőségét. [Alkotmány 2. § (1) bek., 50. § (1) bek., 57. § (1) bek., 1989. évi XXXII. tv. 27. § (1) bekezdése, 42. §-a, 43. §-a]

Több száz olyan bírói kezdeményezés érkezett az Alkotmánybírósághoz, amely eljárásokban a jogviták elbírálásának alapja az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) alkotmányellenesnek minősített, parkolásra vonatkozó fővárosi közgyűlési rendeletek valamely rendelkezése, és amely rendelkezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az Abh.-ban konkrét eljárásokban már alkalmazási tilalmat mondott ki. Az indítványozó bírák az előttük folyamatban lévő perekben alkalmazandó már nem hatályos fővárosi közgyűlési rendeletek alkotmányellenességét az Abh. alapján megállapítottak tekintették. Indítványaikban ezért e rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondását kérték csupán.

Az Alkotmánybíróság határozatában alkalmazási tilalmat rendelt el a támadott jogszabályhelyek perbeli alkalmazására. Alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a bírónak a jogvitát alkotmányos jog alapján kell eldönteni, valamint azt is, hogy az azonos ténybeli alapú, azonos jog alapján megítélendő polgári ügyekben lehetséges általános alkalmazási tilalom kimondása is. Végül megállapította hatáskörét a kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói indítványok eldöntésére.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezések elbírálásakor azzal a helyzettel szembesült, hogy a korábban alkotmányellenességet megállapító döntésnek [lásd az Abh.-t] nem tud érvényt szerezni olyan peres eljárások esetében, amelyek a precedens döntés meghozatalakor már folyamatban voltak ugyan, de amelyekben az eljáró bíró nem fordult az Alkotmánybírósághoz az alkalmazandó jog alkotmányellenességének megállapítása iránt.

Az Alkotmánybíróság összefoglalta az alkalmazási tilalom mint lehetséges döntés kapcsán folytatott gyakorlatát. Markánsan két álláspont jelent meg eddig határozataiban: bizonyos esetekben élt az alkalmazási tilalom kimondásának különböző megoldásaival, más esetekben viszont a jogbiztonság alkotmányos elvére tekintettel res iudicatára hivatkozva döntött.

Az Alkotmánybíróság a bírói indítványokat tartalmuk szerint bírálta el. Azt vizsgálta, hogyan teljesül az Alkotmány 50. § (1) bekezdése szerinti bírói kötelezettség, illetve a felek törvény előtti egyenlőségének alapjoga akkor, ha az indítványban megjelölt jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság korábban már megállapította. Az Alkotmánybíróság az indítványok megválaszolása érdekében az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) érintett szabályainak alkotmányossági vizsgálatát végezte el. A hatáskört értelmező határozata meghozatalakor figyelemmel volt arra a körülményre, hogy megsokasodtak az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő olyan bírói kezdeményezések, amelyek alapját azonos ténybeli és azonos jogi megítélésű ún. sorozatperek jelentették.

Az alkotmánybírósági döntés jogkövetkezményeinek vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította,

hogy Alkotmány 32/A. § (3) bekezdés első mondata alapján rendelkezik azzal a hatáskörrel, hogy az alkotmányellenes jogszabályt megsemmisítse, ugyanakkor az Abtv. a jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése alapján az *ex nunc* hatályú megsemmisítést teszi általános szabállyá [Abtv. 42. § (2) bekezdés]. Emellett az Abtv. külön rendelkezik az alkotmányellenes jogszabály hatályvesztéséről és alkalmazhatóságáról, amelyből a jogbiztonság elvére való tekintettel az a következtetés adódik, hogy főszabályként az alkotmányellenesség miatt hatályát vesztt szabályok alkalmazása sem lehet alkotmányos.

Az Abtv. értelmében – és az Alkotmánybíróság gyakorlatában – az alkotmányellenesnek minősített jogszabály hatályvesztésére vonatkozó döntéstől elválik az alkalmazás tilalmával összefüggő döntés, mivel az utóbbi a megítélt eset körülményeihez igazodó, hatáskörben eltérő döntési alternatívákat biztosít. A mérlegelés elsődleges szempontja a lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyása, illetve a létrejött jogviszonyok lehetőségeihez képest zavartalan lezárásának garantálása. A konkrét normakontroll eljárások (pl. a bírói kezdeményezések) esetében az alkalmazási tilalom kimondása két következménnyel jár: az alkotmányellenes jogszabály főszabályként *ex nunc*, generális jelleggel veszti hatályát (az absztrakt normakontroll eljárásokkal azonos következmény) és – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint – a határozatban megjelölt egyedi jogvita nem dönthető el az alkotmányellenesnek minősülő norma alapján. A határozat kimutatta, hogy az alkotmányellenesség és az alkalmazási tilalom konkrét normakontroll eljárásban történő kimondása – akár hatályos, akár hatályon kívül helyezett, de perben még alkalmazandó jogszabályról van szó – praktikusán azt jelenti, hogy a létrejött jogviszonyokból származó jogok és kötelezettségek érvényesíthetősége a perben kétségessé válik. A konkrét normakontroll eljárásban kimondott alkalmazási tilalom minden formájában szükségképpen – az Alkotmánybíróság jelenleg alkalmazott jogértelmezése mellett is – visszamenőleges hatályú, hiszen kizárja a már létrejött jogviszonyokból származó jogok és kötelezettségek érvényesítését a jogviszony keletkezésekor hatályos – utóbb alkotmányellenesnek minősülő – jog alapján.

A jogkövetkezmények körében további kérdésként vizsgálta az Alkotmánybíróság azt, hogy a bírói kezdeményezés alapján indult eljárásban hozott alkotmánybírósági döntés hatálya milyen személyi körre terjedhet ki, azaz mit jelent a konkrét normakontroll eljárásban az egyedi jogvédelem egyedisége. A konkrét per alanyait jelenti csupán, avagy minden, az alkotmánybírósági határozat meghozatala idején folyamatban lévő, azonos ténybeli alaphoz származó, ugyanazon jog alapján megítélendő perbe vitt igény jogosultját és kötelezettjét is. Megállapította, hogy az Abtv. lehetőséget ad mindkét alternatívára, az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban az eljárásával köz-

vetlenül nem érintett perekben a *res iudicata* intézményére hivatkozással kizárta az egyéni alkotmányos védelem lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetése az Alkotmány értelmezésén keresztül annak védelme, az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása, akár egyedi jogvitákban is. Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi feladatának egyik lényeges célja az, hogy alkotmányellenes norma ne érvényesülhessen a jogrendben. Az egyedi jogvita eldöntésére hivatott bíró az Alkotmányon alapuló kötelezettsége [50. § (1) bekezdése], hogy az alkalmazandó jog alkotmányos értelmezése alapján védje a természetes és a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit. A jogértelmezéssel feloldhatatlan alkotmányellenesség esetén azonban, a jog félretételére vonatkozó hatáskör hiányában szükségképpen és törvényi kötelezettsége alapján működik együtt az Alkotmánybírósággal. Az együttműködés, a „bíróságok közötti párbeszéd” az Abtv.-n alapuló bírói kezdeményezések formájában jelenik meg, amely jogintézmény – az Alkotmánybíróság korábbi határozata értelmében – a bíró ítélezésben megnyilvánuló függetlenségének részeként értelmezendő. Amennyiben az Alkotmánybíróság el kívánja látni alkotmányvédelmi – és az egyéni jogvédelmet szükségképpen érintő – feladatát, úgy a peres eljárásokban alkalmazandó, illetve az elbírálás idején már nem hatályos jogszabályok esetében sem engedheti alkotmányellenes normák érvényre juttatását. Amikor az Alkotmánybíróság az Abtv.-n alapuló bírói kezdeményezések esetében dönt az alkotmányellenesség és az alkalmazási tilalom tárgyában részben alkotmányvédelmi feladatát gyakorolja, részben viszont – a jogbiztonság keretei között, közvetetten – az egyén (jog)védelmére siet. Az Alkotmánybírósághoz forduló bíró pedig a jogvitában érintett felek egyéni jogainak védelmében [Alkotmány 50. § (1) bekezdés] jár el, amely alkotmányos kötelezettségét csak az Alkotmánybíróság érdemi döntése alapján teljesítheti. Az Alkotmánybíróság érdemi döntésének hiányában a jogvédelem ezen módja – adott esetben formai okokból – elmarad. A bíró nem tud eleget tenni alkotmányos kötelezettségének.

Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a perbeli alkalmazhatóságra vonatkozó döntésének célja kettős: megakadályozza, hogy alkotmányellenes jogszabály alapján lehessen igényt érvényesíteni, másrészt viszont – az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatásköri és eljárási szabály alapján – megteremti annak a lehetőségét, hogy az igényérvényesítő peres fél eljusson törvényes bírójához és a megközelítőleg azonos időben és körülmények között létrejött jogviszonyokból származó jogviták állam általi (bírói) megítélésére azonos jogi környezetben kerüljön sor. E célnak alárendelten köteles az Alkotmánybíróság és a bíró a párbeszédre és az együttműködésre.

A bíróságok közötti párbeszéd megteremtésének, fenntartásának további aspektusaként – hivataltól – vizsgálta az Alkotmánybíróság a peres eljárás felfüggesztését előíró Abtv. 38. § (1) bekezdés eljárási hátterét. Ebben a körben arra a következtetésre jutott, hogy a bíróságok közötti párbeszéd egyetlen lehetősége az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró indítványa, ezért feltétlen érdek fűződik ahhoz, hogy az eljusson az Alkotmánybírósághoz. Utalva az Európai Bíróság – magyar bírói kezdeményezés alapján meghozott – C-210/06. szám alatti döntésére, valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény előzetes döntéshozatali eljárással és az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll eljárással összefüggő, a felfüggesztő végzés elleni jogorvoslat lehetőségét kizáró módosítására, megállapította, hogy az Abtv. 38. § (1) bekezdése hatáskört megállapító karaktere mellett eljárási alapját képezi a bíró alkotmánybírósági eljárást kezdeményező döntésének, amely döntés ellen nem lehet jogorvoslattal élni.

Az alkotmányellenességre és az alkalmazási tilalomra vonatkozó alkotmánybírósági döntés konkrét peres eljárásokban szélesebb körben megjelenő igényét erősíti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott bíróság előtti egyenlőség alapjoga, amely valójában eljárási garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik. A konkrét normakontroll eljárások speciális, egyéni bírói jogvédelemhez igazodó, a fentiek szerinti egyedi alkotmányos védelmet biztosító jogkövetkezménye szabályozás hiányában, az Alkotmánybíróság az Abtv. a 43. § (4) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalmának időpontját – a hatályon kívül helyezés időpontjához hasonlóan – a főszabálytól eltérően is meghatározhatja. Azaz a jogbiztonság érdeke – illetve az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke – alapján rendelkezhet úgy, hogy nem csupán a megsemmisítésre, hanem az alkalmazási tilalomra vonatkozó döntésének is lehet általános és visszamenőleges hatálya. A bírói kezdeményezésre épülő eljárásban az egyedi jogvédelemmel fennálló közvetett kapcsolat miatt köteles is olyan döntés meghozatalára, amely a számára szabott alkotmányos és törvényi keretek között e célt szolgálja.

Az Alkotmánybíróság döntését befolyásolta még az kérdés, hogy az Abtv. jogkövetkezményeket tartalmazó, vizsgált rendelkezései milyen összefüggésben állnak az „ítélt dolog” és az Alkotmánybírósági döntés *erga omnes* hatályával [Abtv. 27. § (2) bekezdése].

A határozatban foglaltak alapján az „ítélt dolog” absztrakt alkotmányossági eljárásokban alkalmazott fogalomhoz képest a konkrét normakontroll eljárások tekintetében annyiban egészült ki, hogy az alkotmánybírósági eljárásokban sem hagyható figyelmen kívül az „ítélt dolog” intézményének *ius facit inter partes* jellege, vagyis az a tény, hogy a jogerős bírói döntés csak a konkrét felek vonatkozásában váltja ki e hatást.

Ezért a konkrét normakontroll eljárásokban csak akkor képezheti formai akadályát az „ítélt dologra” hivatkozás, amennyiben ugyanabban a perben ugyanazon alkotmányossági indítványt kellene a testületnek ismételten elbírálnia. Az alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítvány tehát nem tekinthető járulékos, érdemi döntést nem igénylő kérdésnek. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság formai alapon meghozott döntése alanyi jogérvényesítéssel áll összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság határozata mindenkre nézve kötelező [Abtv. 27. § (2) bekezdése]. A mindenkre vonatkozó döntés hatálya – függetlenül a döntés idődimenziójától – absztrakt normakontroll eljárásban következetesen kiterjed minden jogalanyra, és az Alkotmánybíróság döntésének értelmében arra kell törekedni, hogy konkrét normakontroll eljárásokban is az alkotmányos jogszabály alkalmazására vonatkozó döntés a személyek széles körére, hatásában az absztrakt normakontroll eljárások *erga omnes* hatályához közelítsen. Nincs valódi tartalma, illetve alig értelmezhető a tartalma az Alkotmánybíróság döntéseire fűződő törvényen alapuló *erga omnes* hatálynak akkor, ha a döntés csak a jövőre nézve, az alkotmánybírósági eljárás tárgyát szolgáló peres eljárásokban, szigorúan csak a peres felek viszonylatában érvényesül. Az Abtv. vizsgált 42. § (1) bekezdése, a 43. § (4) bekezdése és a 27. § (2) bekezdése együttes értelmezése nem zárja ki annak a döntésnek sem a lehetőségét, hogy az alkotmányellenesnek minősített jogszabály alkalmazási tilalmának kimondása is *erga omnes*, azaz minden folyamatban lévő perre kiterjedő hatállyal bírjon abban az esetben, amennyiben annak megjelölhető konkrét indokai vannak.

Az Alkotmánybíróság hatásköri szabályainak értelmezése alapján, illetve hatásköri szabályainak alkalmazásával jól körülhatárolt módon beavatkozhat lezárt jogviszonyokba akkor, ha azt alkotmányos elv, avagy alkotmányos jog érvényre juttatása szükségessé teszi. A beavatkozás mérlegelés eredménye, választás a formális jogbiztonság fenntartása és alkotmányos elvek, alapjogok érvényre juttatása között. Ezért az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatától eltérve, arra a következtetésre jutott, hogy bírói kezdeményezésen alapuló konkrét normakontroll eljárásban az alkotmá-

nyos jog érvényre juttatásához – adott körülmények között – fontosabb érdek fűződik, mint a csupán formális értelemben vett jogállamiság elvének követéséhez. Olyan esetben tehát, amikor a konkrét peres eljárásban a bíró alkotmányos kötelezettségeinek eleget téve az alkalmazandó jog alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezi, az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányellenesség hatálya főszabály szerint kiterjed minden, az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügygel megegyező ténybeli és jogi alaphoz származó folyamatban lévő peres eljárásra is. A konkrét normakontroll eljárásban lefolytatott alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapított alkotmányellenesség és általános alkalmazási tilalom jogkövetkezményeit az azonos ténybeli alaphoz származó, ugyanazon jog alapján megítélendő, folyamatban lévő perek esetében, amely perek azonban nem váltak az alkotmánybírósági eljárás részévé, a bíró vonja le. Emellett meg kell adni a lehetőségét annak is, hogy a konkrét normakontroll eljárásban megállapított alkotmányellenes norma általános alkalmazási tilalom kimondása hiányában se érvényesülhessen a folyamatban lévő, azonos ténybeli alaphoz származó, ugyanazon jog alapján megítélendő, de az Alkotmánybíróság elé el nem jutott eljárásokban. Ezt indokolja az alkotmányos jog érvényesítésének bírói kötelezettsége, és a peres felek bíróság előtti egyenlőséghez, illetve a törvényes bíróhoz való alapjogainak érvényesíthetősége. Ezért az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügygel azonos ténybeli és jogi alaphoz származó peres eljárással párhuzamosan folyamatban lévő perek esetében utólag is biztosítani kell az alkalmazás kizárásának lehetőségét. Mivel a bíró alkotmányos felhatalmazása az alkotmányellenes jog mellőzésére nem terjed ki, ezért lehetőséget kell biztosítani arra is, hogy csak alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést is érdemben vizsgálhasson az Alkotmánybíróság.

Az Alkotmánybíróság ezen döntésével kívánt új tartalmat adni az Abtv. 43. § (1) bekezdésének.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1275/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 48. számában, 11029.

894/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság – folyamatban lévő ügyekben is – hatáskör hiányában visszautasítja azokat az indítványokat, melyek a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények alkotmányossági vizsgálatát nem az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez

való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére tekintettel kezdeményezik. [Alkotmány 32/A. §; Ügyrend 29. § b) pont]

Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.) azon rendelkezését támadta, mely bevételnek minősíti a magánszemély ja-

vára elengedett vagy átvállalt tartozást. Álláspontja szerint az arányos közteherviselés elvével ellentétes, hogy az adó alapjába olyan érték kerül meghatározásra, amely tényleges jövedelmet, vagyongyarapodást nem keletkeztet. A fenti fogalom-meghatározás a jogbiztonság követelményét is sérti, mert a jövedelem és a vagyon általánosan elfogadott fogalmával nem egyezik.

Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Az Országgyűlés megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. A módosított Alkotmány szerint a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot. A fent felsorolt törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti. Az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló törvényt (Abtv.) ezzel összhangban módosította. Az Abtv.-t módosító törvény értelmében a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. 2010. november 20-át követően az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata.

Az indítványozó egyértelműen megállapíthatóan az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerinti „központi adónevről” szóló törvényhez (Szja. tv.) kapcsolódóan kérte jogszabály alkotmányellenességének megállapítását. Az alkotmányellenesség az indítványozó álláspontja szerint a jogbiztonság és az arányos közteherviselés elvének sérelme miatt áll fenn, és nem azért, mert az élethez, emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. májusi számában, 523.

61/2011. (VII. 13.) AB határozat

A magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmányban foglalt rendelkezések alkotmányellenességének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság ön maga számára nem állapíthatja meg hatáskörét az Alkotmány rendelkezéseinek felülvizsgálatára. Az Alkotmánybíróság hatásköre ugyanakkor kiterjed az alkotmánymódosítások közjogi érvényességének vizsgálatára. [Alkotmány 2. § (1) bek., 32/A. §, 70/I. § (2) bek., 2010. évi CXIX. tv., 2010. évi CXX. tv.]

Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom a 2010. évi CXIX. törvénnyel (Alkmód.) módosította az Alkotmányt. Az Alkmód. 1. §-a az Alkotmánynak az Alkotmánybíróság hatáskörét szabályozó 32/A. §-át módosította akként, hogy a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a

személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó – az Alkotmány 69. §-a szerinti – jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot. A módosítás értelmében az Alkotmánybíróság az adott tárgykörben csak a megjelölt jogok sérelme esetén semmisítheti meg a vizsgált törvényt. Az Alkmód. 2. §-a az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdését módosította úgy, hogy a közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg. Az alkotmánymódosításhoz kapcsolódóan a törvényhozó a 2010. évi CXX. törvénnyel (Abtmód.) az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt (Abtv.) is módosította, és a 3. §-ában úgy rendelkezett, hogy a módosítás kihirdetését követő napon hatályba lépő előírásokat a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

Több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz,

amelyek az Alkotmány módosult 32/A. §-a, illetve 70/I. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az indítványok ehhez szorosan kapcsolódva az Abtv. módosult rendelkezéseit is támadták. Az indítványok szerint az Alkotmánybíróságnak van hatásköre arra, hogy az alkotmánymódosító törvényt, illetve magának az Alkotmánynak a módosult rendelkezését felülvizsgálja és megsemmisítse. Az alkotmányosságot ugyanis nem pusztán az írott Alkotmány hordozza, hanem a mögöttes jogelvek, valamint az alkotmánybírósági értelmezések is, amelyekkel az írott alkotmányszöveg nem lehet ellentétes. Az egyik indítványozó hangsúlyozta, hogy míg az alkotmányozó hatalmat nem köti az Alkotmány, addig az alkotmánymódosító hatalom számára érvényesül az Alkotmány elsőbbsége és az alaptörvény fenntartásának kötelezettsége. Az alkotmánymódosító hatalom nem korlátlan, ezért az Alkotmánybíróságnak – a jogállamiság és az alkotmányosság folytonossága érdekében – felül kell vizsgálnia eddigi gyakorlatát, mely szerint az Alkotmányt nem vizsgálja. A vizsgálat mércéje az Alkotmány „lényeges magja” lehet, amelyet az Alkotmányban foglalt kiemelkedő alapelvek körvonalaznak.

Az egyik indítványozó az Alkmód. közjogi érvénytelenségét vetette fel, mivel annak elfogadása nélkülözte az alkotmányozáshoz szükséges körülmények és deliberáció legminimálisabb szintjét is, nem volt elég idő a tervezett módosítás megvitatására. Az Alkotmány 32/A. §-át kifogásoló indítványok mindegyike hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállam sérelmére. Álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság teljes, tartalmi korlátozás nélküli megsemmisítő jogköre szavatolja azt, hogy az állam jogalkotó szervei nem járhatnak el önkényesen, ami a jogállamiság egyik biztosítója. Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdését támadó indítványok szerint a visszamenőlegesen lehetővé tett közteher-megállapítás teljes mértékben összeegyeztethetetlen a jogbiztonság alapelveivel.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok részben megalapozatlanok, részben – az alkotmánybírósági hatáskör hiányában – érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány egyes rendelkezései, illetve az alkotmánymódosítások alkotmányellenességének megállapítását kérő indítványokkal kapcsolatban kialakított korábbi gyakorlatát áttekintve kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésétől zárkózott el, hanem azok alkotmányellenességének vizsgálata tekintetében is hatáskörének hiányát állapította meg. Töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban a vonatkozásban, hogy sem magának az Alkotmánynak, sem az Alkotmányt módosító törvényeknek a felülvizsgálatára nem terjesztette ki a hatáskörét. Ezt az elvet következetesen alkalmazta akkor is, ha az indítványozók egyes alkotmánymódosítások vagy alkotmá-

nyi rendelkezések alkotmányellenességét állították, de akkor is, ha az indítványozók mulasztást állítottak amiatt, hogy valamilyen rendelkezés nem szerepel az Alkotmányban, és végül akkor is, ha az indítványozók szerint az Alkotmány rendelkezései között ellentét vagy ellentmondás van.

Megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének felülvizsgálhatóságával kapcsolatban, vagyis abban a kérdésben, hogy a jogalkotási eljárás során elkövetett súlyos eljárási törvénysértés esetén megsemmisíthető-e az alkotmánymódosítás, illetve akár már az Alkotmányba beépült rendelkezés, az Alkotmánybíróság eddig még nem hozott döntést. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyannak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna. Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta az Alkmód. létrejöttének körülményeit, így azt, hogy a szokatlanul nagy számú, nem a kormány, hanem országgyűlési képviselők által benyújtott javaslatok alapján elfogadott módosítások gyakorlata nem sérti-e az Alkotmány követelményeit. A testület rámutatott arra, hogy az egyéni képviselői indítványra történő törvénymódosítás, de különösen az Alkotmány módosítása ilyen módon azért vet fel a demokratikus jogállam követelményéhez kapcsolódóan súlyos problémát, mert az országgyűlési képviselők esetében szinte teljes mértékben kizárt az, hogy a törvénymódosító javaslatuk benyújtása előtt megfelelő alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel, így nagy az esély arra, hogy hatásait és következményeit tekintve kellőképpen át nem gondolt törvénymódosításokat vagy akár alkotmánymódosítást fogad el az Országgyűlés. Az alkotmánymódosításnak ez a módja tehát nem elégíti ki teljes mértékben a demokratikus jogállamiság követelményét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárás formailag megfelelt az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben lefektetett eljárási szabályoknak: az Alkotmányt módosító törvényjavaslatokat arra jogosult nyújtotta be, a törvényjavaslatokat az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein megvitták, az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el az Alkotmányt módosító törvényjavaslatokat, és a kihirdetésükre az eljárási szabályoknak megfelelően került sor. Ebből következően az Alkmód. közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos eddigi töretlen gyakorlatának megváltoztatása szükséges és lehetséges-e. A testület

az európai alkotmánybíróságok gyakorlatának áttekintését követően megállapította, hogy ha az alkotmánybíróságok előzetes vagy utólagos normakontroll hatáskör keretében felülvizsgálhatják az alkotmánymódosításokat, akkor ezt a hatáskört vagy maga az állam alkotmánya biztosítja számukra, vagy abból közvetlenül levezethető az alkotmánybíróság alkotmány-felülvizsgálati jogköre. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a magyar Alkotmánynak nincsenek olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlanak tartott rendelkezései, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén. Ebből következően tehát nincs a magyar Alkotmányon belül olyan mérce, amelynek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány egyes rendelkezéseit felülvizsgálhatná. A testület nem alkothatja meg és nem változtathatja meg az Alkotmányt, amelyet védeni hivatott. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom, ebből következően nem vonja hatáskörébe az Alkotmány és az Alkotmányt módosító új normák felülvizsgálatát az Alkotmányba foglalt, kifejezett felhatalmazás nélkül. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos jogok védelmére szolgáló hatáskörének, eszközeinek a szükségesség–arányosság elvének figyelembevételével nélküli csökkentése esetén sem reagálhat jogállam-ellenes magatartásra, döntésre jogállam-ellenes magatartással, döntéssel. Amennyiben magába az Alkotmányba épít be az alkotmányozó hatalom olyan szabályokat, amelyek az alkotmányos jogállamot és az alkotmányos demokráciát, az alapjogok védelmének szintjét rontják, csökkentik vagy garanciákat építenek le, az Alkotmánybíróság nem élhet az Alkotmányba foglalt rendelkezések megsemmisítésének a jogával, de jelezheti, sőt – különösen szélső esetben – jelezni is köteles ezt a tényt még az alkotmányozó hatalom számára is. A testület tehát – hatáskörének hiányában – visszautasította az Alkmód. és az Alkotmány 32/A. §-a és 70/I. § (2) bekezdése elleni indítványokat. Az Abtv. kifogásolt rendelkezései tartalmilag az alkotmányi rendelkezéseket építik be az Abtv.-be. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Abtv.-ben sem vizsgálhatja e rendelkezések alkotmányosságát, hiszen ezzel tulajdonképpen közvetetten az alkotmányi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálná. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat e vonatkozásukban is elutasította.

Az Alkotmánybíróság önállóan vizsgálta az Abtmód. 3. §-ának alkotmányosságát, amely szerint a módosított szabályokat a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. A testület rámutatott arra, hogy eljárása során folyamatosan, hivatalból vizsgálnia kell hatáskörének meglétét vagy hiányát. Amennyiben az alkotmánymódosító hatalom szándéka az lett volna, hogy az Alkmód. kihirdetésekor már folyamatban lévő eljárások esetén a hatásköri szabályok továbbéljenek, erről külön rendelkeznie kellett volna. Ennek hiányában az Abtmód.

3. §-a az Alkotmánnyal összhangban rendelkezik arról, hogy a hatáskörszűkítés kiterjed a már folyamatban lévő ügyekre is. Az Alkotmánybíróság ezért ezeket az indítványokat is elutasította.

A határozathoz Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint az ún. szignalizációs alkotmányvédelem – azaz az alkotmányossági deficit jelzése az alkotmányozónak figyelemfelhívás formájában – az Alkotmány alkotmányosságával összefüggésben is gyakorolható az Alkotmánybíróság részéről. A közjogi érvénytelenség vizsgálata a pusztá elutasításnál többet igényelt volna, mégpedig alkotmányos követelmény megfogalmazását. A kormány Alkotmányban rögzített feladatköréből adódóan alkotmányos követelmény, hogy az Alkotmány egészét, az alkotmányos alapelveket, az alkotmányos intézmények hatásköreit, az alapjogokat lényegesen érintő alkotmánymódosítások ne képviselői kezdeményezés, hanem kormány-előterjesztések formájában történjenek.

A határozathoz Dr. Kovács Péter alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött, amelyhez Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró csatlakozott.

Álláspontja szerint abban az esetben, ha az alkotmánymódosítás egy vállalt, kiemelkedően fontos, jogilag vagy politikai összefüggései miatt felmondhatatlan nemzetközi jogi kötelezettséggel nyilvánvalóan szembekerülne, azt durván sértené és az ütközést alkotmányértelmezéssel sem lehetne feloldani, akkor az Alkotmánybíróság már elléphet a korábbi, számos határozatban megerősített és a jelen határozatban is követett álláspontjától, hogy alkotmánymódosítást nem vizsgálhat felül. Vélelem szól amellett, hogy az alkotmányozó hatalomnak nem állhatott szándékában a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítésének ellehetetlenítése. Ez a lehetőség az állandó Nemzetközi Bíróság joggyakorlatára vezethető vissza, amely szerint egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól.

A határozathoz Dr. Stumpf István alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött, amelyhez Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró csatlakozott.

A közjogi érvénytelenség vizsgálatával kapcsolatban a párhuzamos indokolás kifejti, hogy a „demokratikus jogállamiság követelménye” az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában önmagában, ilyen absztrakciós szinten nem szolgált közjogi érvénytelenség megállapításának alapjául, azonban a jelen esetben ezzel a követelménnyel való összhang vizsgálata nem is látszik célszerűnek, ha a követelménynek meg nem felelés megállapítását nem követi a közjogi érvénytelenség kimondása. A törvényjavaslatok egyéni képviselői indítványként történő benyújtása a képviselői

mandátum része. A képviselői jogosultságok gyakorlása – így az önálló képviselői indítványként benyújtott alkotmánymódosítás lehetősége – annak gyakorlati anomáliái ellenére sem nyilvánítható a demokratikus jogállam elvébe ütközőnek. A támadott alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványokat tehát az érvényességi kellékek vizsgálatát és meglétük megállapítását követően önmagában erre tekintettel – a megalkotás egyéb körülményeinek minősítése nélkül – el lehetett volna utasítani.

Az alkotmánymódosító törvények alkotmányosságai felülvizsgálatának kérdése nem a hatalommegosztás alapján vizsgálendő. Az alkotmányozó hatalom ugyanis – az Alkotmányban meghatározott szervekhez képest – más jellegű hatalommal rendelkezik, amely képessé teszi arra, hogy a jogrendszer alapjait lerakja és az alkotmányos szervek hatalmát, hatáskörét megállapítsa. A hatalommegosztás logikája nem alkalmazható megfelelően ebben a tekintetben, mert azt sugallja, mintha az alkotmányozó hatalom vagy az alkotmánymódosító hatalom a magyar jogrendszerben külön hatalmi ágként lenne jelen, amelynek az Alkotmánybíróság az ellensúlya. Az Alkotmány és az alkotmánymódosítás közötti esetleges kollíziót az alkotmány integritását szem előtt tartó értelmezési módszerrel lehet feloldani. Az értelmezésnél az Alkotmány egységes, zárt rendszerét kell szem előtt tartani annak érdekében, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezése se üresedjen ki tartalmilag, az Alkotmánybíróság határozatai pedig következetes, egymásba és egymásra épülő rendszert alkothassanak.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak van hatásköre az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatára, mivel az alkotmánymódosítás az Alkotmányon alapuló hatáskör, és az Alkotmány tartalmaz mércét a saját módosítására. Az Alkotmány bizonyos tartalmú alkotmánymódosításokra nem ad felhatalmazást, ezért az Alkotmány egyes normái megváltoztathatatlanok. Ezek közül a legfontosabb az Alkotmány 8. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait”. Az „elidegeníthetetlen” fogalmának alkalmazása az Alkotmányban azt jelenti, hogy az alapvető jogok (mint „emberi jogok”) alkotmánymódosítással sem korlátozhatók. A „sérthetetlen” elemzése is hasonló eredményre vezet. Ha az emberi jogok sérthetetlenek, akkor megsértésük alkotmánymódosítással sem megengedett. Még fontosabb talán, hogy az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaság „elismeri” az alapvető emberi jogokat. Az Alkotmány szerint tehát az emberi jogok nem a pozitív jog termékei, az emberi jogok nem az alkotmányozótól erednek. Ha az emberi jogok érvényessége független az Alkotmánytól, akkor az Alkotmány – saját rendelkezése szerint – nem szüntetheti meg ezek érvé-

nyességét. Az Alkotmány megváltoztathatatlan tartalmának másik forrása az Alkotmány preambuluma. Eszerint az Országgyűlés az Alkotmányt egy bizonyos – tehát nem tetszőleges – átmenet érdekében alkotta meg. Az átmenet idején az Alkotmány módosítása nem korlátozhatja a többpártrendszer, a jogállam, a parlamentáris demokrácia és a szociális piacgazdaság alkotmányos biztosítékait. Ha pedig már elért állapotnak tekintjük, akkor is ugyanez a helyzet, hiszen nem képzelhető el, hogy az Alkotmány a megvalósult átmenet visszavételét megengedhetőnek tartaná.

Az Alkotmánybíróságnak tehát van hatásköre az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatára. Más kérdés, milyen eredményre vezetett volna az el nem végzett vizsgálat. Annyi biztosan kimondható, hogy az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi hatáskörének korlátozása *prima facie* az emberi jogok korlátozása is.

A határozathoz Dr. Kiss László alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint az alkotmányozó hatalomtól elhatárolandó alkotmánymódosító hatalom nem korlátlan, ezért nem zárható ki, hogy a korlátok betartása felett az a szerv őrködjön, amely az Alkotmány védelmére hivatott. A normakontroll mércéje ez esetben a köztársasági Alkotmány „lényeges magja”. Az Alkotmány „lényeges magja” körébe azok az alapvető normák tartoznak, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, és visszatükröződnek több, Magyarországot is kötelező nemzetközi okmányban, valamint az Európai Unió és az Európa Tanács dokumentumaiban, illetve e szervek bíróságainak a döntéseiben. A hatályos magyar Alkotmány szövegében ide tartoznak a jogállamot, az emberi jogok elért védelmi szintjét, valamint a legfontosabb választójogi elveket, továbbá a hatalom erőszakos megszerzését, gyakorlását, illetőleg kizárólagos birtoklására való törekvést, valamint ennek az elvnek az alapvető oldalát, az ellenállási jogot szabályozó normák. A preambulumban foglalt célokkal és követelményekkel ellentétesen sem módosítható az Alkotmány. Minden, a jogállamiság elért szintjével ellentétes alkotmánymódosítás tartalmilag alkotmánysértő. Az Alkotmánybíróság pedig nem nézheti tétlenül, hogy a jogállamiság formális eljárásainak betartásával épüljön le a jogállamiság eddig kiépített intézményrendszere. Az Alkotmánybíróság korábbi, az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos határozatai a jelen ügyben nem lehetnek meghatározó jelentőségű precedensek. Szinte rendszert alkotnak ugyanis azok a kormányzati elképzelések, amelyek a jogállam, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmének húsz éven keresztül kiépített pilléreit ingatják meg.

Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 3. §-át – amely szerint a hatáskör szűkítése a folyamatban lévő eljárásokra is kiterjed – meg kellett volna semmisítenie. Ez a

szabály ugyanis megnyitotta az utat az Alkotmány – *ad malam partem* visszaható hatályú – 70/I. § (2) bekezdésének az alkalmazhatósága előtt.

Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésében lehetővé tett *ad malam partem* visszaható hatály és az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből kiolvasható, jogbiztonságból levezethető visszaható hatály tilalma között ellentmondás (nem pedig főszabály-kivétel kapcsolat) van, amelyet kifejezett normatív értékválasztáson alapuló alkotmányértelmezéssel is feloldhatott volna az Alkotmánybíróság, és mellőzhette volna az Alkotmány új, 70/I. § (2) bekezdésének az alkalmazását. (E megoldás nem lett volna példa nélküli: hasonló, Alkotmányon belüli konfliktust ugyanilyen módon oldott fel az Alkotmánybíróság a halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító határozatban.) Az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonság egyik kiemelkedő jelentőségű elemét kell védenie. A jelen ügy jelentősége lényegesen távolabbra mutat azoknál a kereteknél, amelyek között azt a többségi határozat vizsgálja. Félő, hogy az Alkotmánybíróság döntésével megnyílik az út a jogállam és az alkotmányos demokrácia lebontása előtt.

A határozathoz Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint meg kellett volna állapítani, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányellenességének vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak van hatásköre. A korábbi határozatok két okból nem jelenthetnek precedenst. Egyrészt az Alkotmány két fundamentális intézménye (az Alkotmánybíróság, illetve annak hatásköre és – közvetve – a jogállamiság) tekintetében idéz elő jelentős változást. Másrészt a korábbi határozatokból hiányzik az elvi kérdések átfogó és részletes átte-

kintése, valamint a jogösszehasonlítás, de ezek a jelen határozatban megtalálhatók. A vizsgálat mércéje ez esetben az Alkotmány „lényeges magja”, amelyet az Alkotmányban foglalt kiemelt értékek körvonalaznak. A hatályos magyar Alkotmány rendelkezései közül különösen ide tartoznak a köztársasági államforma, a jogállamiság, a demokrácia, a szuverenitás, az alapjogvédelem elvei, az emberi élethez és méltósághoz való jog, a szabad véleménynyilvánítás joga és a sajtó szabadsága, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az ellenállási jog és a külpolitikai alapelvek. Az Alkotmány „lényeges magjába” ütköző, értelmezéssel feloldhatatlan alkotmánymódosítás alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogának korlátozása konfliktusban van az Alkotmány demokratikus jogállamiságra vonatkozó rendelkezésével [2. § (1) bekezdése]. Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének új szövege pedig ellentétben van az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és az emberi méltósággal kapcsolatos 54. § (1) bekezdésével. Az előzőek nem azt jelentik, hogy ezeket az ellentmondásokat az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesség kimondásával és az Alkotmány vizsgált új rendelkezéseinek megsemmisítésével kellett volna megszüntetnie. A hatalommegosztás elvére és a hatáskör-megállapítás alapjára [Abtv. 1. § g) pont] figyelemmel az Alkotmánybíróságnak rá kellett volna mutatnia az ellentmondásokra, és az Országgyűlést mint alkotmánymódosító hatalmat fel kellett volna hívnia az ellentmondások megszüntetésére.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1718/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 80. számában, 23030.

BÜNTETŐJOG

7/2011. (II. 11.) AB határozat

A jogorvoslathoz való alapjog megköveteli, hogy az érintett helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozattal szemben legyen lehetőség felülvizsgálatra. A becsületsértés miatt indult szabálysértési eljárás során az eljárás megszüntetéséről hozott határozat érdemi döntés, amellyel szemben a sértettnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a szabálysértési eljárás megszüntetésére okot adó körülmények fennállását vitassa. [Alkotmány 57. § (5) bek., 1999. évi LXIX. tv. 131. § (1) bek.]

Az indítványozó a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) és a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) azon rendelkezéseit támadta,

amelyek kizárják a jogorvoslati lehetőséget akkor, ha az eljárást becsületsértési ügyben azért szüntetik meg, mert a sértett nem jelent meg a meghallgatáson és távolmaradását alapos okkal nem mentette ki, vagy azért nem volt idézhető, mert lakcímváltozását nem jelentette be, illetve magánindítványát visszavonta. Az indítványozó szerint alkotmányellenes az is, hogy a szabálysértési hatóság az eljárást megszüntető határozatát kizárólag a sértettel és képviselőjével közli, az eljárás alá vont féllel nem.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megapozotttnak ítélte. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésén alapuló követelményként mondta ki, hogy becsületsértési ügyekben a sértett panasszal élhet a szabálysértési hatóságnak az eljárást a BM rendelet alapján megszüntető határozatával szemben.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslathoz való alapjog [Alkotmány 57. § (5) bek.] megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, az érintett helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozattal szemben biztosítsák, hogy a döntést hozó szervtől eltérő más szerv a döntés helyességét, törvényességét felülvizsgálja, és szükség esetén a döntést megváltoztassa vagy hatályaon kívül helyezze. Az Alkotmánybíróság megállapításai szerint a becsületsértés miatt indult szabálysértési eljárás során az eljárás megszüntetéséről hozott határozat olyan érdemi döntés, amellyel szemben az érintett számára jogorvoslatot kell biztosítani.

A becsületsértés miatt indult szabálysértési eljárás megindításának a feltétele ugyanis a magánindítvány, vagyis a sértett nyilatkozata, amelyben kifejezetten kéri a szabálysértési hatóságot, hogy az elkövetett szabálysértésért az elkövetőt vonja felelősségre [Sztv. 138. § (2) bekezdés]. Az eljárás tartalmilag kétfajta érdemi határozattal zárulhat: egyrészt a szabálysértési felelősséget megállapító és szankciót kiszabó határozattal [Sztv. 87. § (1) bek.], másrészt az eljárást megszüntető határozattal [Sztv. 84. § (1) bek.]. Az Sztv. sajátos eljárást megszüntető okként tekint a büntetőigényt érintő érdekmúlásra, amelyre a törvény a sértett különböző megnyilvánulásai alapján következtet. Az Sztv. alapján [131. § (1) bek.] a szabálysértési hatóság megszünteti az eljárást, ha a sértett a meghall-

gatáson nem jelenik meg és magát alapos okkal nem menti ki, ha a sértett nem idézhető, mert lakcímváltozását nem jelentette be, végül akkor, ha magánindítványát visszavonta. A sértett mulasztásának a jogkövetkezménye tehát az eljárás hivatalból való megszüntetése.

Az ilyen határozat elleni jogorvoslat szükségessége az Alkotmány jogorvoslatot biztosító rendelkezéséből következik. Becsületsértési ügyekben a sértettnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a szabálysértési eljárás megszüntetésére okot adó körülmények fennállását vitassa. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy az Sztv. vonatkozó rendelkezéseinek az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével összhangban történő értelmezése esetén – az indítványban foglaltaktól eltérően – nem áll fenn alkotmányellenesség. Az Sztv. kifejezetten nem zárja és alkotmányosan nem is zárhatja ki, hogy a sértett panaszszal élhessen e megszüntető határozatokkal szemben. A panaszjogról viszont nem tesz említést. Az Alkotmánybíróság ezt figyelembe véve állapította meg a jogalkalmazás számára az Szt. 131. § (1) bekezdésével összefüggő alkotmányos követelményt.

Alkotmánybíróság ügyszám: 1065/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 12. számában, 3591.

1012/B/2008. AB határozat

Nem lépi túl a Legfelsőbb Bíróság a jogértelmezés egységének megteremtésére vonatkozó, Alkotmányban kapott felhatalmazást akkor, ha jogegységi határozatában deklarálja az egyértelmű, de kifejezetten meg nem fogalmazott jogalkotói szándékot. [Alkotmány 2. § (1) bek., 48. §, 57. § (4) bek., 3/2002. BJE]

Az indítvány értelmében a 3/2002. Büntető jogegységi határozat (BJE) IV/1. és IV.2. pontjában, valamint a 2004. 1103. elvi bírósági határozatban (EBH) foglalt jogértelmezés sérti a hatalommegosztás [2. § (1) bekezdés], a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege*, ezen belül a *nulla poena sine lege stricta* elveket [57. § (4) bekezdés]. Az indítvány indokolása értelmében a Legfelsőbb Bíróság a BJE és az EBH megalkotásakor túllépett a jogalkalmazás részét képező jogértelmezés keretein és jogalkotási hatáskört gyakorolt. Kifejtette, hogy az EBH felülvizsgálatát azért indítványozza, mert az célját és tartalmát tekintve megegyezik a jogegységi határozattal.

Az Alkotmánybíróság az indítványt mint megalapozatlant elutasította, a BJE IV.2. pont tekintetében az eljárást megszüntette, az EBH-ra vonatkozó indítványt pedig visszautasította.

Az Alkotmánybíróság indokolásában ismételten megerősítette hatáskörét a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálata tekintetében.

A BJE IV/1. pontjában a Legfelsőbb Bíróság a fiatakorúakra vonatkozó azon speciális helyzetet értelmezte, amely a javítóintézeti nevelés és a szabadságvesztés büntetésének találkozása esetén az összbüntetésbe foglalás kapcsán áll fenn. Törvényi tilalom hiányában és figyelemmel a fiatakorúakkal szembeni büntetés célját meghatározó törvényi rendelkezésre (Btk. 108. §), a Legfelsőbb Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a fiatakorúak esetében a bírói gyakorlatnak kedvező irányban el kell térni a felnőttkorúakra irányadó szabályoktól. Ezzel azonban csupán deklarálta azt a helyzetet, ami a fiatakorúakra vonatkozó Btk. fejezet rendelkezései alapján egyébként is megállapítható volt.

Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvének a bírói hatalmi ágra vonatkozó értelmezése révén jelen határozatában is felhívta a figyelmet a bírói hatalmi ág jogértelmezésben betöltött mellőzhetetlen szerepére.

Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva kiemelt szerepet tulajdonított a jogegység biztosításának, és védelmet nyújtott a bírói hatalom önálló jogszabály-értelmezésének. Korábban kialakított gyakorlatára hivatkozással megállapította, hogy önmagában azzal a ténnyel nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A bírói jogalkotás, amíg az ki-

zárólag a jogszabályok értelmezésén alapul, és amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját, nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével. Kétségtelen, hogy a BJE IV/1. pontjának megalkotásakor a Legfelsőbb Bíróság olyan jogértelmező tevékenységet látott el, amely az Alkotmánynál és a szervezeti törvénytől fogva is kötelezettsége, és amely önmagában véve nem is sértheti a hatalommegosztás elvét. Tartalmi oldalról ez annyit jelentett, hogy a napi ítélkezési gyakorlatban rendezte azt a helyzetet, amely a fiatalkorúak esetében kellően egzakt jogalkotás hiányában zavarokat okozott. Ezzel nem avatkozott be a törvényhozó kompetenciájába, és nem tett többet, mint hogy egy elmaradt, de a Btk. egész rendszeréből, és különösen a fiatalkorúakra vonatkozó speciális rendelkezésekből logikusan levezethető, és valamennyi bíróság által követendő szabályt egyértelművé tett. A Legfelsőbb Bíróság tehát a BJE IV/1. pontjában lényegében deklarálta a tudatos törvényhozói akaratot, amely nem minősül jogalkotásnak.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a BJE IV/1. pontja nem sérti az Alkotmány 57. § (4) be-

kezdésében foglalt elveket sem. Mivel a bíróságnak az összbüntetésbe foglalás esetében csupán arra van joga, hogy – előre meghatározott elvek szerint – a korábbi döntések tartalmát a büntetés mértéke és egyes végrehajtási kérdések tekintetében egységesítse, ezért ez szintén csupán deklaratív bírói tevékenység, amelynek során a Btk. általános és különös részében foglalt szabályokat a bírónak következetesen, mérlegelés nélkül érvényesítenie kell. Mindebből az következik, hogy az összbüntetési eljárás során a bíróság – a jelenlegi szabályok mellett – nem is kerülhet abba a helyzetbe, amikor a *nullum crimen sine lege* és annak társelvei felmerülhetnek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a jogalkalmazási gyakorlat alkotmányossági vizsgálatára, eljárásának önmagában a bírói jogértelmezés nem lehet tárgya. Ezért az indítványt az EBH alkotmányossági vizsgálata tekintetében visszautasította.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. júniusi számában, 601. o.

POLGÁRI JOG

1208/B/2010. AB határozat

A fizetési meghagyást a közjegyző mindenfajta érdemi vizsgálat nélkül, automatikusan bocsátja ki, ezért eljárása nem tekinthető ítélkezési tevékenységnek. [Alkotmány 45. § (1) bek.; 2009. évi L. tv.]

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezések alapján vizsgálta a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény több rendelkezését, elődlegesen azokat, amelyek a fizetési meghagyás kibocsátásának szabályait akképp változtatták meg, hogy annak jogát a bíróságokról a közjegyzőkre telepítették át. Az indítványozó bíró által előadott indokok szerint az ellentmondás hiányában jogerőre emelkedett fizetési meghagyás anyagi jogerővel bír, ezért annak kibocsátása igazságszolgáltatási tevékenységnek minősül, ilyen hatáskörrel az Alkotmány szerint kizárólag bíróságok rendelkeznek, a jelenleg hatályos szabályok alapján eljáró közjegyzők azonban nem.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozatlannak találta és elutasította.

Az Alkotmánybíróság a szabályozási koncepció megváltozásának indokait áttekintve megállapította, hogy a fizetési meghagyásos eljárás a közjegyző hatáskörébe tartozó, a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló egyszerűsített polgári nemperes eljárás. A jogintézmény módosításának legfőbb célja bevezetésekor az volt, hogy az előreláthatólag nem vitatott igények peren kívül nyerjenek gyors elintézt. Az elekt-

ronikus eljárás bevezetése következtében a kérelem tartalmi vizsgálatára nem, csak formai vizsgálatra kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a hatályos jogszabályok (pl. az adózás rendjéről, a családok támogatásáról, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól, illetve az illetékekről szóló törvény) szerint a bíróságokon és a közjegyzőkön kívül más állami szervek (adóhatóság a családi támogatásnál az igényelbíráló szerv, egészségbiztosító) is jogosultak fizetési meghagyás kibocsátására. Az illetékekről szóló törvény rendelkezéseinek vizsgálata körében az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a fizetési meghagyás kibocsátásával elbírált ügyek túlnyomó többsége mind a tényállás, mind a jogi megítélés szempontjából egyszerű, nem tekinthető jogvita ügynek. Így mindaddig, amíg a fizetési meghagyás kötelezettje a követelést nem vitatja, addig nincs szó a jogvita eldöntéséről, azaz igazságszolgáltatási tevékenységről, hanem hatósági jogkörben kibocsátott határozatról.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmánynak nincs igazságszolgáltatási fejezete és az Alkotmány nem is definiálja az igazságszolgáltatás fogalmát. Az indítványozók által felhívott 45. § (1) bekezdés az Alkotmány X. Fejezetén belül helyezkedik el, mely „A bírói szervezet” elnevezést viseli.

Az alkotmányelmélet és az Alkotmánybíróság gyakorlata az igazságszolgáltatás szó szerinti fogalmán túl,

annak tágabb fogalmi körébe vonja az ún. quasi bíróságok (pl. állandó és eseti választott bíróságok, a helyi jegyző birtokvédelmi eljárása, a szabálysértési „bíráskodás”, közjegyzői jogszolgáltatás, illetve a fogyasztóvédelem területén a békéltető testület eljárása) jogszolgáltató tevékenységét is, amelyek szervezeti értelemben nem részei ugyan a bírósági szervezetrendszernek, de tevékenységük a bíróságokéhoz hasonló (kvázi igazságszolgáltatási vagy jogszolgáltatási) tevékenység. A „legtágabb értelemben” vett igazságszolgáltatás fogalmába egyebek mellett beletartozik még az ügyészség és az ügyvédség tevékenysége is. A fentiekből következik tehát, hogy a bírói igazságszolgáltatással (ítélkezéssel) egyidejűleg más állami, esetenként nem állami szervek is elláthatnak jogszolgáltatást, igazságszolgáltatási jellegű, de nem ítélkező (non judicial) tevékenységet.

A közjegyzők tevékenységéről általánosságban az Alkotmánybíróság már kimondta, hogy az állam igazságszolgáltató tevékenységének részét képezi, amelyet gazdaságilag önálló (adó jogilag egyéni vállalkozóként nyilvántartott) közjegyzők látnak el. A közjegyzők nem csupán a hatáskörükbe utalt nemperes eljárásokban járnak el, hanem a feleknek jogi szolgáltatást is nyújtanak, tehát az állam igazságszolgáltató tevékenységének részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet mint közhatalmi tevékenységet is végeznek.

A fizetési meghagyásos eljárás kapcsán az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a jogosult által kért fizetési meghagyást – a formai vizsgálatot követően – a közjegyző lényegében automatikusan, mindenfajta érdemi vizsgálat nélkül bocsátja ki. Ezért a közjegyző ebben az esetben nem dönt el jogvitát, hanem a jogosult követelésének teljesítésére hívja fel a kötelezette(ke)t. Önmagában az, hogy a kötelezett ellentmondásának hiányában a meghagyás jogerőre emelkedik, végrehajthatóvá is válik, később sem teszi a fizetési meghagyás kibocsátását igazságszolgáltatási tevékenységgé, mint ahogyan a más hatóság által kibocsátott fizetési meghagyás sem tekinthető igazságszolgáltatási tevékenységnek. A fizetési meghagyás tehát a peres eljárást megelőző (preventív), azt – ellentmondás hiányában – elkerülő, ezzel a bíróságok tehermentesítését célzó olyan egyszerű megítélésű, automatizált nemperes eljárás, amely nem jogvitát dönt el, hanem – a nem vitatott követeléssel összefüggésben – per nélkül keletkeztet végrehajtási jogcímet.

Emellett az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a közjegyző hatáskörei között nem kivételes a végrehajtható határozat meghozatala. Ilyen határozat nyomán kerül sor a hagyaték átadására, vagy az értékpapír és okirat semmissé nyilvánítására, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat közjegyző általi megszüntetésére is.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. januári számában, 41.

1317/B/2010. AB határozat

A társasház-tulajdon döntéshozatali szabályai csak szélsőséges esetben vethetnek fel alkotmányossági kérdést. Mivel a társasház alapításához és az alapító okirat elfogadásához eleve egyhangúság szükséges, ezért nem tekinthető okszerűtlennek a módosításhoz – főszabály szerint – előírt egyhangúsági követelmény sem. [Alkotmány 13. § (1) bek.; 2003. évi CXXXIII. tv. 10. § (1) bek.]

Az indítványozó a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (Thtv.) 10. § (1) bekezdésének megsemmisítését kezdeményezte. A támadott szabály szerint a társasházi alapító okirat módosításához – ha a Thtv. másként nem rendelkezik – valamennyi tulajdonostárs hozzájárulása szükséges. Álláspontja szerint sérti az Alkotmány 13. §-ban foglalt tulajdonhoz való jogot, hogy akár egyetlen tulajdonostárs is megakadályozhatja az alapító okirat módosítását.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság fenntartotta azt a korábbi határozatokban kifejtett álláspontját, miszerint az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, és az alkotmányos tulajdonvédelem nem érvényesíthető a tulajdonosok egymás kö-

zötti kapcsolatában. A Thtv. mellérendelt, egyenjogú személyek jogait és kötelezettségeit, a tulajdonostársak egymás közötti – és nem az állammal szemben fennálló – viszonyát rendezi. E tekintetben a törvényhozónak az Alkotmány 13. §-a alapján az a feladata, hogy olyan szabályozást alkosson, amely a társasház-tulajdon egyes alanyainak esetenként eltérő érdekek által meghatározott pozíciója között alkalmas az egyensúly megteremtésére. Az Alkotmány viszonylag tág teret enged a törvényhozónak ennek meghatározására, ezért a döntéshozatal szabályai csak szélsőséges esetben vethetnek fel alkotmányossági kérdést. A társasházi döntések között az alapító okiratnak különleges helye van. Mivel a társasház alapításához és az alapító okirat elfogadásához – főszabály szerint – eleve egyhangúság szükséges, ezért nem tekinthető okszerűtlennek a módosításhoz előírt egyhangúsági követelmény sem. A jogalkotó által meghatározott kivételek pedig a könnyebb működtethetőséget, a tulajdonostársak érdekei közötti egyensúly megteremtését szolgálják.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. januári számában, 51.

1423/B/2010. AB határozat

A közjegyző nem végez ítélkezési tevékenységet akkor, amikor az általa készített közjegyzői okiratot végrehajtási záradékkal látja el, így nem vonatkozik rá az Alkotmánynak a bírói függetlenséget garantáló szabálya. [Alkotmány 50. § (3) bek.; 1994. évi LIII. tv. 23/C. §]

Bírói kezdeményezés keretében indítványozták a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) azon rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását, mely szerint az okiratot készítő közjegyző látja el végrehajtási záradékkal a kifogásolt szabályban felsorolt közokiratokat.

A jogszabály hatálybalépését megelőzően hatályos rendelkezések szerint a végrehajtható okiratok végrehajtási záradékolását általánosságban a bíróság végezte. Az, hogy a záradékolásra nem a bíróság, illetve nem is bármely közjegyző, hanem kizárólag az okiratot készítő közjegyző jogosult, az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének a bírói függetlenséget garantáló szabályát.

A bírói kezdeményezéseket az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség elvével és annak garanciális tartalmával több korábbi határozatában foglalkozott. Kimondta, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélkezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélkezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélkezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítaniuk minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről.

A bírói kezdeményezésben az indítványozó a bírói függetlenség tartalmát kiterjeszti a közjegyzőkre is mint közhatalmi tevékenységet folytató személyekre. Az indítványozó ezen kiterjesztő értelmezése azon-

ban nem megalapozott. Ennek indoka egyrészt az, hogy maga az Alkotmány is szigorúan és következetesen – az Alkotmány X. fejezetében, melynek alcíme: a bírói szervezet – a bírák függetlenségéről rendelkezik és ezt a fogalmat nem terjeszti ki más személyekre, hivatásokra.

Ugyanakkor a közjegyzőkről szóló törvény rendelkezik a közjegyzők függetlenségéről (eljárása során csak a törvénynek van alávetve, nem utasítható, továbbá részrehajlás nélkül, hivatását személyesen gyakorolva köteles eljárni). Emellett külön szól a Vht. támadott rendelkezésének (6) bekezdése arról, hogy amennyiben az okiratot készítő közjegyző kizárás vagy egyéb ok miatt nem járhat el, az eljáró közjegyzőt a területi közjegyzői kamara elnöke jelöli ki. A Vht. rendelkezéseiből következik, hogy amennyiben a közjegyző az okiratot a törvény megsértésével látta el végrehajtási záradékkal, a végrehajtási záradékot törölni kell; a végrehajtást elrendelő közjegyző a végrehajtási lap visszavonását, illetőleg a végrehajtási záradék törlését bármelyik fél kérelmére, a végrehajtó jelentése alapján vagy saját kezdeményezéséből végzéssel bármikor elrendelheti. A végzést kézbesíteni kell a feleknek, akik a végzés ellen fellebbezhetnek, melyet a közjegyző székhelye szerint illetékes megyei bíróság bírál el. Ez a bírói kontroll, valamint a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara feletti bírósági törvényességi felügyelet együttesen kellő mértékben garantálják a közjegyzői pártatlanságot.

A közjegyző, noha a már végrehajtható okirat záradékolásával hatósági jogszolgáltató tevékenységet fejt ki, ez mégsem ítélkező tevékenység. A bírói függetlenség fent bemutatott tartalma viszont csak a jogvitát eldöntő, azaz klasszikus ítélkező tevékenységhez kapcsolódik.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. februári számában, 142.

166/B/2004. AB határozat

A társasházak működtethetősége, a tulajdonostársak érdekei közötti egyensúly megteremtése még az alapító okiratra vonatkozó döntések esetében is indokolhat kivételeket az egyhangúság követelménye alól. [Alkotmány 13. § (1) bek.; 2003. évi CXXXIII. tv. 10. § (3)–(4) bek.]

Az indítványozó a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (Thtv.) 10. § (3)–(4) bekezdéseinek megsemmisítését kezdeményezte. A támadott szabályozás szerint a társasház alapító okiratát – a főszabályként megkövetelt egyhangúságtól eltérően – akár

a tulajdonostársak négyötöde is módosíthatja. Álláspontja szerint sérti az Alkotmány 13. §-ban foglalt tulajdonhoz való jogot, hogy a tulajdonosok négyötöde rendelkezhet az alapító okiratban meghatározott, közös tulajdonban álló helyiségek felett.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság fenntartotta azt a korábbi határozatokban kifejtett álláspontját, miszerint az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, és az e rendelkezés szerinti tulajdonvédelem nem érvényesíthető a tulajdonosoknak az egymással szembeni védelméről szóló szabályok-

nál. A Thtv. mellérendelt, egyenjogú személyek jogait és kötelezettségeit, a tulajdonostársak egymás közötti – és nem az állammal szemben fennálló – viszonyát rendezi. E tekintetben a törvényhozónak az Alkotmány 13. §-a alapján az a feladata, hogy olyan szabályozást alkosson, amely a társasház-tulajdon egyes alanyainak esetenként eltérő érdekek által meghatározott pozíciója között alkalmas az egyensúly megteremtésére. Az Alkotmány viszonylag tág teret enged a törvényhozónak ennek meghatározására, ezért a döntéshozatal szabályai csak szélsőséges esetben vethetnek fel alkotmányossági kérdést. Az alapító okiratnak különleges helye van a társasházi döntések között. Mivel a társasház alapításához és az alapító okirat elfogadásához eleve egyhangúság szükséges, ezért nem tekinthető okszerűtlennek a módosításhoz – főszabály szerint – előírt egyhangúsági követelmény sem. Ugyanakkor a működtethetőség, a tulajdonostársak érdekei közötti egyensúly megteremtése még az alapító ok-

iratra vonatkozó döntések esetében is indokolhat bizonyos kivételeket az egyhangúság követelménye alól. A jogalkotónak hozzá kell igazítania a szabályozást az új életviszonyokhoz, hiszen nem ritka az akár több száz tulajdonostárssal rendelkező társasház sem. Az új jogi megoldások egyike a minősített többségű döntés korábban egyhangúsághoz kötött kérdésekben. Ez a rendelkezés a többség alanyi jogainak védelme és – elsősorban nagyméretű – társasházak működőképessége fenntartásának érdekében született, és az Alkotmánybíróság megítélése szerint megmarad a magánjogi érdekkiegyensúlyozás alkotmányos keretei között. Az Alkotmánybíróság jelentős körülményként értékelte, hogy a kisebbség – jogos érdekeinek lényeges sérelme esetén – a többség által elfogadott határozat érvénytelenségét kérheti a bíróságtól.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. februári számában, 107.

778/D/2010. AB határozat

Nem ellentétes a vállalkozás szabadságával és a diszkrimináció tilalmával a csődtörvény azon rendelkezése, mely szerint a felszámolás kezdő időpontjának az erről szóló bírósági végzés jogerőre emelkedésének napját kell tekinteni. [Alkotmány 9. § (2) bek.; 70/A. § (1) bek.; 1991. évi XLIX. tv. 27. § (1) bek.]

Alkotmányjogi panasz keretében az indítványozó a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Csődtv.) azon rendelkezését tartotta alkotmányellenesnek, amely szerint a felszámolás kezdő időpontjának az erről szóló bírósági végzés jogerőre emelkedésének napját kell tekinteni. Indítványát egyebek mellett a vállalkozás szabadságának [9. § (2) bek.] és a diszkrimináció tilalmának [70/A. § (1)–(2) bek.] sérelmére alapította.

A vállalkozáshoz való jog sérelmét abban látta, hogy a felszámolás alatt álló már a felszámolás elrendeléséről szóló elsőfokú határozat és az ez elleni fellebbezést elutasító másodfokú döntés közötti időpontban sem teljesíthet jogszerűen, új ügyeket nem köthet, noha a jogerő – s ennek nyomán a felszámolás kezdőnapja – megállapítására csak utólag kerül sor. Ez a megoldás a gazdasági társaság tevékenységét olyan korlátok közé szorítja, amely a vállalkozáshoz való jog indokolatlan korlátjának tekinthető.

A panaszos a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tekintette, hogy a hitelező – miközben a felszámolási eljárásról utólag értesülő hitelező az első és másodfokú döntés közötti átmeneti időben történt kifizetést a felszámoló felhívására köteles visszafizetni, – az adóssal szemben egyébként igazoltan fennálló követelését csak a közzététel után, késve (az irányadó 40 napos határidőből kicsúszva) tudja bejelenteni. Így a Csődtv. további rendelkezései folytán a kielégítési sorrend te-

kinetében hátrányosabb helyzetbe kerül, igénye eshetőlegessé válik. Abban az esetben pedig, ha a közzétételre az előírt egyéves jogvesztő határidőt követően kerül csak sor, a követelés a felszámolónak már be sem jelenthető. Ezzel a megoldással a hitelezők indokolatlanul hátrányos helyzetbe kerülnek másokhoz képest.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt nem találta megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való alapjog és a vállalkozás szabadsága a piacgazdaságnak mint államcélnek és feltételrendszernek az egyik lényeges eleme. Ez a jog a vállalkozások számára az állam által teremtetett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Az alapjognak nem minősülő szerződéses szabadsághoz való jog még lényegi tartalmát illetően is korlátozható. A piacgazdaság – mint államcél – nem zárja ki, hogy a törvényalkotó a szerződéses szabadságot sokrétű jogi korlátozásnak vesse alá, a meghatározott szerződési forma előírásától kezdve a hatósági jóváhagyásig.

A vállalkozás szabadságából semmilyen modell értékű szabályozás nem vezethető le arra nézve, hogy a csődeljárás során a jogalkotónak milyen korlátozó szabályok mentén kell rendeznie az adós és a hitelezők viszonyát, milyen értékek és érdekek mentén kellene megállapítani a kielégítési sorrendet. Az eljárás lényegéből pedig önmagában is az következik, hogy a cég működésének ebben a szakaszában már nem a felszámolás alatt álló érdekei élveznek preferenciát.

A diszkrimináció tilalmával foglalkozó alkotmánybíróági határozatok több ízben általános elvként leszögezték, hogy az Alkotmány 70/A. §-a homogén csoporton belüli (az azonos szabályozási koncepcióval érintett, összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok) közötti különbségtételt tiltja. Az alkotmányjogi panaszban kifogásolt az a megoldás tehát, amely a felszámolási, illetve csődeljárásban különbséget tesz maga az adós és a többi hitelező között érdemben nem vizsgálható a diszkrimináció tilalma mentén, mert eleve nem homogén csoportba tartozó jogalanyokról van szó. Úgyszintén nem vonhatók azonos megítélés

alá az aktív piaci szereplők azokkal a cégekkel, amelyek már a csődeljárással érintettek és ennek révén éppen piacról való kivezetésük történik meg.

Mindemellett hangsúlyozandó az is, hogy a csődeljárás alatt álló cégek működésének korlátozására nem is maga a támadott rendelkezés teremt lehetőséget, hanem, annak lényegéből következően, maga a – törvényben szabályozott – eljárás.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. májusi számában, 495.

1252/B/2010. AB határozat

A bírósági végrehajtói kamarát megillető, az adóstól behajtott általános költségátalány nem ellentétes a jogállamiság, illetve az arányos közteherviselés elvével, és nem sérti a diszkrimináció tilalmát sem. [Alkotmány 2. § (1) bek., 70/A. § (1) bek., 70/I. §; 1994. évi LIII. tv. 34/A. §]

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek (Vht.) a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát (kamara) megillető, általános költségátalányt szabályozó rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták az Alkotmánybíróságnál. A támadott szabály értelmében a kamarát az önálló bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozó végrehajtási ügyek után általános költségátalány illeti meg, melyet az adós visel. Az átalány célja az önálló bírósági végrehajtói szervezetrendszer fenntartásának, az ezzel kapcsolatos igazgatási, nyilvántartási és felügyeleti tevékenység végzésének, továbbá a kamara hatáskörébe utalt egyéb feladatok ellátásának biztosítása.

Az indítványozók szerint az, hogy a költségátalány is az egyedi végrehajtási ügyek adósai és nem a kamara tagjai (azaz a végrehajtók) viselik, sérti a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bek.] követelményét, mivel a költségátalány egy, az adós által fizetendő, de a konkrét eljáráshoz nem kapcsolódó „indirekt” díj. A másik érv szerint a rendelkezés az arányos közteherviselést előíró 70/I. §-ba is ütközik: a költségátalány az államot tehermentesíti, ezért az köztehernek minősül. Végül, a rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.

Az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

A végrehajtási kényszer alkalmazását – mint szélesebb értelemben a társadalmi konfliktusok kezelésének eszközét – a jogalkotó kizárólagosan az államra bízta, azt állami monopóliumként a megyei bíróság elnöke által kinevezett és a megyei bíróságokkal szolgálati jogviszonyban álló megyei bírósági végrehajtók, illetve a miniszter által kinevezett önálló bírósági végrehajtók, valamint ezek helyettesei végzik.

A kamara kizárólag az önálló bírósági végrehajtókat (és végrehajtó-helyetteseket) tömörítő köztestület. Az általános költségátalányt is kizárólag az önálló bírósági végrehajtók által lefolytatott eljárásokban kell megfizetniük az adósoknak, mely a kamarát illeti meg.

Az Alkotmánybíróság visszautalt korábbi gyakorlata, mely szerint törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületként szakmai kamarát, és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot. A fentiek alapján megállapítható, hogy maga a végrehajtási eljárás egyértelműen közfeladat.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alaptalanul érvelt azzal, hogy a fizetendő átalánydíj az adós ellen folyó végrehajtási eljárással nincsen kapcsolatban. A Vht. világosan kimondja, hogy a kamara nyilvántartást vezet az önálló bírósági végrehajtók által lefolytatott végrehajtási ügyekről. Emellett az adósok és kötelezettek felkutatása, a végrehajtási cselekmények elektronikusan történő rögzítése és a végrehajtási rendszerek európai szintű összehangolása éppen úgy része a végrehajtási eljárásnak, mint az adós teljesítésre való felszólítása, az árverés, vagy adott esetben a végrehajtás során befolyt összeg végrehajtást kérő részére történő kifizetése. Az egyes végrehajtó éppen akkor tudja a feladatát hatékonyan és a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően maradéktalanul ellátni, ha a kamarai „háttérben” az adósok és a kötelezettek felkutatásának lehetősége biztosított, illetve az informatikai rendszerek a technika mindenkori állásának megfelelnek, naprakészek és pontosak. Önmagában az a tény, hogy az ehhez szükséges források – részben – az adósoktól kerülnek beszedésre, nem ellentétes a jogállamiság követelményével, és nem sérti ezen alapul a tisztességes eljáráshoz való jogot sem.

Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság felidézte korábbi gyakorlatát, mely szerint közteher az állam javára előírható közbefizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményi működtetésének fedezetét szolgálják, vagyis

az állam bevételi forrását jelentik (különösen: adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj). A kamara – bár közfeladatot lát el, hiszen hatósági jogszolgáltató tevékenységet végez – nem szerepel a központi költségvetésben és nem része az államháztartás egyik alrendszerének sem, ezért bevétele nem minősül szoros értelemben vett, közcélakra az állam által felhasználható bevételnek. Ugyanakkor a végrehajtók monopóliumhelyzetben vannak, hiszen végrehajtási ügyekben a legális állami kényszer kizárólagos gyakorlóik, akik a végrehajtás eredményes lefolytatásáért felelnek. Ebben a tekintetben tehát mind a kamara, mind a végrehajtók az állami és a nem állami intézmények közötti „Janus-arcú” intézmények: közhatalmat gyakorló nem közhatalmi szervek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kamara részére fizetendő általános költségátalány olyan, a végrehajtási ügyértékhez igazodó, a közhatalmi kényszerítő eljárás lefolytatásáért fizetendő, illeték-szerű pénzösszegnek tekinthető, melynek lerovását törvény (Vht.) írja elő és megkülönböztetés nélkül minden, az önálló bírósági végrehajtó előtt folyamatban levő végrehajtási ügy adósának meg kell fizetnie, így összefüggésbe hozható az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselési kötelezettséggel.

Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján az illetékekről szóló törvény csak kivételes esetben lehet alkotmányos felülvizsgálat tárgya. A hatáskörszűkítésre vonatkozó alkotmányi rendelkezés nem minden illetékkel kapcsolatos, vagy illeték-szerű (természetű) fizetési kötelezettséget tartalmazó törvényi rendelkezés, hanem csak az illetékekről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatát korlátozza. A tárgyazonosság kérdésének az eldöntésénél egyfelől a törvényi rendelkezés elnevezése, másfelől annak tartalma (funkciója) is figyelembe veendő. Jelen ügyben az indítványozó a Vht. egyik rendelkezéséhez kapcsolódóan kérte a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, azaz a támadott jogszabályi rendelkezés nem

tartozik az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt (kivett) jogszabályok közé. A Vht. 34/A. §-ában szereplő fizetési kötelezettség illeték-szerű ugyan, azonban mint költségátalány (*expressis verbis*) mégsem minősül illetéknek, és nem is az „illetékekről szóló” törvényben került szabályozásra. Így erre az esetre az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt korlátozás nem vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság visszautalva korábbi gyakorlatára ismét hangsúlyozta, hogy a 70/I. §-ból csak az következik, hogy a közterhekhez való hozzájárulást arányosan, a jövedelem és a vagyon mértékéhez viszonyítva lehet megállapítani. Mivel a jogalkotónak a közbefizetések szabályozásában meglehetősen tág a mérlegelési lehetősége, így széles körű szabadsága van az illetékeket előírni, az illeték tárgyát, alapját és mértékét megállapítani. Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a jogalkotó megfelelően differenciált az általános alapját képező ügyérték szerint, másrészt pedig a fizetendő díjak mértékét határozta meg. Erre tekintettel az arányos közteherviselés követelménye nem sérült.

A diszkrimináció tilalmával kapcsolatos indítványrész vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fizetésre kötelezetteknek a végrehajtási eljárások adósai minősülnek. A jogszabály nem tesz különbséget az adósok között, pusztán a végrehajtási ügyérték alapján határozza meg a fizetési kötelezettség mértékét. Az az indítványozói érvelés sem megalapozott, hogy a jogalkotó előnyösebb helyzetbe hozza a végrehajtói kamarát az egyéb jogi személyekkel (kamarákkal) szemben, melyek költségátalányban (vagy ehhez hasonló díjban) nem részesülnek, hiszen a végrehajtói kamara helyzete nem hasonlítható össze más, ilyen erős közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező köztestületekkel.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. júniusi számában, 632.

340/E/2006. AB határozat

Nem áll fenn alkotmányellenes mulasztás azért, mert a törvény nem teszi lehetővé a vérszerinti apának az apasági vélelem peres úton történő megdöntését. A szabályozás alapja az, hogy míg az apaság törvényi vélelem kérdése, addig az anyaság ténykérdés. A gyermeknek az Alkotmány alapján megfelelő fejlődéséhez szükséges gondoskodásra van joga, amely abban a családban is biztosítható, amelyben nem vérszerinti apja neveli. [Alkotmány 66. § (1) bek., 67. § (1) bek., 1952. évi IV. tv.]

Az indítványozó jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását kérte a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) rendelkezéseivel össz-

szefüggésben. Álláspontja szerint – szemben az anyával – a Csjt. a férfi számára nem biztosítja azt a jogot, hogy bíróságtól kérje az apasága megállapítását, ha a gyermek családi jogállása rendezett (más férfit jegyeztek be apaként a Csjt.-ben megállapított apasági vélelemből kifolyólag), még akkor sem, ha minden kétséget kizáróan ő a gyermek vér szerinti apja. A Csjt. szabályai hátrányosan megkülönböztetik az apákat, és sértik az Alkotmány 66. § (1) bekezdésében kimondott férfiak és nők közötti egyenjogúságot is. Az indítványozó véleménye szerint a jogalkotó az alkotmányellenes diszkriminációt azzal a jogalkotói mulasztással valósítja meg, amely „a férfiak számára is biztosítja azt a jogot, hogy a vér szerinti gyermekük anyakönyvi kivonatába bejegyzésre kerüljenek”.

Az Alkotmánybíróság az indítványt mint megalapozatlant elutasította.

Az indokolás elsőként ismertette a jogalkotói mulasztás megállapításának Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlatát, és tisztázta az apaság bírói megállapításával kapcsolatos jogi szabályozást. Ez utóbbi kapcsán rámutatott arra, hogy az apaság bírói megállapítására van jogilag szabályozott lehetőség, de azt több olyan vélelem fennállása előzi meg (Csjt. 35–36. §-ai), amelyeknek a megdöntését a biológiai apa nem kezdeményezheti. Így az apaság-megállapítási perekben a jogalkalmazóknak (az aktorátus mellett) mindenekelőtt azt kell tisztázniuk, hogy valóban betöltetlen-e az apai jogállás. Korlátozottan bár, de a szabályozás lehetőséget ad a biológiai apának az apaság peres úton történő megállapítására. Így az Alkotmánybíróság az indítványozó által állított ezen felüli szabályozási hiányt mint az alkotmányellenes mulasztás megállapításának egyik kógens feltételét vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság rögzítette azt az elvi megfontolást, amely szerint a jogalkotó a Csjt.-ben az apaság kérdését vélelemként, míg az anyaság kérdését tényként kezeli. Az apaság bírói megállapítása az azt kérő, magát biológiai apának tartó férfi javára egyúttal meg-

határozza a gyermek családi jogállását is, és ezért az erre vonatkozó jogi szabályozásnak meg kell felelnie a gyermekvédelmi követelményeknek. A gyermek védelmének alkotmányos alapját adó rendelkezés szerint [67. § (1) bek.] a gyermeknek joga van mindarra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Ennek a védelemnek és gondoskodásnak a megvalósítása a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmányból csak a tényleges családi gondoskodáshoz való jogosultság következik, ami egyaránt megvalósulhat a vérségi és a nem vérségi, azaz „csak” szociológiai és jogi értelemben vett családon belül. Ennek megfelelően a családi gondoskodás abban a családban is megvalósulhat, ahol az apai státusz anélkül alapul az apaság valamely Csjt.-beli vélelmén, hogy az egyúttal egybeesne az objektív biológiai igazsággal. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság indokoltnak és az Alkotmánnyal összhangban levőnek tekintette az apaság, illetve az anyaság bírói megállapítására vonatkozó szabályozásban meglevő eltérést.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. júliusi számában, 775.

KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI JOG

1/2011. (I. 14.) AB határozat

Nemzetközi szerződésbe ütközik az a szabályozás, amely sorszámmal ellátott adatokat tartalmazó, a személyi azonosítóval együttesen felmutatott igazoláshoz köti a prostitúció legális folytatását. Mivel annak adatai egyértelműen utalnak az igazolás birtokosának tevékenységére, az igazolás a nemzetközi szerződés által tiltott „külön igazolvány”-nak is minősül. [Alkotmány 7. § (1) bek., 41/1999. (IX. 8.) EüM rendelet 1. § (4) bek.]

Országgyűlési képviselők indítványozták a 41/1999. (IX. 8.) EüM rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (4) bekezdésének „nyilvánosságra” szövegrésze, valamint az R. mellékletének alkotmányossági vizsgálatát. Álláspontjuk szerint az R. megjelölt része és a melléklet az 1955. évi 34. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában, New Yorkban, 1950. évi március hó 21. napján kelt nemzetközi egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény), és ennek alapján az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével is ellentétes, mivel a szabályozás alapján a prostituáltakról nyilvántartás jön létre és a prostituáltakat igazolvány megszerzésére kötelezi. Az R. támadott rendelkezése kifejezetten arra utal, hogy a prostituáltakat nyilvántartásba kell venni, a melléklet alapján pedig az igazolás formai és tartalmi szempontból is igazolványként funkcionál. Az indítvá-

nyozók utaltak arra, hogy nem a prostituáltak orvosi ellenőrzését kifogásolják, hanem annak nemzetközi szerződésbe ütköző megvalósítását.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az indítványokat, és az R. mellékletét a jövőre nézve megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a prostitúcióra vonatkozó hazai szabályozást, illetve az Egyezmény 6. cikkének rendelkezéseit. Megállapította, hogy az Egyezményben részes feleknek a prostitúció felszámolásával kapcsolatos vállalásai középpontjában a prostitúciót elősegítő, illetve a prostitúció veszélyének kitett személyekkel szembeni és a prostituáltakat kizsákmányoló cselekmények üldözése, továbbá a prostituáltak vagy a prostitúció veszélyének kitett személyek védelme áll. A 6. cikk ezzel összhangban – a konkrét védelmi szabályok között – közvetlenül a prostitúcióval foglalkozó vagy az azzal gyanúsított személyekre vonatkozóan fogalmaz meg előírásokat: rendelkezik a részes államok jogalkotásában és jogalkalmazásában fellelhető, a prostitúció folytatása alapján történő különleges nyilvántartásba vételt, külön igazolvánnyal való rendelkezést, különleges ellenőrzést és bejelentést előíró vagy megvalósító minden szabályozás és gyakorlat megszüntetéséről. E rendelkezés értelme és célja minden olyan jogalkotás és jogalkalmazás felszámolása, mely a prostitúciót folytató személyek megbélyegzését jelenti, ezáltal az

emberi méltósághoz való joguk, valamint – a személyes adataik nyilvántartásán keresztül – információs önrendelkezési joguk sérelmét idézi elő.

A magyar szabályozás vizsgálata alapján, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy csak az a személy folytathat legálisan – anélkül, hogy szabálysértést követne el – prostitúciót, aki személyazonosító okmánya mellett fel tudja mutatni az R. melléklete szerinti orvosi igazolást. Az igazolás kiállításakor az egészségügyi szolgáltató igazgatási feladatot lát el, a kiállított, sorszámmal ellátott igazolás pedig olyan adatokat tartalmaz, amelyek egyértelműen utalnak az igazolás birtokosának tevékenységére. Ezért az igazolás nemcsak „igazolvány”, hanem az Egyezmény által tiltott „külön igazolvány” kritériumának is megfelel. Az Alkotmánybíróság megállapította az R. mellékletének alkotmányellenességét és időt engedve a jogalkotónak az Egyezménynek megfelelő jogszabályi háttér megalkotására, a jövőre nézve megsemmisítette az R. mellékletét.

A határozathoz Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint a magyar jogban számos foglalkozás gyakorlása megkívánja az egészségügyi alkalmasság igazolását, amely különböző célokat szolgálhat. A jelen esetben a probléma abban áll, hogy a jogalkotó önként vállalt nemzetközi kötelezettség ellenére vezetett be tevékenységhez kötődő, meghatározott személyi kört kötelező orvosi vizsgálatot. Önmagában nem a kötelező jelleggel bevezetett egészségügyi vizsgálat jelenti az egyezményellenességet, hanem az, hogy a prostituáltak számára előírt kötelező orvosi vizsgálatról van szó, aminek egyedüli indoka a prosti-

tuált mivolt. Az Egyezmény rendelkezéseivel csak a diszkriminációmentes orvosi ellátás férhet össze. A párhuzamos indokolás értelmében a jogalkotónak széles mozgástere van abban, hogy hogyan kívánja az alkotmányellenes helyzetet rendezni: az Egyezmény felmondásával, az Egyezmény felmondásával és a kérdéses cikkhez fűzött fenntartás melletti csatlakozással, avagy a kötelező orvosi szűrővizsgálatok hátrányosan megkülönböztető jelleg nélküli további fenntartásával.

A határozathoz Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvélemény fűzött.

A különvéleményben az alkotmánybíró nem értett egyet az R. mellékletének egyezményellenességével. Kifejtette, hogy a kérdéses orvosi igazolás felmutatásakor adatkezelés nem történik, mivel azt a prostituált csak rendőri ellenőrzés esetén köteles felmutatni. A kiállított igazolásokról, azaz a prostituáltakról az Egyezményben meghatározott különleges nyilvántartás nem készül, az igazolás nem különleges igazolvány, mert nem a prostituált ezen mivoltát, hanem azt igazolja, hogy az igazolás felmutatásakor a prostituált nem szenved az R. szerinti fertőző betegségekből. A prostituáltaknak egyebekben nem kell bejelenteniük ezen tevékenységüket. Az orvosi vizsgálat nem kötelező, a jelentkezés önkéntes, az csupán a tevékenység feltétele.

A különvéleményhez csatlakozott Dr. Lenkovich Barnabás és Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró.

Alkotmánybírósági ügyszám: 28/C/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 4. számában, 564.

5/2011. (I. 28.) AB határozat

Hátrányosan megkülönböztető a közigazgatási eljárás ügyfelei számára az, ha a hatósági eljárásban kiszabott bírság mellőzése az eljáró közigazgatási hatóság jellegétől függ csupán. [Alkotmány 70/A. § (1) bek., 1988. évi I. tv. 46. §]

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezések és alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 46. §-ának „közlekedési” fordulátát. Az indítványok értelmében ugyanis hátrányosan megkülönböztető a közigazgatási eljárások ügyfelei számára az, ha a bírságoló határozat mellőzésének lehetősége attól függ, hogy ugyanazon tényállás esetén a közlekedési vagy más hatóság járt-e el.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak ítélte az indítványokat és megállapította, hogy a Kkt. 2010. december 31. napjáig hatályos 46. §-ának „közlekedési” fordulata alkotmányellenes volt, ezért azt a konkrét peres eljárásokban nem lehet alkalmazni.

A hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó gyakorlata alapján ismételtelen leszögezte, hogy ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében áll fenn, az alkotmányellenesség az emberi méltóság sérelme esetén állapítható meg akkor, ha a jogalkotó a szabályozási koncepció szempontjából egymással összehasonlítható csoportok között különböztet anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A vizsgált esetben a bírságolt ügyfelek közötti homogén csoportot a bírság kiszabásának alapjául szolgáló azonos tényállás hozza létre. Ezen csoporton belül tesz különbséget a jogalkotó akkor, amikor a bírságfizetési kötelezettséget végső fokon ahhoz köti, hogy az eljárást a közlekedési vagy más hatóság folytatta-e le. Ennek a megkülönböztetésnek nincs a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A jogalanyoknak semmilyen ráhatásuk nincs ugyanis arra az objektív tényre, hogy velük szemben melyik hatóság folytatja le az eljárást. Sőt, a hatáskör megállapítása során a Kkt. maga teremti meg azt az esetlegességet, hogy ugyanazon magatartást több hatóság vonjon

ellenőrzése alá, és a lefolytatott eljárás eredményeként bírságoljon. Ez pedig kifejezetten igényelte volna a hatósági eljárás alá vont személyekkel kapcsolatos azonos elbánását, azaz a bírságolás mellőzésének azonos törvényi feltételek szerinti kialakítását.

Alkotmánybírósági ügyszám: 694/D/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 9. számában, 2858.

68/E/2004. AB határozat

A jogalkotó ésszerű indok alapján tett különbséget a házastárs és az élettárs között, amikor a család-egyesítési célú könnyített letelepedési eljárás szabályozásakor csak az előbbit vonta a családtag fogalmi körébe. [Alkotmány 54. § (1) bek. és 70/A. §; 2007. évi II. tv. 2. § d) pont]

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kezdeményezte a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Htv.) tekintetében. A Htv. 2. § d) pontjában meghatározott családtag fogalmába a házastárssal szemben nem tartozik bele az élettárs. Az indítványozó szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt diszkrimináció tilalmát és az 54. § (1) bekezdésében rögzített emberi méltóságot sértő alkotmányellenes mulasztás áll fenn, mert a család-egyesítési célú könnyített letelepedést nem vehetik igénybe az egymással érzelmi és vagyoni életközösségben – azaz élettársi viszonyban – élő azonos nemű párok. Mivel az azonos nemű párok házasságot nem köthetnek, ezért a letelepedési eljárás során a szexuális orientáció szerinti különbségtétel valósul meg az azonos nemű és a külön- nemű együttélés vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a házasság és az egyéb együttélési formák közötti kapcsolattal már több döntésében is foglalkozott. E határozatok az Alkotmánnyal összhangban lévőnek tartották a házasság jogintézményének kiemelését az egyéb együttélési formákhoz (bejegyzett élettársi kapcsolat, élettársi kapcsolat) képest. Az Alkotmánybíróság meg-

ítélése szerint a jogalkotó ésszerű indok alapján tett különbséget, amikor a Htv.-ben csak a házastársat vonta a családtag fogalmi körébe. A korlátozás a bevándorlást és nem pedig a szexuális orientáció szerinti különbségtételt érinti: a jogalkotó a migrációs szabályozást nem kívánta olyan szélesre nyitni, hogy az élettársakra is irányadó legyen a család-egyesítési célú könnyített eljárás. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy alkotmányellenes különbségtétel és ezáltal alkotmány- sértő mulasztás nem áll fenn.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak nem a házasság védelméről szóló határozataiból kellett volna kiindulnia. Az eldöntendő alkotmány- jogi kérdés ugyanis jelen esetben nem az, hogy a család-egyesítés és a tartózkodási jog szabályozása megfelel-e a házasság védelmét előíró alkotmányos rendelkezésnek, hanem a házastársak és az élettársak közötti megkülönböztetés alkotmányossága a család-egyesítés idegenrendészeti szabályozásában. A házasság védelmének alkotmányos követelményéből nem következik, hogy a törvényhozó indokoltan kezeli a tartózkodási jog kérdésében eltérően az élettársat és a házastársat. A házasság védelmének alkotmányosan nem elfogadható – ráadásul alkalmatlan – módja, ha a törvényhozó hátrányos helyzetbe hozza a házasságkötés nélkül együtt élő, egyébként minden más szempontból családot alkotó embereket.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. márciusi számában, 237.

12/2011. (III. 23.) AB határozat

Ha törvény határozza meg a főszabály alóli kivételeket, és a részletszabályok megalkotására felhatalmazást ad, a végrehajtó rendelkezések nem terjeszkedhetnek túl a felhatalmazás tárgyán és keretén. A jogforrások szintje és a hierarchikus rend betartása garanciális jelentőségű, így a fokozatosság elvét figyelembe vevő jogkövetkezmény-alkalmazás törvényi szabályainak megvalósulását végrehajtási rendelet utóbb nem változtathatja meg. [Alkotmány 37. § (3) bek., 2004. CXI. tv. 94. § (2) bek. b) pont, 1994. évi LV. tv. 25/B. § (2) bek., 177/2009. (XII. 28.) FVMr. 1. § d) pont]

Az indítványozó szerint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 94. § (2) bekezdés b) pontját kell alkalmazni a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Ftv.) által szabályozott ingatlanügyi bírság kiszabása esetében. Az Ftv. hivatkozott rendelkezése értelmében aki termőföldet használ, és ezt a tényt az ingatlanügyi hatósághoz nyilvántartásba vétel céljából határidőben nem jelenti be, bírsággal sújtható. Az indítványozó szerint a földhasználati nyilvántartásba történő bejelentés elmulasztásával ugyan a földhasználó a Ket. szerinti jogszabálysértést valósít meg,

azonban ezzel nem valósul meg a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja szerinti, az életnek, a testi épségnek, a vagyonbiztonságnak, a közlekedés biztonságának, a környezet vagy a természet állapota fenntarthatóságának, közteherviselési kötelezettség teljesítésének vagy harmadik személy alapvető jogának közvetlen veszélyeztetése. A Ket. helytelen értelmezése miatt az 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet (FVMr.) 1. § d) pontja ellentétes a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjával mint magasabb szintű jogszabállyal és ezáltal az FVMr. az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság az FVMr. támadott rendelkezését alkotmányellenesnek minősítette és a kihirdetéstől kezdődő hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság elsőként a Ket. hivatkozott rendelkezésének tartalmát vizsgálta meg. Eszerint jogsértés esetén a szankcióalkalmazásban a fokozatosság elve érvényesül, azaz a hatóság csak abban az esetben köteles bírságot kiszabni, amennyiben a jogellenes magatartás megelőző felhívásra történő megszüntetése vagy a jogszerű állapot helyreállítása önmagában nem orvosolja a jogsértést. A Ket. vizsgált rendelkezése csak meghatározott esetekben teszi lehetővé azt, hogy jogszabály – feladatkörrel rendelkező miniszter rendelete – a megelőző felhívás alkalmazását kizárja. Ilyen jogszabályi rendelkezés meghatározására a miniszternek a Ket. végrehajtása érdekében, annak keretei között, az ott megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdekre tekintettel van lehetősége. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy az FVMr. támadott rendelkezése esetén fennáll-e a Ket. által meghatározott valamely „kiemelkedően fontos érdek”.

Az FVMr. az Ftv. által meghatározott esetben zárta ki a megelőző felhívás alkalmazását, azaz akkor, ha az egy hektárt meghaladó területű termőföldet használó személy elmulasztja a használatot annak megkezdésétől számított harminc napon belül az ingatlanügyi hatósághoz nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni. Nyilvánvaló, hogy a Ket. fokozatosságot előíró szabálya, a megelőző felhívás alkalmazása a közigazgatás számára többletterhet jelent, és lassítja az eljárást. Ugyanakkor a törvényhozó a Ket. szerinti feltételekrendszer meghatározásakor mérlegelte, hogy mely esetekben teszi lehetővé a miniszternek az azonnali bírságkiszabás előírását, illetve, hogy mely esetekben kell megadni a lehetőséget az ügyfélnek – a szankció elszenvédését megelőzően – a mulasztás pótlására. A földhasználat (nyilvántartásba) be nem jelentése miatti bírságolás a hatósági ellenőrzési eljárás keretében alkalmazott jogkövetkezmény. A fenti alapon tehát az FVMr. nem térhet el a Ket.-től.

A Ket. rendelkezései alapján nem lehetetlen, hogy a megelőző felhívás alkalmazása ne csak tevételes magatartásban, hanem mulasztásban megnyilvánuló jogsértés esetén is kizárható legyen. Erre figyelemmel elméletileg a bejelentési vagy más adatszolgáltatási kö-

telezettség elmulasztása esetén is elképzelhető szankció alkalmazása, megelőző felhívás nélkül. Az Alkotmánybíróság által vizsgált ügyben azonban – egyébként szabályos termőföld-használat esetén – önmagában a használat bejelentésének az elmaradása és a Ket.-ben meghatározott kiemelkedően fontos érdekek közül az élet, a testi épség, a nemzetbiztonság, a vagyonbiztonság, a közlekedés biztonsága, közteherviselési kötelezettség teljesítése vagy harmadik személy alapvető joga között nem mutatható ki összefüggés. Az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt sem, amely azt igazolná, hogy – az egyébként szabályos termőföld-használat esetén – önmagában a használat bejelentésének az elmaradása a környezet vagy természet állapota fenntarthatóságának – vagy a Ket.-ben megjelölt más kiemelkedően fontos érdeknek – a közvetlen veszélyeztetésével járna.

Az Alkotmánybíróság már korábbi határozatában is megállapította, hogy az Alkotmány rendelkezései alapján a jogforrási hierarchia alkotmányosan védett rendjéből (a felhatalmazás kérdését követően) az is következik, hogy alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A jogforrási szintek és a hierarchikus rend betartása garanciális jelentőségű, mely jelen esetben a Ket. 94. §-ában foglalt szabályozás – azaz főszabályként a fokozatosság elvét figyelembe vevő jogkövetkezmény-alkalmazás – céljának megvalósulását érinti.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az FVMr. támadott rendelkezése sérti a Ket. felhatalmazás kereteit meghatározó rendelkezését, mert a Ket.-ben megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdekre tekintet nélkül zárja ki a jogsértést hatósági szankció alkalmazása nélkül felszámoló eljárási lehetőségét.

A határozathoz Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleményt fűzött:

Az alkotmánybíró álláspontja szerint az ügyben az Alkotmánybíróságnak érdemi vizsgálatot nem is kellett volna végeznie, mivel elegendő lett volna eljárási okból, közjogi érvénytelenségre tekintettel megsemmisíteni az FVMr.-t.

Az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség eseteiben is az indítványhoz kötöttség elvét alkalmazza az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, ugyanakkor korábbi határozatában – összefüggés alapján – kiterjesztette a vizsgálatot – az indítványozók által nem is támadott – a miniszteri rendelet megalkotására felhatalmazó törvényi rendelkezésre is.

Az FVMr. megalkotásakor és kihirdetésekor az érintett miniszternek nem volt felhatalmazása a jogalkotásra, mert a Ket. jogalkotásra felhatalmazást adó 174. § (4) bekezdése és a felhatalmazás kereteit meghatározó 94. § (2) bekezdés b) pontja csak 2010. január 1-jén lépett hatályba. Ebből következően az FVMr. esetében közjogi érvénytelenség esete áll fenn, és

ezért az FVMr. formai okból alkotmánysejtő (érvénytelen), következésképpen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 37. § (3) bekezdésének sérelme miatt – az érdemi vizsgálat lefolytatása nélkül – a közjogi érvénytelenséget hivatalból megállapítva kellett volna megsemmisíteni az FVMr.-t.

A közjogi érvénytelenséget eredményező eljárási hiba egyszerűen orvosolható, s az FVMr. akár változatlan tartalommal újra hatályba léptethető. Érdemi vizsgálat esetén ugyanis az indítvány elutasításának lett volna helye a vizsgált ügyben.

A határozathoz Dr. Kovács Péter alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

A különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró szerint az indítványt el kellett volna utasítani, mert az Alkotmányból levezethető az FVMr. első látszatra indokolatlannak és túlzottan szigorúnak tűnő szankció.

A vizsgálat tárgyát képező rendelkezés nem választható el az Európai Unió közös agrárpolitikájának kulcsfontosságú elemétől, a mezőgazdasági ingatlanok és az azokon végzett tevékenységi formák nyilvántartásától. Ennek a nyilvántartásnak aggályosan pontosnak kell lennie, annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termelők hozzájussanak az európai uniós agrártámogatásokhoz, és hogy meg lehessen akadályozni, hogy olyanok is hozzájussanak az agrártámogatásokhoz, akik arra nem jogosultak, illetve az adott terület vagy az adott mezőgazdasági tevékenység vonatkozásában nem rendelkeznek jogcímmel.

Az Európai Unió ennek a nyilvántartásnak a pontosságát, relatív naprakészségét mindenekelőtt két módon próbálja elérni: 1) a pontatlan, valótlan tájékoztatást adó termelő támogatását csökkenti és 2) az államnak jutó mezőgazdasági boríték összege is csökkenthető abban az esetben, ha az agrárnyilvántartás pontatlan. (Az Európai Unió irányába teljesítendő mezőgazdasági adatbejelentési kötelezettség ezért ropant érzékeny terület, és 2010-ben 3 millió eurós büntetést helyezett kilátásba a Bizottság a pontatlannak tűnő magyar adatszolgáltatásért.)

Az EU-agrárnyilvántartásnak Magyarországon központi eleme a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer, a MePar, és alapvető európai uniós jogforrásai az EU Bizottsága által elfogadott 1122/2009/EK rendelet (2009. november 30.) a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

A magyar jogalkotó célja az volt, hogy ez a rendszer Magyarországon is működni tudjon, a termelő az európai uniós agrártámogatásokból részesülhessen, abból minél kevesebb vesszen el, és a magyar költségvetésnek se kelljen utólag helytállni a pontatlan adatszolgáltatásért.

Az ennek érdekében meghozott magyar törvények közül kiemelkedő fontosságú hatályos módosításaival a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Tám.tv.). Ez a törvény az említett Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (a MePar) alapvető hazai jogforrása.

Emellett azonban más nyilvántartási rendszerek is léteznek, illetve maradtak fenn: ezek közül az egyik legfontosabb a jelen ügghöz kötődően az Ftv.

Az egymás mellett létező nyilvántartási rendszerek egyedi funkciója eltérő: a Tám.tv. az európai uniós agrártámogatások becsatornázását, az Ftv. többek között a földtulajdonlás és a földvédelem szempontjait követő célokat szolgál. Ha különbözik is a funkció, a technikai alapkövetelmény hasonló: csak akkor tudnak jól működni, ha pontos, szinte naprakész adatokat tartalmaznak. A naprakészség elérését pedig a jogalkotó ösztönzőkkel és beépített szankciókkal kívánja elérni.

Az FVMr. támadott rendelkezése tulajdonképpen az eddigi bevált gyakorlat megtartását szolgálta.

Maga az agrárbejelentések rendszere már régóta él: az Ftv. tartalmazza ennek alapvető szabályait, nevezetesen a 25/B. § (2), (5) és (6) bekezdései írják elő a bejelentési kötelezettséget és annak szankcióját. [A szankcióról rendelkező (5) és (6) bekezdés kógens jelleggel fogalmazza meg a szankciót, utóbbi bekezdés a legegyszerűbben rögzíti, hogy a bejelentést elmulasztó gazda eleve bírságra számíthat, sőt, ha az első bírságoló határozat ellenére – és az abban előírt határidő leteltéig – nem tesz eleget a bejelentésnek, akkor ismételt bírsággal büntethető.]

A földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) ennek alapján 19. és 20. §-ában rendelkezett a bejelentés elmulasztása esetén kiszabható bírságról és annak eljárásáról.

A Korm.r. módosítása a bírság kiszabásának mértéke tekintetében vezetett be majorizálást, továbbra is abból kiindulva, hogy a bejelentés elmulasztása bírsággal sújtandó, ugyanakkor kedvezményben részesíti azt, aki mulasztását maga felfedezi és minél rövidebb időn belül pótolja a bejelentést. Így a Korm.r. 19. §-a (4) és (5) bekezdéssel egészült ki.

Az Ftv. és az említett kormányrendeletek elfogadásuk évéből is kitűnően EU tagságunk előtt – de már az EU-társulás alatt – születtek, és az agrárrendtartást tudatosan az EU-csatlakozás szempontjaira figyelemmel alakították. A bejelentési rendszer élesítésének a másik oka egyébként az elmúlt évtizedben a magyar föld-

nek az ún. zsebszerződések révén idegen kézre juttatása elleni állami eszközrendszer kiszélesítésének politikája volt.

Tehát a bejelentési kötelezettség régóta élő szabályának ismertségére és bevált voltára figyelemmel döntött úgy az FVMr.-t megalkotó miniszter, hogy amikor a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 252/2009. (XI. 16.) Korm. rendeletben hatályon kívül helyezték a Korm.r.-et, és az abban foglaltak tartalmi és eljárási elemeit részben beépítették az Ftv.-be annak a 2009. évi LVI. törvénnyel végrehajtott módosításával, hogy ő, a földművelési és vidékfejlesztési tárca vezetőjeként az addig kialakított, bevált rendszert illeszti be a Ket. rendszerébe, figyelemmel annak 94. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt jogalkotói felhatalmazására.

A Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja alapján a miniszterek feladata az volt, hogy pontosítsák a tárcájuk alá tartozó területeken az alapvetően addig is élő, kivethető bírságok közül melyek azok, amelyek a Ket. ezen alpontjában foglalt indokokhoz kötődés miatt a Ket. ügyfélbarát jelleg kialakítását célzó, általános szabályaitól eltérően, kivételesen azonnal, figyelmeztetés és végrehajtásra való újabb időtűzés és annak bevétele nélkül kiróhatók.

A bejelentési rendszer – és annak elmaradása esetén kilátásba helyezett szankció – a fentieknek megfelelően tehát egyszerre szolgálja az Ftv. végrehajtását (és így a zsebszerződésekkel szembeni védelmet) és a Tám.tv. végrehajtását (azaz az európai uniós agártámogatásokhoz való problémamentes hozzájutás technikai-eljárási előkészítését).

E kettős kötődés hangsúlyozásának azért van jelentősége, mivel a Ket. 13. §-a bizonyos európai uniós összefüggésű eljárásokban a Ket.-ben foglalttól eltérő szabályozásra ad lehetőséget, a *mutatis mutandis* szabály kidolgozását mindenekelőtt törvényi, illetve kormányrendeleti szintre bízva.

A helyzet megítélése tehát sokkal bonyolultabb, minthogy pusztán azt kellene vizsgálni, hogy a bejelentés elmaradása sért-e valamely, a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt jogot, illetve magasabb érdeket.

Ugyanakkor még a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján is el lehetett volna jutni az elutasításhoz.

Ha a pusztán nyelvtani értelmezés alapján kérdésesnek is tűnhet, hogy a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatósága messzebb mutathat-e, mint a *stricto sensu* környezetvédelem, az európai uniós összefüggések alappal vetik fel az Alkotmány 2/A. §-ának (az európai integrációs klauzulának) a figyelembevételét úgy, ahogyan annak nemcsak hatáskör átruházási, hanem anyagi jogi vetületeire is rámutatott már az Al-

kotmánybíróság. A fentiekben ezért is fontosak a kialakított rendszer közvetett összefüggéseit az Európai Unió közös agrárpolitikájával.

A környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát veszélyeztetné, ha a magyar állam agrárnyilvántartási rendszereinek fegyelme lazulna, ha emiatt az elmaradó vagy késedelmeskedő bejelentések nyomán a nyilvántartás papír alapú és elektronikus hivatalos formái késve készülnének el, késne (illetve extraköltségekkel járna) az ezekhez kapcsolódó nagy felbontású légi felvételekből képezett elektronikus és nyilvános térképadat bázis aktualizálása. Késedelmet szenvedne és többletköltségekkel készülné el az Országileltár név alatt megjelenő nemzeti vagyonynyilvántartás. A késedelmes aktualizálás vagy annak elmaradása és így a pontatlanság miatt kevesebb európai uniós támogatást tudna a magyar kormányzat becsatornázni. Így a magyar mezőgazdaság szereplői kevesebb anyagi támogatást kaphatnának ahhoz, hogy gazdaságaik anyagi alapjait megőrizték vagy növeljék. A többletköltségek és támogatási elmaradások nyomán előálló helyzet – nézetem szerint – veszélyeztetné a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, mint ahogyan az is, ha a zsebszerződésekkel tervezett és előkészített helyzet véglegesíthetődne.

A kilátásba helyezett szankció, azaz a bírság (az Ftv. szerint a hektáronkénti aranykorona érték 1000-szerese) mértéke sem tekinthető aránytalannak. Az Ftv. szerinti bírság nem aránytalan sem abból a szempontból, hogy mennyivel többet veszít a földműves, ha a Tám.tv., illetve a 1122/2009/EK rendelet értelmében európai uniós támogatását csökkentik a fentiekben hivatkozott %-okkal, sem pedig abból a szempontból, hogy a nemzetgazdaság számára mennyivel nagyobb kárt okoz a nyilvántartások esetleges pontatlansága miatt az állammal – adott esetekben tehát Magyarországgal – szemben indítható – már a bevezetőben említett – európai uniós szankciós eljárás a pontatlannak ítélt magyar adatszolgáltatásért. Ez az eljárás összefüggött azzal, hogy a mezőgazdasági használatú ingatlanok Ftv.-re visszamutató nyilvántartásának, illetve a Tám.tv. szerinti nyilvántartás (a MePar) bizonyos adatainak, illetve egyes végösszegeknek egyezniük kellett volna.

Mindezek alapján tehát a felvetődött probléma igazi megoldása a Ket., illetve a közvetlen és a közvetett európai uniós háttérű eljárások koncepcionális átgondolásában, a jelenlegi szabály (bírság, mint a főszabálytól eltérő, prompt szankció) jogcímeinek újragondolásában vagy kiegészítésében rejlik.

Alkotmánybírósági ügyszám: 939/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 31. számában, 5416.

511/B/2009. AB határozat

A tulajdonilap-másolat szolgáltatásának ellenértéke igazgatási szolgáltatási díj, mely az ingatlanügyi hatóság bevétele, ezért nem azonos az illetékekkel, nem állami bevétel, így nem tartozik azon pénzügyi tárgyú törvények közé, melyek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörrel rendelkezik. [Alkotmány 32/A. § (2) bek.; 1996. évi LXXXV. tv. 31. § (1) bek. b) pont]

Az indítványozó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény (Díjtv.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint – egyebek mellett – a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bek.] sérti, hogy tárgyi díjmentességet élvez az elektronikus dokumentumként szolgáltatott, nem hiteles tulajdonilap-másolat lekérdezése, ha az kisajátítási eljáráshoz szükséges.

Az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta megalapozottnak.

A Díjtv. 31. § (1) bekezdése a nem hiteles tulajdonilap-másolat lekérdezéséhez tárgyi díjmentességet biztosít, ha az hagyatéki, gyámügyi, szociális, kisajátítási, a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló törvényben meghatározott állami alapmunkák végzéséhez, a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv hatósági feladatai ellátásához szükséges, illetve ha azt az eljáró szervek a rendelkezésben felsorolt eljárásokhoz kérik.

Mivel az illeték és az igazgatási szolgáltatási díjak hasonló jellegűek – az illetékekről szóló törvény 1. §-a az „illeték- és díjfizetési” kötelezettség címet viseli, a VII. fejezetében pedig az „igazgatási szolgáltatási díjakról” rendelkezik –, az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy rendelkezik-e hatáskörrel a támadott szabály elbírálására.

Az Alkotmány 2010. november 20-ától hatályos 32/A. § (2) bekezdése szerint – többek között – az illetékekről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor

vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. §-a szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

Korábban a tulajdonilap-másolat szolgáltatásának ellenértéke illeték volt, ám a hatályos szabályozás igazgatási szolgáltatási díjnak tekinti, mely az ingatlanügyi hatóság bevétele. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezésben szabályozott díj funkcióját tekintve nem azonos az illetékekkel, nem állami bevétel, ezért nem tartozik azon pénzügyi tárgyú törvények közé, melyek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörrel rendelkezik. Ezért a szabály érdemi vizsgálatát elvégezte.

A kisajátításról szóló törvény értelmében ingatlan kisajátítani kivételesen, a törvényben meghatározott közérdekű célra lehet, amely eljárásban a kisajátítási terv elkészítéséről, felülvizsgálatáról, záradékolásáról, valamint a kisajátítással kapcsolatos értékkülönbözet megfizetésének egyes kérdéseiről szóló Korm. rendeletben előírt kisajátítási tervhez, adatszolgáltatáshoz szükséges a tulajdoni lap másolata. A diszkrimináció tilalmával kapcsolatos joggyakorlatát megismételve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezésben a jogalkotó a díjmentességet – a jogértvényesítés megkönnyítése céljából – az egyes eljárások tárgyára figyelemmel biztosította, függetlenül az azokban részt vevő ügyfelektől; vagyis nem különböző helyzetű személyeket vont azonos szabályozási körbe, hanem eljárásokat. A személyes díjmentességet a Díjtv. 30. §-a tartalmazza. Mivel az Alkotmány 70/A. §-a a személyek közti különbségtételt tiltja, az azonos feltételek előírása különböző eljárások tekintetében nem veti fel a diszkrimináció sérelmét.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. július–augusztusi számában, 812.

MUNKA- ÉS SZOCIÁLIS JOG

943/B/2004. AB határozat

Nem következik a szociális biztonsághoz való jogból, hogy az állam az álláskeresőt hosszú időn keresztül folyamatosan olyan mértékű támogatásban részesítse, amely a megélhetését biztosítja, mert ezzel nem ösztönzi a munkaerőpiacra történő visszatérését. A szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének függvénye.

[Alkotmány 70/E. § (1) bek.; 1991. évi IV. tv. 26. § (6) bek. és 30. § (3) bek.]

Az indítványozó a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 26. § (6) és 30. § (3) bekezdéseinek megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az álláskeresői járadéknak a folyósítási időtartam második szakaszára meghatározott összege, valamint az álláskeresői se-

gély összege nem biztosítja a megélhetéshez szükséges ellátást, ezért a szabályozás sérti az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonság-hoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi gyakorlatát, miszerint a szociális biztonság-hoz való jog tartalma állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent, és az állam ezen kötelezettségének azáltal tesz eleget, hogy megszervezi és működteti a társadalombiztosítást és a szociális ellátórendszert. A szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének függvénye, az Alkotmányból ezekre vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg. Az indítványozó által kifogásolt szabály szerint az álláskeresési járadék folyósításának második szakaszában a járadék már nem az álláskereső korábbi jövedelméhez, hanem a hatályos minimálbér meghatározott százalékához igazodik. Az Alkotmánybíróság – hivatkozva korábbi határozatára – ki-

fejtette, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem következik, hogy mindenkinek, aki önhibáján kívül lett munkanélküli, e ténynél fogva alanyi joga lenne a munkanélküli járadékhoz, az csupán a szociális intézményrendszer keretében biztosított egyik ellátási forma, amely nem azonosítható a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal. Nem következik tehát az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből, hogy az állam a támogatásra jogosult, egészségi állapota miatt munka vállalására alkalmas álláskeresőt hosszú időn keresztül azonos és olyan mértékű támogatásban részesítse, amely megélhetését biztosítja, mert ezzel nem ösztönzi a munkaerőpiacra történő visszatérését. Az álláskeresési segély pedig – szemben a biztosítási elemet is tartalmazó álláskeresési járadékkal – kifejezetten szociális jellegű támogatás, az Alkotmányból nem vezethető le állami kötelezettség a konkrét mértékére vonatkozóan.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. januári számában, 26.

8/2011. (II. 18.) AB határozat

I. Az Alkotmány keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közzszolgálati jogviszonyok szabályozásában.

II. A felmentés indokolási kötelezettségének törvényi szabályozása olyan garanciális kérdés, amely az Alkotmányban szabályozott munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.

III. Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felmentésre irányuló önkényes döntésével szemben.

IV. A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzetek, így a kormánytisztviselők alapjogait érintő döntést hoz.

V. A határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató esetleges önkényes döntésével szemben a jogvédelem akkor hatékony, ha a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg, és a szabályozás garantálja azt, hogy a felmentett kormánytisztviselő perbe vitt jogait a bíróság érdemben vizsgálhatja. [Alkotmány 2. § (1) bek., 54. § (1) bek., 57. § (1) és (5) bek., 70/A. § (1) bek., 70/B. § (1) bek., 70. § (6) bek., 2010. évi LVII. tv. 8. § (1) bek. b) pont]

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, amelyekben az indítványozók a kormánytisztviselők

jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Kjt.) egésze, illetőleg egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezték. A közjogi érvénytelenség mellett az indítványozók alapvetően azt kifogásolták, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt felmentéssel, valamint a Kjt. hatálya alá tartozó szervekkel munkaviszonyban álló munkavállalók határozatlan idejű munkaviszonyának megszüntetését a munkáltató indokolás nélkül teszi lehetővé. Ez a törvényi megoldás az indítványozók értelmezésében sérti az emberi méltóság védelméhez való jogot [54. § (1) bek.], a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [70/A. § (1) bek.], sérti a bírósághoz fordulás jogát [57. § (1) bek.] és a jogorvoslathoz való jogot [57. § (5) bek.]. Sérti továbbá az Alkotmány szerzett jogok tiszteletben tartását magában foglaló 2. § (1) bekezdését, az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot és a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot is. Az indítványozók hivatkoztak az Alapjogi Karta 30. cikkén keresztül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmére is.

Az Alkotmánybíróság részben megalapozottnak ítélte az indítványokat, és a jövőre nézve megsemmisítette az indokolási kötelezettség nélküli felmentésre, valamint a munkaviszony megszüntetésre vonatkozó munkáltatói jogosítványokat tartalmazó törvényi rendelkezéseket, továbbá azon törvényi szabályokat, amelyek lehetővé tették, hogy a határozatlan idejű munkaviszonyt a munkáltató rendes felmondással, indokolás nélkül megszüntesse. Egyebekben az indítványokat elutasította, az Alapjogi Kartába ütközésre hivatkozó indítványokat pedig visszautasította.

A közjogi érvénytelenséggel összefüggésben az Al-

kormánybíróság kifejtette, hogy a törvényalkotási eljárás érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések, ezért az érdekegyeztetés elmaradása miatt a Ktjt. Alkotmány 2. § (1) bekezdésén alapuló közjogi érvénytelensége nem volt megállapítható. Szükségesnek tartotta azonban megjegyezni: törvényben kifejezetten előírt egyeztetési kötelezettség teljesítése az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontján és 36. §-án alapul. Amennyiben a parlamentáris kormányzati rendszerekre jellemző hatalom-megosztás rendjében a társadalmi viszonyokat átfogóan szabályozó törvényjavaslatokat nem a Kormány terjeszti elő, az előkészítőt nem köti a Kormány számára külön törvényben előírt egyeztetési kötelezettség, azonban a törvényjavaslattal kapcsolatosan megfogalmazott kormányzati álláspont kialakítása során is indokolt a külön törvényben véleménynyilvánításra feljogosított szervek véleményének kikérése. Ugyancsak a jogállamiság kérdéskörében vizsgálta az Alkotmánybíróság Ktjt. hatályba lépésével kapcsolatos felkészülési idő elégséges tartamát. Figyelemmel az időszerű kormányátalakításra, az új minisztériumi struktúra kialakítására, és a Ktjt. kifejezett, a munkáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettségére, ebben a tekintetben alkotmányellenességet nem állapított meg.

Az indítványozók mindegyike vitatta a Ktjt. azon rendelkezését, amely arra ad módot, hogy a munkáltató a kormánytisztviselői jogviszonyt indokolás nélkül megszüntesse. Az Alkotmánybíróság összefoglalta a közszolgálatra, az államszervezetben dolgozó, az állam közigazgatási feladatait ellátó tisztviselők jogállására vonatkozó speciális szabályozás fejlődését, a különböző szabályozási koncepciók jellemzőit. Megállapította, hogy az Alkotmány keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában.

A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzőjének tartotta, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem. A zárt rendszerű közszolgálat egyik alapvető jellemzője továbbá a köztisztviselői jogviszonyok stabilitása, nevezetesen az, hogy a köztisztviselő csak törvényben szabályozott feltételek esetén mozdítható el hivatalából. Az elmúlt évtizedeket azonban a zárt rendszerek merevségének oldódása és a közszolgálati jogviszonyok szabályozásának a versenyszféra munkaviszonyainak szabályozásához való közelítése jellemezte, ideértve a korábban szigorúan értelmezett elbocsáthatatlanság elvének oldódását és a felmentési okok szélesítését is.

A Ktjt. a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályaival alapvetően változtatta meg a kormánytisztviselők tekintetében a Ktv. által kialakított közszolgálati rendszert, megszüntette a közszolgálati jogviszonyok Ktv. által biztosított relatív stabilitását is. A Ktjt. a kormánytisztviselői jogviszonyokban – szemben a Ktv. szabályaival – úgy rendelkezik, hogy a munkáltató a kormánytisztviselői jogviszonyt felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.

Az Alkotmánybíróság elsőként az Alkotmány 70/B. §-ában szabályozott munkához való jog sérelmének megvalósulását vizsgálta. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jog kettős rendeltetésű alkotmányos jog, megkülönböztethető annak szociális jogi és alanyi jogi oldala. A munkához való jog, mint szociális jog, állami kötelezettséget alapoz meg, az állam kötelezettségét arra, hogy a jog érvényesüléséhez szükséges feltételrendszert megteremtse (pl. foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb.). Az Alkotmánybíróság értelmezésében a munkához való alanyi jog a munka, a foglalkozás és a vállalkozás szabad megválasztásának és gyakorlásának jogát jelenti. A munkához való jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. A korlátozások alkotmányosságának megítélésére az Alkotmánybíróság gyakorlatában differenciált mércét vezetett be, amely a munka szabad megválasztása, valamint a munka gyakorlásának feltételekhez kötése szerint különböztet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapjogok érvényesülésének alkotmányossági garanciái nem merülnek ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell megsértésüktől. Az államnak kötelezettsége az is, hogy gondoskodjon az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, azaz az államot az alapjogokkal összefüggésben intézményvédelmi kötelezettség terheli.

A munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. A munkával összefüggésben létrejövő jogviszonyok ugyanakkor aszimmetrikusak, ahol a munkavállaló kiszolgáltatottságát a törvényi szabályozás garanciái oldják. Szemben a szerződésen alapuló munkajogi jogviszonyokkal, az Alkotmánybíróság eltérő mércét alkalmazott a közszolgálati jogviszonyok tekintetében a felmentés feltételeit szabályozó törvényi szabályok alkotmányosságának a megítélése során. Gyakorlata következetes volt a tekintetben, hogy a közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében a felmentési okok és ebből következően a felmentés indoklási kötelezettségének törvényi szabályozását olyan garanciális kérdésnek tekintette, amely alkotmányos jelentőséggel bír. Ennek szabályozása a munkához való joggal [70/B. § (1) bek.] összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.

A köztisztviselők, kormánytisztviselők jogállásának szabályozása során a törvényhozónak a munkához

való jog mellett figyelemmel kell lennie a közhivatal viselés jogára is. Az állampolgári alapjogként szabályozott közhivatal viseléséhez való jog [70. § (6) bek.] azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető. Az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár, vagy az állampolgárok egy csoportja számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését. Senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez, ugyanakkor az alapjog az alkotmányos védelem körébe vonja a meglévő kormánytisztviselői jogviszonyokat is azzal, hogy nem csupán a közhivatal elnyerését, hanem a közhivatal viselését is védelemben részesíti. A védelem nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét, de azt sem, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója szabad és korlátlan döntési jogkört kap a közhivatal betöltő tisztviselő felmentésére. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjt. vitatott rendelkezésében alkalmazott törvényi megoldás aránytalanul korlátozza a közhivatal viseléséhez való jogot. A törvényhozó felelősségi körébe tartozik olyan törvényi szabályok megalkotása, amelyek összhangot teremtenek az alkotmányos alapjogok védelmére és az állami célok között, amelyek a kormánytisztviselők alkotmányos jogainak védelmét és a kormányzati célok megvalósítását, valamint a törvény céljainak megfelelő bírói jogalkalmazási gyakorlat kialakulását egyaránt szolgálják. Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának felmentésre irányuló önkényes döntésével szemben.

Az Alkotmánybíróság indokolása értelmében a vizsgált törvényi szabály sérti a jogállamiság alkotmányos elvét [2. § (1) bek.] is, amelynek egyik eleme a közigazgatás törvény alá rendeltsége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktsaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz. A közigazgatás törvény alá rendeltségéből fakadó követelmény az, hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteit, ezen belül a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozását is. A kormánytisztviselő felmentése esetén a felmentési okok és a munkáltatói indoklási kötelezettség törvényi szabályozásának hiánya a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befo-

lyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti.

Az Alkotmány biztosítja a hatékony bírói védelemhez való jogot [57. § (1) bek.]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a törvényi garanciák hiánya miatt – a határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató esetleges önkényes döntésével szemben nem nyújt hatékony jogvédelmet az, hogy a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg. A vizsgált szabályozás ugyanis nem garantálja azt, hogy a felmentett kormánytisztviselő perbe vitt jogait a bíróság érdemben tudja vizsgálni, ami a hatékony bírói jogvédelemhez fűződő alapjog aránytalan korlátozására vezetett.

Mindemellett az Alkotmánybíróság a kormánytisztviselők indokolatlan felmentés elleni jogvédelmének a Kjt. által teremtett hiányára, a kormánytisztviselő kiszolgáltatott helyzetére tekintettel megállapította az emberi méltósághoz való jog [54. § (1) bek.] sérelmét is.

Az Alkotmánybíróság határozatában a Kjt. kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének alkotmányellenességét – több alkotmányos rendelkezés alapján – állapította meg, de nem vizsgálta a kormánytisztviselő indokolás nélküli lemondásának alkotmányosságát. A kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályozás megbonthatatlanságára tekintettel a Kjt. vizsgált szakaszát egészében megsemmisítette. A hatályvesztést – a szükségessé váló jogalkotói munkálatokra tekintettel – jövőbeli időponthoz kötötte.

Több indítványozó vitatta a Kjt. rendelkezéseit abból a szempontból is, hogy a munkáltató a Kjt. hatálya alá tartozó szerveknél létesített határozatlan idejű munkaviszonyt indokolás nélkül szüntetheti meg rendes felmondással. Mivel ezen munkavállalókra a Munka Törvénykönyve az irányadó, ezért a Kjt. hatálya alá tartozó szervekkel munkaviszonyban álló munkavállalókra más munkavállalókhoz képest hátrányosabb rendelkezések vonatkoznak, ez – mivel az eltérő szabályozás azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyokat érint – ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményével.

A Munka Törvénykönyvének vonatkozó rendelkezései értelmében a határozatlan időre szóló munkaviszony munkáltató által történő rendes felmondását a munkáltató köteles megindokolni. Az indokolásból a felmondás okának világosan ki kell tűnnie. Az Mt. meghatározza azt is, hogy milyen okok fogadhatók el a felmondás jogszerű indokaként. A Kjt. ezzel szemben a hatálya alá tartozó munkáltatóval munkaviszonyban álló munkáltatók esetén megszüntette a rendes felmondás esetére az Mt. által biztosított munkajogi védelmet. A munkaviszony munkáltató által történt megszüntetése esetén az eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatás elrendeléséről is az Mt. rendelkezik. Az Mt. rendelkezései szerint az az általános szabály, hogy a munkavállalót a munkaviszony jogel-

lenes megszüntetése esetén kérelmére eredeti munkakörébe vissza kell helyezni. Ezt a bíróság csak akkor mellőzheti, ha a munkáltató bizonyítja, hogy a munkavállaló továbbfoglalkoztatása tőle nem várható el. Ezzel szemben a Kjt. a hatálya alá tartozó munkáltatóknál munkaviszonyban foglalkoztatottak munkaviszonyának jogellenes megszüntetése esetén az általános szabály szerint az eredeti munkakörbe való visszahelyezésre nincs mód. Továbbfoglalkoztatását a munkavállaló csak törvényben meghatározott esetekben kérheti. Megállapítható tehát, hogy a Kjt. az Mt. szabályainál hátrányosabban állapítja meg a hatálya alá tartozó munkáltatók által foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyának jogellenes megszüntetése esetén az eredeti munkakörbe való visszahelyezés szabályait.

A vitatott szabályok az Mt. hatálya alatt álló munkavállalók – azaz ugyanazon szabályozási körbe tartozó jogalanyok – között tesznek a kormánynak alárendelt államigazgatási szervekkel munkaviszonyban álló munkavállalók hátrányára különbséget a munkajogi védelem szempontjából. E hátrányos megkülönböztetés tekintetében önmagában az, hogy e munkavállalók a kormánynak alárendelt államigazgatási rendszerbe tartozó szervekkel állnak munkaviszonyban, nem tekinthető alkotmányosan elfogadható indoknak. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Kjt. vonatkozó rendelkezései sértik az Alkotmány jogegyenlőségre vonatkozó követelményét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznek. Ezért e szabályokat megsemmisítette.

A határozathoz Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Az Alkotmánybíró nem osztotta a Kjt. felmentésre vonatkozó szabályainak megsemmisítését alátámasztó indokokat az Alkotmány munkához való joggal (70/B. §) és a közhivatal viseléséhez való joggal [70. § (6) bek.] kapcsolatosan; az Alkotmány jogállamiság elve [2. § (1) bek.], az emberi méltóság védelméhez való jog [54. § (1) bek.], valamint a hatékony bírói védelem [57. § (1) bek.] tekintetében pedig további indokkal egészítette ki a többségi határozatban foglalt döntést.

1. Álláspontja szerint a munkához való jog és a közhivatal viseléséhez való jog alapján nem lett volna helye megsemmisítő döntést hozni. Az Alkotmány ezen rendelkezései az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítésén keresztül valósulnak meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a munkához (foglalkozás szabad megválasztásához) való jog olyan alapjog, amely a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben, ám a gyakorlatban kialakult mérce alapján a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő támadott szabályozás az alapjog alanyi jogi, illetve intézményi oldalát nem érinti, ebből következően nem is sérti. A vizsgált szabályozás a közszolgálati jogviszonyokon belül hozott

létre speciális státust, amelyet részben (többlet)követelmények, részben pedig külön törvényi szabályozás, ennek keretén belül a kormánytisztviselői jogviszony felmentéssel történő megszüntetésére vonatkozó speciális szabályozás jellemez. E speciális szabályozás azonban nem a munkához és a közhivatal viseléséhez való alkotmányos alapjogokba ütközik.

2. Az Alkotmány emberi méltóság védelmére vonatkozó alapjoga – a párhuzamos indokolásban foglaltak értelmében – szoros kapcsolatba hozható a jogállamiság-jogbiztonság alkotmányi rendelkezésével. A kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel történő megszüntetése (az erre lehetőséget adó törvényi szabályozás) szélsőségesen kiszolgáltatott helyzetbe hozza az érintett kormánytisztviselőt.

3. Kiegészítve a többségi határozat indokolásában foglaltakat az alkotmánybíró többségi határozat jogállamiságra-jogbiztonságra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben megállapította, hogy a kormánytisztviselői jogviszony – amely jogokat és kötelezettségeket tartalmaz mind a munkáltatói, mind a kormánytisztviselői oldalon – megszüntetésére vonatkozó törvényi szabályozás nem teheti kiszámíthatatlanná és bizonytalanná a jogviszony tartalmát adó jogok és kötelezettségek teljesítését. A döntés törvényi feltételeinek a szabályozatlansága a jogszerűség bírói vizsgálatát olyan szűk körre korlátozza, amely gyakorlatilag kiüresíti a hatékony jogorvoslathoz való alkotmányos alapjogot.

A munkavégzésre irányuló jogviszonyok mögött mindig jelen van és fennmarad a szerződéses (contractuális) háttér. Nevezetesen az, hogy két fél beleegyezésével – az egyező akarat kinyilvánítása lényegében szerződéses elem – jön létre, és mindkét fél ismeri a saját és a másik szerződő fél jogait és kötelezettségeit, tehát a jogviszony tartalma átlátható és kiszámítható. A szerződéses szabadság a kinevezésben és az elfogadásban nyilvánul meg, még a köz, sőt a kormányzati szférában való foglalkoztatás esetén is, hiszen ezen egyező akaratok kinyilvánítása hozza létre magát a kormánytisztviselői jogviszonyt. A kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésére vonatkozhatnak speciális szabályok a törvényben, de a ténylegesen és szociálisan egyenlőtlen helyzetben lévő jogalanyokra azonos jogok és kötelezettségek nem írhatók elő.

4. Az alkotmánybíró a párhuzamos indokolásában a bírósághoz fordulás jogával kapcsolatos többségi indokolást az alábbiakkal egészítette ki:

A bírósághoz fordulás jogát a vizsgált esetben a jogorvoslathoz való joggal [57. § (5) bek.] együttesen kell értelmezni és a konkrét tényállásra (a kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által indokolás nélküli felmentéssel történő megszüntetésére) alkalmazni. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a mindenkit megillető jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog a hatékony jogvédelem meglétének követelményét jelenti. A vizsgált szabályozás azonban csak

formálisan biztosítja ezt a lehetőséget a kormánytisztviselő számára: az eljáró bíróság – a határozat indoklásában is megjelölt szűk esetek kivételével – jogalap (jogszerűségi mérce) hiányában nem tud mérlegelési döntést hozni a jogszerűség kérdésében. A bíróságnak a munkáltatói döntést az alapul fekvő tények ismeretének/feltárásának hiányában, a döntés konkrét indokainak ismerete nélkül is jogszerűnek kell elfogadnia, mivel nem kell, hogy a munkáltató azt indokolja, annak tényyszerűségét és valószerűségét alátámassza/bizonyítsa. A vizsgált esetben tehát az alkotmányos jogsérelem a hatékony jogorvoslat (bírói út), illetve a bekövetkezett jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ölt testet.

5. Végezetül a párhuzamos indokolás összegzéseként az alkotmánybíró hangsúlyozta: megállapodott jogállami keretek között, versengő többpárti demokráciákban alkotmányosan nem kifogásolható, ha a törvényalkotó a kormánytisztviselőkkel szemben érvényesülő speciális követelmények érvényesítése érdekében kiemeli a kormánytisztviselőket a közszféra munkavállalói közül, és rájuk speciális, külön törvényi szabályozást alkot.

Önmagában az sem alkotmányellenes, hogy a törvényalkotó e külön szabályozás részeként az említett speciális követelmények – így különösen a kölcsönös bizalom, a lojalitás, a döntéshozói képesség, a kormányzati szakpolitikai célok elfogadása és érvényesítése – érdekében a kormánypolitika végrehajtásáért felelős kormánytisztviselők jogviszonyának a munkáltató általi felmentéssel történő egyoldalú megszüntetését megkönnyíti, oldja a korábbi jogi szabályozás kötöttségeit. Az említett szabályozás kialakítása során ugyanakkor a törvényalkotó számára megkerülhetetlen korlátot jelentenek a jogbiztonságból fakadó alkotmányos követelmények, valamint az Alkotmányban szabályozott alapjogok érvényesülése. Ezek sérelme esetén – amint a vizsgált esetben is – az Alkotmánybíróságnak meg kell állapítania az alkotmányellenességet, és meg kell semmisítenie az alkotmányellenes törvényi rendelkezéseket.

A határozathoz Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Az alkotmánybíró egyetértett azzal a többségi határozatban kifejtett állásponttal, hogy a kormánytisztviselő felmentése döntéstartalmú közigazgatási aktus, és a jogállamiságból eredő követelmény, hogy a közigazgatásnak minden döntését a rá vonatkozó jogi keretek között, igazolható módon kell meghoznia, szabad mérlegelésen alapuló döntésre csak kivételesen lehet jogosítva. Ugyanakkor szükségtelennek ítélte a támadott szabályt más alkotmányossági összefüggés alapján is vizsgálni.

Álláspontja értelmében a szabályozás nem sértette a munkához való jogot, az emberi méltóság védelméhez fűződő alapjogot, és a bírósághoz fordulás Alkotmányban védett jogát.

A munkához való alapjog speciális jellegű alapjog. Érvényesülése érdekében az államot intézményvédelmi köteletség terheli, amelynek háttérében az állami cselekvőség a megfelelő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai kialakításában, munkahelyteremtésben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság eddig gyakorlatából nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az állam nem tesz eleget intézményvédelmi kötelezettségének, illetve megsérti a munkához való jogot mint alanyi jogot, amennyiben nem szabályozza részletesen a közszolgálati jogviszony felszámolásának lehetséges eseteit.

Egyetértett a határozat azon megállapításával, hogy a közigazgatás jog alá rendelése az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó alkotmányos elv, és a kormánytisztviselő felmentése közigazgatási aktusnak minősül. Ez azonban véleménye szerint kizárja a szabályozás és az Alkotmány 70/B. §-a közötti érdemi összefüggést. Ezt a vizsgálatot tehát szükségtelen volt az Alkotmánybíróságnak lefolytatni.

2. A párhuzamos indokolásban az alkotmánybíró vitatta azt is, hogy a kormánytisztviselő indokolás nélküli felmentésére vonatkozó szabályozás az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközik.

A jelen határozat megállapítása értelmében a kormánytisztviselői jogviszonyt az állam egyoldalú, közigazgatási aktusa hozza létre. Ehhez képest az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírói úthoz való jog a büntetőjogi és a magánjogi jogviszonyok, illetve az azokból származó jogviták esetében kíván feltétlen érvényesülést. Bár a bírói út igénybevétele a közigazgatási jog – és a szabálysértési szabályozás – területén éppen az Alkotmánybíróság gyakorlata révén teljesedhetett ki, a közigazgatási aktusok közül az Alkotmány hatályos szabályozása szerint csak a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára kerülhet sor, de annak alapját nem az 57. § (1) bekezdése, hanem az 50. § (2) bekezdése adja. Ezért előremutató álláspontot fogalmazott meg a többségi határozat akkor, amikor a közszférában foglalkoztatottak jogviszonyát a közigazgatási jogviszonyokhoz tartozóként minősítette, ez azonban nem eredményezi azt, hogy érdemi összefüggés lenne a szabályozás és a bírósághoz fordulás joga között.

3. Nem értett egyet az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének megsértésével sem.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában tisztázta, hogy az emberi méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely tehát nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódik, hanem azt jelenti, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat.

Ennek fényében értelmezhető az a megállapítása is, hogy a szabályozás akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, ha figyelmen kívül hagyja az ember ezen minőségét, és megfosztva attól, eszközként vagy tárgyként kezeli. Figyelemmel a kormánytisztviselői

jogviszony vizsgált törvény által megjelölt tartalmára egyértelmű, hogy a kormánytisztviselő emberi méltóságából fakadó rendelkezési joga nem korlátozott. Nem lehet eszköz vagy tárgy az ember mindaddig, amíg szabadságában áll rendelkezési jogát gyakorolni, és lehetősége van a személyiségének kibontakoztatását gátló helyzetből szabadulni. A jelen esetben vizsgált, közvetlen alkalmazási kényszer nem, hanem annak csak annak lehetőségét megteremtő szabályról nem állapítható meg elvont módon, hogy az bárkinek az emberi méltóságát ténylegesen sértené. Ilyen megállapításnak legfeljebb konkrét eset(ek) vizsgálata és konkrét körülmények mérlegelése alapján lehetne helye. Az absztrakt normakontroll eljárás azonban erre a vizsgálódásra és megállapításra nem alkalmas.

A határozathoz Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Az alkotmánybíró csak részben támogatta a kormánytisztviselő indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő rendelkezés alkotmányellenességéhez fűzött többségi indokolást. Egyetértett a közhivatal viseléséhez való alkotmányos jog sérelmével, de nem tartotta megalapozottnak a jogállamiság elve [2. § (1) bek.], az emberi méltóság védelme [54. § (1) bek.], a bírósághoz fordulás joga [57. § (1) bek.] és a munkához való jog [70/B. § (1) bek.] sérelmét megállapító indokolást.

Az alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a közhivatal viseléséhez fűződő alkotmányos jog tartalmával foglalkozott. Megállapította, hogy a közhivatal viseléséhez való jog a munkához való joghoz képest önálló rendeltetéssel bír. Tartalma – a többségi határozattól eltérően – nem az időszakonként változó (köztisztviselői, kormánytisztviselői) törvényi szabályozásból és modellekből vezethető le, hanem éppen fordítva, alapjogként a közhivatal viselésére irányuló jogviszonyok esetén behatárolja a jogalkotó szabályozási szabadságát.

A közhivatal viseléséhez való jog a közhatalom gyakorlásában való részvételre, közreműködésre, s ennek következtében a közhivatal megőrzésére is feljogosítja az állampolgárokat. Ez azonban nem jelenti az ilyen jogviszony megszüntethetlenségét. A törvényhozó – az Alkotmány keretei között – széles körű szabadsággal rendelkezik a megszűnési okok szabályozására, így a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény megalkotását megelőző szabályozásnál rugalmasabban is megállapíthatja a kormánytisztviselők felmentésének szabályait. A jogviszony-megszüntetési okok meghatározásánál figyelembe lehet venni a közhivatal viseléséhez való jognak a közhivatallal összefüggő (objektív, külső) és az állampolgár adottságaival összefüggő (szubjektív, belső) korlátait, illetve meg kell tartani az alapjog-korlátozás szükségességét és arányosságát. A különféle közhivatalok esetén azok rendeltetésétől, az államszervezetben betöltött szerepétől függően a jogviszony megszüntetésére (felmentési okok) vonatkozóan eltérő szabályozás hozható létre. A jelenleg kormánytisztviselőként egységesen szabályozott tisztségviselők körén belül – például az egyes tisztséghez kapcsolódó felelősségre, döntési jogkörökre tekintettel – is kialakítható differenciált szabályozás a felmentés vonatkozásában. Azonban az, hogy a törvény a kormánytisztviselők teljes körére kiterjedően lehetővé teszi az indokolás nélküli felmentést, a közhivatal viseléséhez való alapjog aránytalan korlátozását eredményezi. Ilyen szabályozás esetén az egyébként szükséges korlátozás túllépi a megengedett, igazolható mértéket (az objektíven indokolt, valós és okszerű felmentés eseteit), a munkáltatói jogkör gyakorlójának önkényes döntésétől teszi függővé, hogy a kormánytisztviselő az általa betöltött közhivatalt megtarthatja-e, ezért alkotmányellenes.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1068/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 14. számában, 3673.

29/2011. (IV. 7.) AB határozat

A kormánytisztviselői státushoz hasonlóan, a köztisztviselői jogviszonyok esetében is követelmény törvényi garanciarendszer kidolgozása a jogviszony megszüntetésének esetére. A jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos elvét sérti, amennyiben a munkavállalók széles körét hátrányosan érintő jogszabály felkészülési idő nélkül, a kihirdetést követően azonnal hatályba lép. [Alkotmány 2. § (1) bek., 4. §, 8. §, 35. § (1) bek. b) pont, 36. §, 54. § (1) bek., 57. § (1) bek., 70. § (6) bek., 70/A. § (1) bek., 70/B. § (1) bek., Ktv. 17. § (1) bek., 18. § (1) bek.]

A törvényalkotó a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CLXXIV. törvény 1. §-ával (Ktv.) módosít-

totta a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 17. § (1) bekezdését, valamint 18. § (1) bekezdését. A módosítása lényege abban állt, hogy a munkáltató a közszolgálati jogviszonyt felmentéssel indokolási kötelezettség nélkül megszüntetheti. A módosítás – a közszolgálati jogviszonyban álló munkavállaló számára kedvezőtlenül – érintette a felmentési idő tartamát is.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, amelyek értelmében a szabályozás sérti a jogbiztonságot és jogállamiság elvét. Indokolásuk szerint a Ktv. módosításakor elmaradt az érdekképviselőkkel való egyeztetés, amely a jogállamiság elve mellett sérti az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontját is. Ezen túl azonban a Ktv. hatályba lépése nélkülözötte a kellő

felkészülési időt, a hátrányos rendelkezések bevezetése a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik és szerzett jogokat sért. Az indítványozók egy másik köre a munkához való jog és a közhivatal viseléséhez való jog sérelmét állította. Hivatkoztak a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére és arra is, hogy a munkáltató indoklási kötelezettségének megszüntetése kiüresíti a hatékony bírói jogorvoslat lehetőségét. Egyes indítványozók a kiszolgáltatottá tett köztisztviselő emberi méltósághoz való alapjogának sérelmére is hivatkoztak.

Az indítványozók az Alapjogi Charta és az Európai Szociális Charta alapján is aggályosnak tartották a szabályozást.

Az Alkotmánybíróság a Ktv. támadott rendelkezéseit ex nunc megsemmisítette.

Mivel az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozatában (Abh.) a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Kjt.) alkotmányossági vizsgálata során állást foglalt több, a Ktv.-, illetve a Ktv. módosítása kapcsán felvetett kérdésről, ezért elsőként azt vizsgálta, hogy az Abh.-ban a kormánytisztviselői jogviszonnyal összefüggésben tett alkotmányossági megállapításai irányadók-e a jelen ügyben is. Megállapította, hogy a Ktv.-nek egészének közjogi érvénytelensége, azaz alkotmányellenessége nem állapítható meg azon az alapon, hogy az előkészítés során elmaradt az érdekképviselői szervekkel való egyeztetés. Az érdekképviselői szervekkel való egyeztetés hiánya az előterjesztő, illetőleg a jogalkotó közjogi, esetleg politikai felelősségét alapozza meg, de nem minősül olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak, ami a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezné.

A felkészülési idő hiányával összefüggésben megállapította, hogy a Ktv.-et 2010. december 23-i ülésnapján fogadta el az Országgyűlés, a Magyar Közlöny 2010. évi 201. számában december 30-án hirdették ki és a 11. §-ában foglalt rendelkezés szerint 2011. január 1-jén lépett hatályba. Megállapítható tehát, hogy a törvényhozó egy napot (Szilveszter napját) biztosított a címzettek számára, hogy a törvény szabályait megismerjék, és a törvény alkalmazására felkészüljenek, rendelkezései a 2011-es esztendő első munkanapján már alkalmazhatóak voltak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a munkavállalók széles körét hátrányosan érintő jogszabályok hatályba lépése esetén a felkészülési idő teljes hiánya súlyosan sérti a jogbiztonságot, elentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamisággal. Az Alkotmánybíróság a felkészülési idő hiánya miatt keletkezett alkotmányellenes helyzet jogkövetkezményeit az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítésével érvényesítette.

A köztisztviselők indoklás nélküli felmentésére módot adó rendelkezés vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók az Abh.-ban elbírált indítványok érveléséhez hasonló alkotmányossági érvek alapján támadták a Ktv. 17. §

(1) bekezdését. E határozatában azt vizsgálta, hogy a Ktv. vitatott szabályaival összefüggésben is megállapítható-e az indítványozók által felhívott alkotmányi rendelkezések megsértése.

A Ktv.-ben a Ktv. korábbi rendelkezéseire képest a köztisztviselő felmentésének két esetkörét szabályozza. A 17. § (1) bekezdés alapján a köztisztviselői jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indoklás nélkül megszüntetheti. A 17. § (2) bekezdése azokat a tényállásokat szabályozza, amelyek fennállása esetén a köztisztviselői jogviszonyt a munkáltató köteles felmentéssel megszüntetni, utóbbi esetben a munkáltatót indoklási kötelezettség terheli. A Ktv.-ben szabályaival a törvényhozó az Abh.-ban elbírált rendelkezésekhez hasonló szabályozást alakított ki, s ezzel a köztisztviselői jogállású alkalmazottak tekintetében is feloldotta a közszolgálati jogviszonyok korábban biztosított stabilitását, megszüntetve a közszolgálatban álló tisztviselők felmentéssel szembeni fokozott jogvédelmét.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Abh.-ban kifejtett, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét megalapozó megállapítások a Ktv. 17. § (1) bekezdésével összefüggésben is irányadók.

Az indítványok hivatkoznak az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jog sérelmére. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elemezte a munkához való jog értelmezésével kapcsolatosan kialakult gyakorlatát, és rámutatott arra, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat következetes volt abban, hogy a közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében alkotmányossági kérdésnek, garanciális követelménynek tekintette a felmentési okok törvényi szabályozását. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése az állam elsőrendű kötelezettségévé teszi az alapjogok tiszteletben tartását és védelmét. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében a közszolgálatban álló tisztviselők indokolatlan felmentéssel szembeni jogvédelme, a felmentési okok és ebből következően a felmentés indoklási kötelezettségének törvényi szabályozása olyan garanciális kérdés, amely alkotmányos jelentőséggel bír, és amelynek szabályozása az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.

Az indítványozók aggályosnak ítélték a támadott rendelkezés alkotmányosságát az Alkotmány 70. § (6) bekezdése alapján is. Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése állampolgári alapjogként szabályozza a közhivatal viseléséhez való jogot. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a közhivatal viseléséhez való jog alapján senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez. A közhivatal viseléséhez való jog ugyanakkor az alkotmányos védelem körébe vonja a meglévő köz-

tisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyokat is azal, hogy nem csupán a közhivatal elnyerését, hanem a közhivatal viselését részesíti védelemben. Ez nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét, ami azonban nem terjed odáig, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkört adjon a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére. Az ilyen munkáltatói jogkörgyakorlás alkotmányellenes, mert aránytalan módon korlátozza az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot. Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felmentésére irányuló önkényes döntésével szemben. Az Alkotmánybíróságnak ezek a megállapításai – amint az már az Abh. indokolásából is kitűnik – a köztisztviselők indokolás nélküli felmentésére is irányadók.

Az Alkotmánybíróság Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint a Ktv. támadott rendelkezésének alkotmányellenessége következik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elvi élel mutatott rá arra, hogy a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzetek alapjogait érintő döntést hoz. A köztisztviselő, a kormánytisztviselő felmentéséről a munkáltatói jogok gyakorlója a munkáltató közigazgatási szerv nevében hoz olyan döntést, amely – a fentiek alapján – a tisztviselő alkotmányos jogait érinti. E döntéssel szemben a közigazgatás törvény alá rendeltségéből fakadó követelmény az, hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteit. A közigazgatás törvény alá rendeltségének Alkotmányból fakadó követelményével összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az követelményeket támaszt a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozásával szemben is, a közszolgálati jogviszonyok viszonylagos stabilitásának biztosítása érdekében. Abban az esetben, ha a tisztviselő nem élvez felmentési védelmet, a munkáltatói jogkör gyakorlója bármikor, indokolás nélkül megszüntetheti közszolgálati jogviszonyát, a Ktv.-nek a törvényesség biztosítékaként megalkotott szabályai (pl.: az utasításnak való engedelmség szabályai) is elvesztik garanciális jelentőségüket. Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a Ktv. 17. § (1) bekezdése nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elve által támasztott követelményeknek. Az indokolás nélküli felmentés lehetősége sérti a joghoz kötöttség követelményét, valamint a közigazgatási

döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát, és ezzel együtt a törvényességét is veszélyezteti.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy – a törvényi garanciák hiánya miatt – a határozatlan idejű közszolgálati jogviszony felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató önkényes döntésével szemben nem nyújt hatékony jogvédelmet az sem, hogy a tisztviselő a munkáltatói döntést bíróság előtt támadhatja meg. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait vagy kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből vezette le a hatékony bírói jogvédelem követelményét, nevezetesen azt, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítani, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbírálhatók legyenek. A hatékony bírói felülvizsgálat követelménye az Alkotmánybíróság álláspontja szerint magában foglalja azt is, hogy a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírói jogvédelemhez való jog aránytalan korlátozása megállapítható a köztisztviselők felmentésének mindazon eseteiben, amikor a munkáltatói jogkör gyakorlója indokolás nélkül dönthet a köztisztviselő felmentéséről.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtett álláspontjához hasonlóan a Ktv. esetében is megállapította, hogy az indokolatlan felmentés elleni jogvédelem hiánya miatt sérelmet szenved az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jog is.

Az Alkotmánybíróság a Ktv. 17. § (1) bekezdését ex nunc hatállyal – a határozat közzétételét követő nappal – semmisítette meg. A megsemmisítés időpontjának meghatározásakor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a felkészülési idő teljes hiányára, valamint arra, hogy a megsemmisítés következtében a köztisztviselők felmentése nem marad szabályozás nélkül, a Ktv. 17. §-ának további rendelkezései tartalmaznak szabályokat a köztisztviselői jogviszony munkáltató által történő megszüntetésére.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a felmentési időre vonatkozó új szabályozást is. Ebben a körben is irányadónak tekintette az Abh.-ban kifejtett álláspontját, ezért a Ktv. felmentési időre vonatkozó új rendelkezései tekintetében sem állapította meg a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába ütközést. A szerzett jogok sérelmére irányuló indítványok kapcsán az Alkotmánybíróság ismételtén rámutatott arra, hogy a szerzett jogok védelmének alkotmányos jogállamban szabályként kell érvényesülnie, az azonban nem abszolút érvényű és kivételt nem tűrő követelmény. A szerzett jog alkotmányos védelmet konkrét jogviszonyokban

alanyi jogként megjelenítő jogosultság, illetőleg azok a jogszabályi ígérvények és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást. A felmentési időre való jogosultság a közszolgálati jogviszony megszűnésekor nyílik meg, akkor válik alanyi joggá, addig alkotmányos védelem alatt álló szerzett jog nem keletkezik. A meghatározott felmentési időhöz való jog a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó törvényeken és nem az Alkotmányon alapuló alanyi jog. Így az arra jogosultaknak a Ktv. szabályai alapján nem keletkezett az Alkotmány védelme alatt álló várománya.

Az Alkotmánybíróság hatásköre hiányára tekintettel utasította vissza a Ktv. támadott rendelkezéseinek az Alapjogi Charta, illetve az európai Szociális Charta rendelkezéseivel való egyezés vizsgálatát.

A határozathoz Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Az alkotmánybíró egyetértett a határozat rendelkező részével, ugyanakkor nem támogatta a többségi határozat kellő idő követelményével kapcsolatos megállapításait. Ebben a körben kifejtette, hogy az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezések kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket. Ha a kellő felkészülési idő hiánya a jogbiztonságot súlyosan sérti, az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróságról szóló törvény keretei között csak úgy tudja orvosolni, ha – a törvény 43. § (4) bekezdésének megfelelően – a jogbiztonságot sértő időpontban hatályba lépett rendelkezéseket az érintett rendelkezések hatálybalépésének napjára visszamenőleges hatállyal semmisíti meg. Ilyen esetekben ugyanis az Alkotmánybíróság döntéséhez képest ex nunc vagy pro futuro hatályú megsemmisítés éppen azok számára nem biztosítana jogorvoslatot, akiket olyan időpontban ért joghátrány, ameddig még nem

állt rendelkezésükre kellő idő a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez. Ezért ha a jelen ügyben megállapítható lenne a kellő felkészülési idő hiányában a jogbiztonság súlyos sérelme, akkor az Alkotmánybíróságnak a kellő felkészülési idő nélkül hatályba lépett, ezáltal a jogbiztonságot súlyosan sértő rendelkezéseket a hatálybalépésük napjára visszamenőleges hatállyal kellene megsemmisítenie, attól függetlenül, hogy egyébként alkotmányosnak minősülnek vagy sem. A felkészülési idő kirívó hiányával hatályba léptetett – egyébként alkotmányellenesnek talált – rendelkezéseknek a felkészülési idő teljes hiányára figyelemmel történő ex nunc hatályú megsemmisítése nem logikus, a szabályozás által hátrányosan érintettek jogsérelmét nem orvosolja.

A jelen ügyben azonban a kellő felkészülési időnek a jogbiztonságot súlyosan sértő hiánya az alkotmánybíró szerint nem állapítható meg. A Ktv. kihirdetése és hatálybalépése között két nap (egy munkanap) telt el, mivel azt 2010. december 30. napján hirdették ki, majd 2011. január 1. napján hatályba lépett. A Ktv. támadott – az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő, illetve a felmentési idő hosszát megállapító – rendelkezései ugyanakkor nem a hatálybalépést követően azonnal vagy folyamatosan végrehajtandó kötelezettségeket tartalmaznak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében pedig, ha a kérdéses jogszabály nem tartalmaz olyan magatartási szabályt, amelynek eleget kellett volna tenni, akkor nem állapítható meg a kellő felkészülési idő sérelme. Az indokolás nélküli munkáltatói felmentést lehetővé tevő rendelkezés hatályba lépésére egyrészt a munkáltatónak az alkalmazás szempontjából, a köztisztviselőnek pedig az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodás, illetve az ezt megalapozó megismerés szempontjából nem kell felkészülnie, másrészt a köztisztviselő – az indokolás nélküli felmentésnek éppen az indokolás nélküli jellege miatt – a szabály vele szembeni alkalmazására nem is tudhat felkészülni. Egyebekben a kellő felkészülési idő – mint a jogbiztonság elvéből következő alkotmányos garancia – nem azt szolgálja, hogy a jogszabályoknak az egyedi életpályára gyakorolt komplex hatás-együttesét a hatálybalépés időpontjának meghatározása kapcsán a jogalkotó figyelembe vegye, hanem azt, hogy a jogszabály által előírt magatartási szabályok és kötelezettségek alkalmazására és végrehajtására kellő idő álljon rendelkezésre. A jogszabályok által az általános címzetti körben meghatározott jogalanyok kellő felkészülési ideje ennek értelmében nem vonatkozhat az akkor még csupán feltételes helyzet összes esetlegesen rájuk háruló, egyedi következményeinek számbavételére. Az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő rendelkezés hatálybalépési időpontjának meghatározása önmagában nincs hatással a köztisztviselőt ért egyedi, hátrányos döntések olyan közvetett jellegű következményeire, mint amilyen az életpálya elbizonytalanodása vagy irányának megváltozása.

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró, Dr. Bragyova András alkotmánybíró és Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró csatlakozott a párhuzamos indokoláshoz.

Alkotmánybírósági ügyszám: 111/B/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 37. számában, 10 224. o.

1217/B/2007. AB határozat

A foglalkozáshoz való jog szükséges és arányos korlátozásának minősül, hogy a gyógyszerismertető személy nem folytathat egészségügyi tevékenységet. Az egészségügyi tevékenység olyan magas szintű etikai követelményekkel járó bizalmi jellegű jogviszony, amelynek kapcsán indokolt, hogy a szabályozás az elvtelen működésnek még a látszatát is törekedjék elkerülni. [Alkotmány 9. § (2) bek., 70/B. §, 70/D. §; 1997. évi LXXXIII. tv. 32. § (1) bek. e) pont; 2006. évi XCVIII. tv. 13. § (3) bek.]

Az indítványozó a gyógyszer-ismertetői tevékenységgel összefüggő egyes összeférhetlenségi szabályok alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Kifogásolta, hogy a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (Gyftv.) 13. § (3) bekezdése kizárja az orvosi foglalkozás gyakorlását, ha az érintett személy gyógyszer ismertetésére irányuló jogviszonyt létesít. Sérelmezte továbbá, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 32. § (1) bekezdés e) pontja értelmében az egészségbiztosító csak akkor köthet gyógyszer támogatással történő rendelésére jogosító szerződést az orvossal, ha az orvos nem rendelkezik ötven százalékot meghaladó tulajdoni hányaddal gyógyszergyártó, -forgalmazó, -nagykereskedő vagy gyógyszerterápiát működtető gazdasági társaságban. Álláspontja szerint a gyógyszer-ismertetői tevékenység nem szünteti meg az orvosnak a hatékony és minőségi gyógyszerrendelésre vonatkozó kötelezettségét, ráadásul e kötelezettség teljesítését számos egyéb szabály garantálja (pl. dokumentációs kötelezettség, monitoring értékelési rendszer). A kifogásolt szabályok ezért sértik az Alkotmány 70/B. §-ában foglalt, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, valamint az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében biztosított vállalkozáshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság utalt korábbi gyakorlatára, amely a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának megítélésakor következetesen különbséget tett szubjektív és objektív feltételek között. A szubjektív feltételek előírása is korlátozza a választási szabadságot, de ezek teljesítése elvileg mindenki számára nyitva áll, ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. A Gyftv. kifogásolt szabálya azt eredményezi, hogy aki egészségügyi tevékenységet folytat, az nem lehet egy-

szerre gyógyszerismertető is. Az érintett személynek választási lehetősége van, ezért a jelen esetben nem beszélhetünk objektív akadályról. Az Alkotmánybíróság már korábban is rámutatott arra, hogy a gyógyszerforgalom biztonságának garantálása az Alkotmány 70/D. §-ában megfogalmazott lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosításával áll összefüggésben. A törvényalkotó a betegek érdekei, a polgárok testi és lelki egészséghez való joga védelmében vezette be a Gyftv. támadott rendelkezését, ezáltal is eleget téve objektív intézményvédelmi kötelezettségének. Az orvos–beteg viszonyban, ahol egészségről és betegségről lévén szó, az érintett személy különösen kiszolgáltatott helyzetben van, kiemelt szerepe van a beteg tényszerű, az egészségügyi dolgozó anyagi érdekeltségétől független tájékoztatásának. Mivel a gyógyszerismertetői tevékenység munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében folytatható, fennáll a reális veszélye annak, hogy e jogviszony keretében a gyógyszerismertető olyan (munkáltatói) utasítást kap, amely ellentétben áll a beteg fenti érdekeivel. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság különös tekintettel volt arra, hogy az egészségügyi tevékenység olyan magas szintű etikai követelményekkel járó bizalmi jellegű jogviszony, amelynek kapcsán indokolt, hogy a szabályozás az elvtelen működésnek még a látszatát is törekedjék elkerülni. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a foglalkozás szabad megválasztásához való jog korlátozása az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó állami feladat elérése érdekében szükséges. A korlátozás egyben nem tekinthető aránytalannak sem. Az érintett személy szabadon dönthet arról, hogy melyiket, az egészségügyi vagy a gyógyszerismertetői tevékenységet kívánja folytatni. A törvény megfelelő garanciákat tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy az egészségügyi dolgozó bizonyos idejű gyógyszerismertetői tevékenység után is folytathassa korábbi egészségügyi tevékenységét.

Az Ebtv. kifogásolt rendelkezésének vizsgálatakor az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy közvetlenül nincs szó a vállalkozási jog korlátozásáról, hiszen a törvény nem zárja ki, és nem is korlátozza, hogy az orvos a felsorolt szervezetekben, társaságokban (akár mekkora) tulajdoni hányaddal rendelkezzen. Az egészségügyi tevékenység is folytatható, szemben a Gyftv. szerinti összeférhetlenségi szabállyal. Az Ebtv. csupán azt zárja ki, hogy az orvos támogatással rendeljen gyógyszert. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdéséből mindazonáltal nem következik, hogy az államnak

minden esetben biztosítania kellene az orvos számára a támogatással történő gyógyszerrendelést. Az orvos szabad döntésére van bízva, hogy a törvényben meghatározott tulajdoni hányaddal tulajdonosa akar-e lenni a felsorolt vállalkozásokban, vagy támogatással tör-

tető gyógyszerrendelésre jogosító szerződést köt az egészségbiztosítóval.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. áprilisi számában, 357.

39/2011. (V. 31.) AB határozat

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg az Országgyűlés azáltal, hogy nem teremtette meg a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi feltételeit és garanciáit. A cselekvőképtelen személyek munkaviszony vagy törvényen alapuló más jogviszony keretében történő foglalkoztatásból való teljes mértékű kizárása alkotmányosan nem indokolható. [Alkotmány 70/B. § (1) bek.; Polgári Törvénykönyv, Munka Törvénykönyve, 1993. évi III. tv.]

Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, mivel a jogalkotó a cselekvőképeséget kizáró gondnokság alá helyezett személyek munkaviszonyon alapuló foglalkoztatása kapcsán nem tett eleget az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében foglalt munkához való jogból eredő kötelezettségének.

A Munka Törvénykönyve (Mt.) csak a korlátozottan cselekvőképes személyek részére teszi lehetővé munkaviszony létesítését. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) szabályai alapján elvileg nem kizárt, hogy gondnokuk útján a cselekvőképtelen személyek is munkát vállaljanak, azonban erre vonatkozó kifejezetten megengedő szabályok – szemben a korlátozottan cselekvőképes személyekkel – nincsenek. Valójában a cselekvőképtelenek nem választhatnak olyan munkát, amely munkaviszony keretében végezhető, annak ellenére, hogy az indítványozó tapasztalata szerint a cselekvőképeséget kizáró gondnokság alá helyezett értelmi fogyatékos személyek nagy hányada képes munkát végezni.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azáltal, hogy nem teremtette meg a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi feltételeit és garanciáit. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2011. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság az érintett jogszabályok áttekintésekor megállapította, hogy a cselekvőképtelen személyek munkaviszony-létesítési és munkavégzési

lehetőségéről az Mt. nem rendelkezik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a belátási képesség tartós és teljes mértékű hiánya az önálló munkaviszony-létesítés természetes akadálya lehet, ugyanakkor a cselekvőképtelen személyek teljes kizárása a munkaviszony típusú foglalkoztatásból aggályokat vethet fel. Az Alkotmánybíróság ezért – a cselekvőképtelen személyek rehabilitációjára figyelemmel – megvizsgálta a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) előírásait. Az Sztv. szerint a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás munkaszerződés alapján végezhető. Ez a lehetőség azonban csak a korlátozottan cselekvőképesek számára áll nyitva, a cselekvőképtelen személyek számára nem.

A munka és a foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának jogából mint mindenkit megillető alanyi jogból következik, hogy amennyiben a cselekvőképtelen személyek munkát képesek és akarnak is végezni, attól ne legyenek elzárva. A cselekvőképtelen személyek vonatkozásában a munkához és a foglalkozáshoz való jog intézményi oldala alapvetően a rehabilitációs célú munkalehetőségek megteremtésére vonatkozó állami kötelezettség formájában jelentkezik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a cselekvőképtelen személyek munkaviszonyon vagy törvényen alapuló más jogviszonyban történő foglalkoztatásból való teljes mértékű kizárása alkotmányosan nem indokolható. A vizsgált jogi szabályozásból (Ptk., Mt., Sztv.) hiányoznak a munkához való alapjog érvényesülését biztosító törvényi garanciák. A cselekvőképtelen személyek munkaviszony-létesítésének lehetővé tételénél figyelembe kell venni a munkavégzéssel járó felelősség és munkavédelem szempontjait, amelyek a belátási képesség teljes és tartós hiányával rendelkező személyek esetén mindenképpen speciális szabályok meghozatalát igénylik (akár a saját védelmük érdekében is). A szabályozás szükségessége épp a belátási képesség tartós és teljes hiányából ered. A munkaviszony-létesítésre és a munkavégzésre jelenleg irányadó általános rendelkezéseken túl további törvényi garanciákra van szükség a cselekvőképtelen munkavállalók fokozott védelme érdekében.

Alkotmánybírósági ügyszám: 548/E/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 57. számában, 13 484.

ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK FELÜLVIZSGÁLATA

20/2011. (III. 30.) AB határozat

A jogorvoslathoz való jogot sérti az szabály, mely egyedi döntések helyett helyi önkormányzati rendeleti formában alapít elővásárlási jogot a rendeletben meghatározott ingatlanokra. [Alkotmány 57. § (5) bek.; Budakalász Nagyközség Önkormányzatának 21/2004. (IX. 28.) KPVt számú rendelete]

Az indítványozó Budakalász Nagyközség Önkormányzata Budakalász egyes ingatlanaira vonatkozó önkormányzati elővásárlási jog elrendeléséről szóló 21/2004. (IX. 28.) KPVt számú rendelete (Ör.) egészének megsemmisítését kérte. A támadott rendelet határozatlan időre elővásárlási jogot állapít meg az Ör. ben felsorolt ingatlanok tekintetében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény (Étv.) 25. §-a alapján. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot sérti, hogy az önkormányzat rendeleti formában valójában egyedi döntéseket pótol, amely által ellehetetleníti a döntés elleni jogorvoslat igénybevételét.

Az indítványt az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta, és az Ör.-t megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már rögzítette, hogy az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdé-

se szerint bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen áll fenn a jogorvoslat joga. Alkotmányellenes ugyanakkor az a szabályozás, amely az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat lehetőségét.

Jelen ügyben a támadott Ör. is rendeleti formában állapítja meg az elővásárlási joggal terhelt ingatlanok körét, s az abban felsorolt ingatlanokra az önkormányzat rendelete alapján az ingatlan-nyilvántartási hatóság feltünteti az elővásárlási jogot. Az Ör. 3. § (2) bekezdése alapján a jegyző köteles gondoskodni az elővásárlási jog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéséről. Mivel azonban az Ör. jogszabályi formában tartalmazza az elővásárlási jog alapítását, e tárgyban nem születik olyan külön közigazgatási határozat, amely egyedi döntés ellen a tulajdonos megfelelő jogorvoslattal élhetne. Ezáltal pedig sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését.

Alkotmánybírósági ügyszám: 340/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában, 5834.

26/2011. (III. 30.) AB határozat

Hátrányosan megkülönböztető, ezért alkotmányellenes az a szabályozás, amely más kereskedelmi szolgáltató tevékenységet végző vállalkozásokhoz képest indokolatlanul kirívóan magasán állapítja meg a mozgóbolt esetében fizetendő közterület-használati díj mértékét. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; Telki Község Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2008. (VI. 18.) Ö. rendelete 1. számú melléklet 7) pont]

Az indítványozó Telki Község Önkormányzat Képviselő-testületének a közterületek rendjéről és használatáról szóló rendeletét (Ör.) támadta, s a mozgóbolt esetében fizetendő díj alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó kifejtette, hogy a támadott rendelkezéssel az önkormányzat indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza a mozgóbolti tevékenységet végző piaci szereplőket a többi kereskedőhöz képest. Az indítványozó ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében deklarált gazdasági verseny szabadságának és a 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmának megsértésére, illetve az Alkotmánybíróság több korábbi, hasonló tárgyú határozatára hivatkozott.

Az indítvány alapján a kifogásolt rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést. Következtesen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történik, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tesz különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között. A diszkrimináció vizsgálatánál az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az adott szabályozás tekintetében a közterületi értékesítést végzők alkotnak homogén csoportot.

A közterület használatáért fizetendő díj a közterület

használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhez (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság korábban már azt is hangsúlyozta, hogy a közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettsé-

get ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör.-ben megállapított, a mozgóbolti tevékenység alkalmankénti 3000 Ft-os díjtétele indokolatlan különbséget eredményez a közterületi értékesítést végzők között, ami így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát sérti.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1723/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 34. számában, 5851.

1359/H/2008. AB határozat

Nem ütközik törvénybe, ha a helyi önkormányzat a közterület hozzájárulás nélküli használatát szabálysértéssé nyilvánítja, még akkor sem, ha a rendelet a közterület-használatot egyébként polgári jogviszonyként szabályozza. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; Dorog Város Önkormányzatának 5/2001. (II. 23.) rendelete 14. § (1) bek. a) pont és (2)–(3) bek.]

Az illetékes közigazgatási hivatal vezetője indítványozta az Alkotmánybíróságnál Dorog Város Önkormányzatának a közterületek használatáról szóló 5/2001. (II. 23.) rendelete (Ör.) egyes előírásainak vizsgálatát. Az Ör. szabálysértéssé nyilvánította a közterület hozzájárulás nélküli használatát, és úgy rendelkezett, hogy a szabálysértés elkövetője pénzbírsággal sújtható, illetve tettenérés esetén a Közterület Felügyelet helyszíni bírságot szabhat ki.

Az Ör. szerint a közterületek rendeltetéstől eltérő használatára a használónak szerződést kell kötni. A hivatalvezető álláspontja szerint, amennyiben az önkormányzat a közterület-használatot polgári jogviszonyként szabályozza, akkor a megállapodás nélküli vagy szerződéstől eltérő használatot nem nyilváníthatja szabálysértéssé, mert a szabálysértés intézményének rendeltetésével összeegyeztethetetlen az, hogy a jogalkotó – valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül – önmagában a polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését szabálysértéssé nyilvánítsa. Mindez a szabálysértésekről szóló törvény (Szabs.tv.) és a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) rendelkezéseivel ellentétes, és ezáltal sérti az Alkotmány azon rendelkezését, mely szerint a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Ötv. a helyi közszolgáltatások körében a települési önkormányzatok feladataként határozza meg a helyi közutak és közterületek fenntartását. Az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági ügyként sza-

bályozhatják. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény (Étv.) alapján önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének az Étv.-ben vagy jogszabály által meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja.

A Szabs.tv. szerint szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget. A Szabs.tv. törvény ugyanakkor nem tartalmaz tételes rendelkezést arra nézve, hogy a helyi önkormányzatoknak ez a jogosítványa milyen jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánítására terjed ki.

Az Alkotmánybíróság már korábbi határozatában rámutatott arra, hogy az önkormányzatok részére az Alkotmány és az Ötv. által biztosított rendeletalkotási jog nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat. Ezen önkormányzati jogkör korlátainak vizsgálata során egyrészt a szabálysértés jogintézményének rendeltetéséből, másrészt a törvényi felhatalmazás indokaiból kell kiindulni.

A jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánításának rendeltetését a törvény preambuluma, a törvény céljainak megállapítása keretében határozza meg. Ezt figyelembe véve a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintézmény.

Az Ör. a közterület-használat szabályozásakor a polgári jogviszony (közterület-használati hozzájárulás és az ezen alapuló szerződéskötés) keretében történő megoldást alkalmazza. Az Étv. – függetlenül attól, hogy az önkormányzat a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként, vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozza – felhatalmazza az önkormányzatot, hogy

a belterületi közterület jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő megállapodás vagy engedély nélküli használata esetén önkormányzati rendeletben e jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthassa. Emiatt a kifogásolt önkormányzati rendeleti szabályok nem ellentétesek sem az Ötv., sem a Szabs. tv. rendelkezéseivel, így nem sértik az Alkotmánynak a jogforrási hierarchiára vonatkozó tételét sem.

Közzétéve az *Alkotmánybíróság Határozatai* 2011. márciusi számában, 297.

47/2011. (VI. 9.) AB határozat

A helyi építési szabályzat megalkotásának rendjére vonatkozóan az építési törvényben előírt egyeztetési, illetve véleményeztetési kötelezettség olyan garanciális jellegű szabályok, amelyek figyelmen kívül hagyása megalapozza a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmánysejtés megállapíthatóságát, és a helyi önkormányzati rendelet megsemmisítését. [Alkotmány 2. § (1) bek., 44/A. § (2) bek.; Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2005. (VII. 15.) számú rendelete]

Tata Város Önkormányzat Képviselő-testülete 9/2002. (IV. 30.) számon rendeletet (Ör.) alkotott az egyik településrész Építési szabályzatáról, amelyet módosított a 18/2005. (VII. 15.) számú rendelettel (Örm.). Az illetékes közigazgatási hivatal vezetője (hivatalvezető) az Alkotmánybírósághoz fordult, kérve az Örm. megsemmisítését. Álláspontja szerint Tata Város Önkormányzat Képviselő-testülete az Örm. megalkotásakor törvénysértést követett el, mert nem tartotta be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló (Ét.) törvényben előírt egyeztetési és véleményeztetési eljárás szabályait. A képviselő-testület nem vizsgálta a véleményezési eljárás lefolytatásának szükségességét, valamint nem kérte ki sem a területi főépítész, sem a véleményeztetésbe bevont államigazgatási szervek, sem az érintett lakosság véleményét a módosításról.

Az indítványt az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta, és az Örm.-et megsemmisítette.

A hivatalvezető az Örm. megsemmisítését tulajdonképpen formai okból – közjogi érvénytelenségre hivatkozással – kérte. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, a jogalko-

tás során elkövetett eljárási alkotmánysejtés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. A súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő, mert ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság követelményével.

Az önkormányzati rendeletalkotási eljárást – keretjelleggel – törvények szabályozzák, jelen esetben – a helyi önkormányzatokról szóló törvény szabályain túl – az Ét. vonatkozó rendelkezései. Az Ét. a helyi építési szabályzat megalkotása során széles körű egyeztetési kötelezettséget ró a képviselő-testületre, s annak keretében az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít, amelyek garanciális szabályokként épülnek be az eljárásba.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e garanciális eljárási szabályok figyelmen kívül hagyása megalapozza a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmánysejtés megállapíthatóságát. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ör. módosítására irányuló eljárás ellentétes volt az Ét.-ben foglalt előírásokkal, így törvénysértő és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság az építési tárgyú rendeletek előzőekben említett jelentősége, illetve az épített környezeti értékek védelme miatt az Örm. jövőbeni időpontban történő (pro futuro) megsemmisítése mellett döntött.

Alkotmánybírósági ügyszám: 529/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 61. számában, 13 773.

66/2011. (VII. 18.) AB határozat

A pártok számára nyújtott támogatások nem tekinthetők az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos célnak, ezért e szervezetek és más helyiségbérlők közötti megkülönböztetésnek alkotmányosan elfogadható indoka nincs. [Alkotmány 70/A. § (1) bek., Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának 23/2004. (VI. 25.) rendelete]

Az indítványozó Eger Megyei Jogú Város Önkormányzatának az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok pártok részére történő bérbeadásáról szóló 23/2004. (VI. 25.) rendelete (Ör.) a megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az Ör. sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános jogegyenlőségi elvet, mivel a kedvezményes önkormányzati helyiséghasználat biztosításával indokolatlan-

nul különbséget tesz egyrészt a hatálya alá tartozó pártok és más helyiségbérlők, másrészt a hatálya alá tartozó egyes pártok között. Az Ör. 1. §-a alapján ugyanis azon pártok számára, amelyek a közgyűlésben képvislettel rendelkeznek, illetve az országgyűlési képviselők általános választásán a szavazáson részt vett választók legalább 1%-ának szavazatát megszerezték, az önkormányzat előnyösebb feltételekkel biztosít, illetve biztosíthat irodát a tulajdonban álló helyiségek közül.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és az Ör.-t 2011. október 1. napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az irányadó jogszabályi környezet áttekintését követően megállapította, hogy az egri önkormányzat tulajdonában álló nem lakás céljára szolgáló ingatlanokat főszabály szerint licites eljárás, indokolt esetben zárt borítékos pályázat útján kell bérbe adni. Az eljárást részletesen szabályozó előírások számos garanciális elemet tartalmaznak. Ezzel szemben az Ör. lényegében a nyilvánosság kizárásával, licites eljárás és pályázat nélkül teszi lehetővé irodahelyiségek bérbeadását a pártok számára. A pártok pusztán írásban jelzik az önkormányzat felé jogosultságuk tényét, ezen túlmenően semmilyen más feltételnek nem kell eleget tenniük. Az induló bérleti díj mértékére a közgyűlés költségvetési, pénzügyi, gazdasági ügyekben illetékes bizottsága tesz javaslatot az adott párttal történt egyeztetést követően. Az Ör. tehát nem határozza meg az induló bérleti díj mértékét sem – amely alatti összegért nem adható bérbe az irodahelyiség –, szemben a másokra irányadó szabályok-

kal, amelyek szerint érvénytelen az eljárás, ha egyik ajánlat sem éri el a legalacsonyabb nettó árat. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy az Ör. alapján a pártok nyilvánvalóan kedvezőbb feltételekkel bérelhetnek nem lakás céljára szolgáló önkormányzati ingatlant, mint más bérlők.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már vizsgálta, hogy alkotmányos-e, ha az önkormányzatok a pártok számára bérleti díj kedvezményt nyújtanak az önkormányzati tulajdonú helyiségek bérbeadásakor. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a pártok számára nyújtott támogatások nem tekinthetők az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos célnak, ezért e szervezetek és más helyiségbérlők közötti megkülönböztetésnek alkotmányosan elfogadható indoka nincs. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. burkolt támogatást nyújt a választásokon részt vett szavazópolgárok 1%-ának szavazatát megszerző, vagy a közgyűlésben képvislettel rendelkező politikai pártok számára, és ezzel elfogadható alkotmányos indok nélkül tesz különbséget köztük és az egyéb helyiségbérlők között. Az Ör. ezzel megsérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség elvét. Tekintettel arra, hogy az alkotmányellenes helyzet csak az önkormányzati rendelet alapján megkötött szerződések módosításával szüntethető meg, az Alkotmánybíróság az Ör.-t *pro futuro* megsemmisítette.

Alkotmánybírósági ügyszám: 522/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 84. számában, 25 077.

NÉPSZAVAZÁSI ÜGYEK

9/2011. (III. 1.) AB határozat

A népszavazásra szánt kérdéssel szemben támasztott egyértelműségi követelmény részét képezi, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Az a kérdés, amely az öregségi nyugdíjkorhatár rögzítését célozza, nem felel meg ennek a követelménynek. [1998. évi III. tv. 13. § (1) bek.; 15/2010. (I. 14.) OVB határozat]

Az Országos Választási Bizottság (OVB) hitelesítette az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azaz, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár ne haladhassa meg a 62 évet?” Az OVB határozata ellen kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. A kifogástevő álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvényben (Nsztv.) meghatározott egyértelműségi köve-

telménynek, különösen a jogalkotó szempontjából. Az öregségi nyugdíj jogosultság feltételeinek, illetve összegének megállapítása igen bonyolult és összetett rendszerben történik, továbbá a nyugdíjkorhatárhoz számos egyéb rendelkezés is kapcsolódik, ezért egy esetleges módosítás a nyugdíjrendszer egészének átalakítását igényelné. A feltett kérdés egyszerű és általános megfogalmazásával nem alkalmas arra, hogy eligazítást adjon a jogalkotónak.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyértelműségi követelmény a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. A népszavazásra szánt kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének. E követelmény ré-

sze, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen a választópolgárokat félrevezető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének. Az egyértelműség részének tekinti az Alkotmánybíróság azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan.

A kifogással élő helyesen hivatkozott a hatályos nyugdíjrendszer feltételrendszerének komplexitására. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés ezen összetett feltételrendszer egyik elemét kívánja rögzíteni, anélkül azonban, hogy a választópolgár számára világossá tenné, hogy ez jár-e, és ha igen, milyen hatással az

öregségi nyugdíj megszerzésének további feltételeire nézve. Így a választópolgároknak úgy kellene döntésüket meghozni a népszavazásra bocsátandó kérdésről, hogy nem volna egyértelmű számukra, a népszavazás sikere milyen változásokkal járna a nyugdíjrendszerben, és ennek milyen társadalmi, pénzügyi és más hatásaival kellene számolniuk. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak.

Alkotmánybírósági ügyszám: 211/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 19. számában, 3970.

TANULMÁNYOK

PTK. ÉS ALKOTMÁNY, EMBER- ÉS TÁRSADALOMKÉP¹

Lenkovics Barnabás

alkotmánybíró

1. A 21. század első évtizedének utolsó harmadát egy társadalmi és egy természeti jelenség tette emlékeztetéssé: egyfelől a 2008–2009-es „globális” pénzügyi és annak nyomán kibontakozó gazdasági válsághullám, másfelől az ugyancsak globális klímaváltozással összefüggő természeti katasztrófa-sorozat. E két jelenség együttes hatásaként egyre szorongatóbb a felismerés és egyúttal a kérdés, hogy mindaz, amit eddig fejlődésnek neveztünk, az fenntarthatatlanná vált, de vajon hol van és merre vezet a fenntartható fejlődés útja. Autós hasonlattal élve, ha az ember egy zsákutcába kanyarodott be, abban nem célszerű tovább menni, pláne másokkal versenyezve gyorsítani, hanem lassítani kell, megállni, hátramenetbe kapcsolni és óvatos körültekintéssel kihátrálva a zsákutcából egy járható útvonalat keresni. Ha a fenntarthatóság-fenntarthatatlanság kérdéseiben is érdekharc, vagy más szóval verseny folyik, úgy ennek az az abszurditása, hogy az lesz a győztes, aki a belátás erényét gyakorolva előbb meghátrál. Eddig értéknek és ezáltal fejlődésnek, fejlettségnek mondott kategóriákat (jövedelem, profit, haszon, fogyasztás) át kell értékelni, csakúgy, mint az eddig értéknek nem tételezett fogalmakat (természet, környezet, létezés, egészség, túlélés, jövő generációk esélyei). Az egész emberiség jelenlegi értékrendszerének átértékelése, új prioritások megfogalmazása, rangsorok felállítása, mindez óriási feladat, hiszen az életünk függ tőle: minimum az életminőségünk, de az is lehet, hogy az életbenmaradásunk.

Az alig két évtizede társadalmi-gazdasági „rendszer” váltó posztkommunista országoknak még nehezebb a helyzete: kiábrándító gyorsasággal szétfoszott illúzióik romjain most újra rendszert, „értékrendszert” kellene váltaniuk. Bár az eddig példaképnek tekintett gazdagabb országoknak anyagi erejük folytán a túlélőképessége is nagyobb, az azonban csak a fenntarthatatlanság hosszabb agóniájához elég, ami már nem fejlődés, csak a fejlődés látszatának fenntartása. Aki – a kipukkadt lufi befoltozása és újrafújása helyett – a véges materiális javak végtelen bőségének és élvezetének az illúzióját hamarabb feladja és a megújuló természeti és az immateriális (eszmei) társadalmi javak valóban kimeríthetetlen értékeinek bővítésére és fogyasztására (élvezetére) tér át, az most a

fenntartható fejlődés éllóvasa, győztese, más országok példaképe lehet. Már ha megvan ehhez az új érték- és világszemléleten alapuló kellő súlyú egyéni és közösségi, azaz társadalmi eltökéltség. Tudom jól, még nincs meg, sőt még alig körvonalazódik. Holott nálunk, itt és most, legalább a fenntarthatóság sarokpontjainak, tág kereteinek kijelölésére kínálkozna az alkalom. Egyidejűleg folyik ugyanis az állam és a polgár életét alapvetően meghatározó két kiemelkedően nagy horderejű – közjogi és magánjogi – norma, az Alkotmány és a Polgári Törvénykönyv megalkotása. Az államélet és a magánélet terén milyen értékrendszert tükröz, illetve tartalmaz majd ez a két jogi dokumentum? A régit, az újat, vagy a kettő sajátos (magyaros? átmeneti?) elegyét? Be kell vallanom nem irigylem sem az alkotmányozókat, sem a kodifikátorokat, tekintve hogy ahogyan ma még senkinek, úgy nekem sincs kész új receptem. Van viszont régi tapasztalati tudásom, vannak új ismereteim, szerény kreatív hajlalom, így lehet mindezekből olyan egyéni elképzelésem, ami továbbgondolásra érdemes és ebből a célból másokkal megosztható.

2. „A járt utat a járatlanért el ne hagydd!” – ezt a népi bölcsességet, ami az eltévelyedéstől, a „zsákutcás haladástól” kíván megóvni, rávetíthetjük a fenntarthatóság-fenntarthatatlanság mai dilemmájára is. Semmit, ami a történelem eddig járt útján kiállta a fenntarthatóság próbáját, elhagyni nem kell, a folytatás, az új irány pedig csak olyan lehet, ami illeszkedik a régihez, azaz a fenntarthatósághoz. Amilyen jól hangzik ez így általánosságban, olyan nehéz megvalósítani egy-egy konkrét területen. Nézzük ezt meg először az új Ptk. kodifikációja körében. Az új Ptk. koncepciója már bevezetőjében hangsúlyozta, hogy „Nem érinti a Ptk.-nak azokat a rendelkezéseit, amelyek – a Kodifikációs Főbizottság megítélése szerint – nem szorulnak változtatásra, mert megfelelnek átalakult viszonyainknak.”² Ez az eddig járt út fenntarthatóságára utalás és egyúttal fenntartásának a szándéka, kiegészítve a Ptk. négy évtizedes bírói gyakorlatának kodifikációra érett eredményeivel, a nemzetközi jogalkotásból, az Európai Unióhoz való csatlakozásból és egyes új jogterületi fejleményekből (pl. fogyasztóvédelem) adódó követelményekkel. A készülő új Polgári Törvénykönyvnek

¹ A Mathias Corvinus Collegium által szervezett „Az új alkotmány, változások és lehetőségek” c. konferencián 2011. február 16-án elhangzott előadás szerkesztett változata.

² Az új Ptk. Koncepciója és Tematikája. Magyar Közlöny 2003. évi 8. szám A/1/2. p.

tehát úgy kell megőriznie és átmentenie a jövő számára a magánjog által kétezer év alatt kihordott, kiforrott, maradandónak, tehát fenntartandónak bizonyult értékeket, hogy ne merevítse be, ne konzerválja azt a fenntarthatatlan társadalmi-gazdasági rendet, ami most éppen körülvesz minket, közben képes maradjon minden olyan új érték befogadására, ami a régiekkel együtt tovább javítja az embert és az emberek közösségeit, végső fokon a társadalmat.

A Ptk. példáját követve a régi, de bevált értékek átmentése és a nyitottság az új értékek befogadására kell hogy jellemezze az 1989-es „rendszerátvitel” és a most születő új alkotmányunk viszonyát is.

Ezzel együtt is tudnunk kell, hogy sem a Ptk., sem az Alkotmány nem lesz egyszer s mindenkorra adott, tökéletes mű. Tökéletessé tenni, vagy – szerényebben szólva – folyton tökéletesíteni, azaz a fenntarthatóság követelményeinek (kényszereinek) megfelelő tartalommal folyamatosan kitölteni nekünk és utódainknak, a jövő generációknak kell majd. Hiszen ahogyan Meszlény Artúr írta az első Magyar Magánjogi Törvényjavaslathoz: „A törvény betűje holt jog; élő jog az, amit a betűből az élet megvalósít.”³ Az alkotmányos és a magánjogi keretnormákat is a polgárok, az emberek töltik ki – érdekeik és igényeik szerint változó és változtatható – tartalommal. Az emberek „emberi” minőségén, értékrendjén, életvitelén, azaz életviszonyaik (úgyis mint jogviszonyok) alakításán múlik tehát, hogy milyen emberek milyen társadalmat alkotnak. Éppen ezért sok függ attól, hogy a kodifikált normáknak, megelőzőleg az alkotmányozóknak és a Ptk. kodifikátorainak – a múltból a jelenen át a jövőbe tekintve – milyen (fenntartható vagy fenntarthatatlan?) az ember- és társadalomképe.

3. Az, aki – miként én is – világra eszmélő kamaszkorát és felnőtt éveinek több mint felét a szocializmus építésének nevezett kommunista diktatúrában élte, még értette (vagy méginkább érezte) az első szabad választás kampányában (1990 tavaszán) az egyik rendszerváltó párt plakátján szereplő két szó súlyát: „szabadság és tulajdon.” Alatta zárójelben ott volt a szerző is: Kölcsey. De mit is jelentett ez a két szó eredetileg? A polgárosodó társadalmak két legfőbb értékét, az egyes embert (a polgárt) motiváló két legfőbb hajtóerőt. Társadalmi alapérték szerepükben egyúttal a társadalmi béke, a kiegyensúlyozott fejlődés, a „haladás” feltételei. Mert mivel lehet ezeket előmozdítani? Kölcsey szerint⁴ „Nem egyébbel pedig, csak oly közös érdekekkel, mely a társadalom tagjait egyformán kösse a hazához. S ez érdek csupán két szó: szabadság és tulajdon.” Deák Ferenc ugyanígy értette, és az embert motiváló hajtóerőként értelmezte mindkettőt (1840-ben): „A szorgalomnak két hatalmas rugója van:

szabadság és tulajdon.”⁵ A szülőktől és nagyszülőktől megtapasztalt, szorgalmas munkára nevelt gyerekek lelkében a mindennapi küzdelmes életre rezonáltak e fenséges szavak. A saját tulajdonban, saját munkával teremtett létbiztonságban, a család oltalmazó közegében nem éreztünk szegénységet és túlélhető volt a politikai diktatúra is. A „kisbirtokos” szabadságának, függetlenségének érzése volt ez, amit Veres Péter fogalmazott meg a legérzékletesebben: „A kisbirtokos földje tehát nem mozgatható tőkevagyon, hanem csak megélhetési alap. Egyetlen előnye csak az (...): saját földjén talál munkát és saját maga termeli a kenyerét. Ez nagy dolog, a legnagyobb dolog a földön, mert a legnagyobb egyéni szabadságot biztosítja az embernek, ezért ragaszkodik a paraszt olyannyira, életre-halálra a földjéhez. Igaza van: a legmagasabbrendű élet a szabad kisbirtokos élet.”⁶ A saját tulajdonban végzett saját munkán alapuló létbiztonságnak, szabadság-érzésnek azonban komoly ára is volt: a mindennapi fáradtság, küszködés, kockázatok és veszteségek. Ezek azonban nem csökkentették, sőt inkább növelték a munka, a saját tulajdon, a szabadság értékét, becsületét és megbecsülését. Ez a létforma a közösség minden egyes tagjának nem csupán önbecsülést adott, de biztosította az ember (a személyiség) mások általi elismerését, megbecsülését is. A szorgalmas munkánál, a „munkás” embernél ugyanis nincs értékebb, ő az, aki (ismét Kölcsey szavaival) „*hat, alkot és gyarapít*”, és ha ilyenek kellően sokan vannak, a nemzet is gazdagszik, s a haza fényre derül.

4. Ugyan így értette a nemzet gazdagodását Adam Smith is, amikor eredetileg (1776-ban) máig érvényes gondolatát megfogalmazta: „*Saját munkája* olyan tulajdona az embernek, amely minden más tulajdonának a legfőbb forrása, s mint ilyen a legszentebb és legsérthetetlenebb. (kiemelés a szerző – L. B.) A szegény ember minden atyai öröksége a karja ereje és a keze ügyessége; akadályozni őt abban, hogy ezzel az erejével és ügyességével embertársai ártalma nélkül a legjobb belátása szerint éljen, egyenlő a legszentebb tulajdon nyilvánvaló megsértésével.”⁷

A saját munka és saját tulajdon egysége, ennek embert és társadalmat formáló, társadalomszervező ereje alig másfél évtizeddel Adam Smith műve után már megjelent a magyar polgárosodás előfutárainak alkotmányozási-törvényhozási programjában is. A későbbi Szabadság és Egyenlőség Társaságának tagja, a kiváló jogtudós Hajnóczy József már 1790-ben így írt: „Szabad megengedett tisztességes eszközökkel kinek-kinek belátása szerint helyzetét jobbá tenni, vagyonát gyarapítani. Ezeket minden egyént megillető természeti szabályoknak tartom, melyeket a törvények sem módosíthatnak, mégis törvénybe kell iktatni őket, hogy növe-

³ Meszlény Artúr: A Polgári Törvénykönyv szocializálása. A Jogállam Könyvtára 8. Füzet. Franklin Társulat, Budapest, 1916. 17. o.

⁴ Forrás: Nemzeti Olvasókönyv. Szerk.: Lukácsy Sándor. Gondolat Kiadó, Budapest, 1988.

⁵ Uo.

⁶ Veres Péter: A paraszti jövő. Sarló Kiadó, Budapest, 1948. 86. o.

⁷ Adam Smith: A nemzetek gazdagsága. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959. 172. o.

kedjen a hazaszeretet. ... Köztudomású, hogy azok, akik saját jogon rendelkeznek birtokkal, jobban művelik a földet azoknál, akiknek nincsen saját birtokuk. Azonkívül azt a sok apró földdarabot, amelynek külön-külön gazdája van, nagyobb iparkodással művelik, mint az egy tulajdonos nagy kiterjedésű földjeit. ... A tapasztalat azt mutatja, hogy többet végez egy nem robotoló munkás, mint két robotoló. ... Mindenki tudja, hogy a kincstári javakkal gazdálkodnak a legrosszabban. Ha a földbirtok által a haza teljesjogú polgárai lesznek, körömszakadásig védik majd azokat a törvényeket, melyek alapján birtokhoz jutottak.”⁸ Hajnóczy nem csupán az első magyar polgárosodási kísérlet „előfutára”, de a mai magyar polgárosodás programadója is lehetne, hiszen minden gondolata teljesen azonos tartalommal ma is aktuális, ma is az alkotmányozási-törvényhozási folyamat célkitűzése lehetne.

5. Amit Hajnóczy „természeti szabályoknak” tartott, 100 évvel később (1891-ben) annak tartotta XIII. Leó pápa is, Európában máig nagyhatású körlevelében, a *Rerum Novarum*-ban. „... az élet fenntartásának alapja kizárólag az a munka, amellyel valaki a földjét műveli, vagy mesterségét űzi. ... a magántulajdon teljes összhangban van a természet rendjével. ... Mivel pedig az ember a természet javainak megszerzésekor szellemi képességét és testi erejét fekteti az anyagba, és ilyen módon ezt az általa megmunkált anyagi természetű darabot önmagához hasonítja, és a munkában mintegy tulajdon személyiségének bélyegét nyomja rá, teljes mértékben helyes és szükségszerű, hogy ezt a darabot most már sajátjaként bírassa, és ezt a jogát senki meg ne sérthesse ... hogyan tűrné a jogszerűség, hogy valaki birtokba vegye és élvezze azt, amiért más fáradozott? Ahogyan az okozat követi a létrehozó okot, úgy a munka hozama is kizárólag azt illeti meg, aki munkáját ebbe fektette. Ezért az egész emberiség ... magában a természetjogban találja meg a földi javak elosztásának alapját, így a magántulajdont, mint az ember természetének és a békés, nyugodt együttélésnek leginkább megfelelő jogot minden időben szentesítette a gyakorlat.”⁹

Még számtalan azonos vagy nagyon hasonló gondolatot lehetne idézni a magántulajdonra, annak a természetességére, „természeti erejére” vonatkozóan, ami évszázadokon át egyúttal ember- és társadalomformáló erővé is vált és ilyenként is hatott. Ezt a hatást, ezt a folyamatot sommázza – főleg az erőszakos szocializálási kísérletekkel szemben – Navrátil Ákos már 1905-ben úgy, hogy: „A történelmi múlt a magántulajdon mellett bizonyít.”¹⁰ Ez a megállapítás egy évszázados előrete-

kintésben – a korporativista, nemzeti szocialista és kommunista kitérők, totális társadalmisítási kísérletek ellenére is – igaznak bizonyult, sőt, mint látni fogjuk, a fenntartható jövőbe tekintve is aktuális.

6. A magántulajdon természetességéhez meg kell még említeni a társadalmi és a gazdasági élet legkisebb, ám legalapvetőbb emberi közösségét, a házasság és a család intézményét. Amennyire természetes tény volt, hogy „a társadalmi élet alapegysége a család”, olyannyira természetes volt az is, hogy „a család jogi jelentősége a szűkebb családi kör személyi és vagyoni természetű, magánjogi viszonyaira szorítkozik.”¹¹ A tulajdon intézményére vetítve ez azt jelentette, hogy a magántulajdon alapegysége is a családi vagyon volt, a nemzetgazdaság és a gazdálkodás alapegysége pedig a családi gazdaság. A polgár és a paraszt saját munkájára és saját tulajdonára alapozott létbiztonsága és szabadsága tehát egyúttal és természetesen a családja munkáját, tulajdonát, létbiztonságát és privát autonómiáját is jelentette. A vagyonos polgár fogalma felölelte a vagyonos polgári család fogalmát is, valójában ezek alkották a polgári társadalmat.

Mintha már a római magánjogból ismert „bonus et diligens pater familias,” a jó és gondos családapá köszönné vissza ezekből a gondolatokból, mint a polgár modellje, aki jó (tisztességes, becsületes) ember és gondos (körültekintő, szorgalmas, takarékos) gazdálkodó, aki fáradságos munkával hat, alkot és gyarapít, hogy önmaga, a családja (és közvetve a nemzete) sorsát is jobbra fordítsa. Ezt az emberképet és az ebből összegződő társadalomképet jogilag kötelezővé tenni és minden egyestől minden életviszonyban kikényszeríteni nem lehet. Lehet és kell is azonban a politika és a jog, különösképpen az alkotmány és a magánjog ember- és társadalomképévé, fő célkitűzésévé tenni, ahogyan tette ezt, mintegy a klasszikus magyar magánjog fejlődésének mérföldköveként Szladits Károly: „Az életviszonyoknak főképpen két köre az, amelyben az ember túlnyomóan mint *magánegyén* áll szemben más magánegyénekkel: a *magángazdaság* és a *családi élet*. Ezek a magánjog főtárgyai; a magánjog lényegében *vagyonjog* és *családjog*.”¹² Éppen ezért Szladits az emberi személyiséget, a családi kisközösséget és a magángazdálkodást óvta és féltette a túlzott kollektivizálástól, és ami azzal szükségképpen együttjár, a közjog uralmától: „A közületi gazdálkodásban az egyes ember úgy szerepel, mint a közület szerve. A közületi gazdálkodás joga tehát alapjában mindig közjog. Magánvagyonjog csak az egyéni vagy magángazdálkodás körében állhat fenn. ... A magángazdasági rendnek nélkülözhetetlen előfeltétele a *magántulajdon rendje*, amely *biztosítja az egyes gazdálkodó alany részére az uralmat a termelés tényezőin*. ... A magánjog ehhez képest a mai társadalmi gazdasági rend *létfeltétele és biztosí-*

⁸ Hajnóczy József: A magyar országgyűlésen javaslandó törvények lényege. In: Történelmünk a jogalkotás tükrében. Szerk.: Beér János–Csizmadia Andor. Gondolat Kiadó, Budapest, 1966. 617–626. o.

⁹ A társadalom keresztény alapelvei. *Rerum Novarum*. A KDNP kiadása. Budapest, 1991. 16–17. o.

¹⁰ Navrátil Ákos: A gazdasági élet és a jogi rend. Pallas Nyomda, Budapest, 1905. 56. o.

¹¹ Szladits Károly: A magyar magánjog I. Grill Kiadó, Budapest, 1941. 38. o.

¹² Lásd 10. l. i. m. 23. o.

téka.” (kiemelések a szerző: L. B.)¹³ Ebben a felfogásban az „egyes gazdálkodó alany”, mint a magánjog emberképe, az egyénileg, családi keretben, egymással szövetkezve vagy társulva gazdálkodók millióit, a társadalom meghatározó többségét jelenti és egyúttal ez a társadalom arculatát, a társadalomképet is meghatározza. Ezt a társadalomképet pedig az Alkotmány kell hogy visszatükrözze és megerősítse.

7. Ugyanakkor tudnunk kell, hogy a magyar polgárosodás legnagyobb tragédiája, hogy az az ember- és társadalomkép, ami 1948 után a proletárdiktatúrában, az elkobzásos államosítás, az erőszakos kollektivizálás, a kommunista embertípus „eszményítése” és a tervgazdaság dogmatikus erőltetése következtében megroppant, a szocialista kisvállalkozások, a „második gazdaság” korszakában megegyeszer meglevenedett, de a rendszerváltási folyamatban csaknem teljesen elpusztult. A globális emberképnek, gazdasági és társadalmi modellnek az eredményeként pillanatnyi állás szerint nem létezik, visszaállításának még a reménye sem körvonalazódik. Ami helyette kialakult, az a szocialista iparvárosokba és nagyüzemekbe koncentrált, az állami bérabszolgáltatásból a multinacionális bérabszolgáltatásba kényszerített, a munka és a gazdálkodás természetes alapjaitól elszakított *bérmunkás fogyasztók sokasága*. Egyfelől „a bérmunka társadalmá”, másfelől „fogyasztói társadalom”. Az ember nem mint „egyes gazdálkodó alany” részese a tőle függetlenül szervezett globális tömegtermelési folyamatoknak, hanem mint egy egységnyi emberi erőforrás, aki bármikor másikra cserélhető. Hogy ezt elkerülje, a reális munkabérenél kevesebbet is dolgozik, de hogy többet fogyaszthasson, hitelek fejében elzálogosítja a vagyonát és a munkaerejét, azaz a szabadságát is. Mai jólétéért – többnyire csak egy kicsivel jobb létéért – nem csak őseitől örökölt tartalékait, de a jövőjét is feléli, nem köt házasságot, nem vállal gyermeket, elveszi vagy rontja a jövő generációk választási esélyeit. Az önpusztításra is képes, hogy percről-percre jól érezze magát. Pazarló, *hedonista ember*, „good feel” *társadalom*; felelőtlen, fenntarthatatlan jelen, kilátástalan jövő. Lehangelő, reményvesztett ember- és társadalomkép.

8. Ezért olyan izgalmas a kérdés, van-e az új Alkotmánynak és az új Ptk.-nak ember- és társadalomképe? Ha nincs, akkor feladták volna, és többé nincs is rá szükség? Ha van, akkor az a régi, ami valójában sohasem valósult meg, vagy a mai élvezkedő fogyasztó, mint realitás? A választ keresnünk kell, hiszen sem a közjog, sem a magánjog nem lehet meg ember- és társadalomkép, mint cél és egyben érték nélkül.

Szabadság és tulajdon összefüggését, egymásra épülését, egymást feltételező voltát az Alkotmánybíróság – sokat idézett szavaival – már 1993-ban megfogalmazta: „Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia (értsd: a szabadság – kiemelés a szerző – L. B.) hagyományos anyagi alapját

részesíti alapjogi védelemben.” [64/1993. (XII. 22.) ABh.] Joggal kérdezhetjük: a hatalmas „össznépi” tulajdonból a privatizáció folyamata hány ember szabadságának a tulajdoni („anyagi”) alapját teremtette meg? A válasz szomorú és lehangoló. Holott Bibó István már 20 évvel korábban (Ernst Schumacherrel egyidejűleg és egybehangzóan) figyelmeztetett a „túlméretes” – akár magán-, akár állami tulajdon veszélyeire, és a megoldást „a tulajdoni viszonyok felbontásában és humanizálásában” látta.¹⁴ Ez, ahol csak lehetséges a személyes kismagántulajdont jelentette, ahol pedig nem, ott a „munkás öngazdát”, de mindkét esetben az ember, a munka és a tulajdon összekapcsolását, azaz az emberléptékűséget és az emberközpontúságot.

A jogirodalomban egyetlen írást találtam, amely az új Ptk.-val összefüggésben annak emberképét felvázolta: „az öntudatos, autonóm, bátran kockáztató, saját ügyeit felnőtt módon intézni tudó emberkép, aki nek nincs szüksége minden oldalról állami megtámasztásra, még kevésbé az állam gyámkodására.”¹⁵ Ennek az emberképnek az előképeként maga a szerző is utal a „bonus et diligens paterfamiliasra”, az előrelátó és okos férfira („*homme prudent et prévoyant*”), az ésszerűen gondolkodó emberre („*reasonable man*”), vagy a magyar magánjogban honos „jó gazda” fogalmára. Vagyis ez az új emberkép nagyonis a régi, és én ennek örülök, mert olyan alapvető (európai civilizációs) érték, amit nagy kár lenne kidobni, különösen mert nincs, eddig sem volt, és nem is körvonalazódik jobbra. Elsőrendű kötelességünk tehát ezt az emberképet – mint apáink, nagyapáink, dédapáink képét szobánkban az „ősök falán” – megőrizni. De nem elég megőrizni sem, mármint holt betűként, vagy akár absztrakt magatartási mérceként az Alkotmányban és a törvénykönyvben, hanem „szellemét”, azaz érték-tartalmát életben is kell tartani, autonóm mozgásterét, szabadságának feltételrendszerét – így különösen tulajdonhoz és munkához jutási esélyeit – közpolitikai és magánjog-politikai eszközökkel újra kell teremteni.

Ha ezt az értéktartalmat hordozó *emberképet*, úgy is mondhatjuk *emberfajtát* a kipusztulás veszélye fenyegeti, akkor az új Alkotmány és az új törvénykönyv által is védetté kell nyilvánítani. Miért csak a kék bálnát, a kerecsensólymot, vagy a magyar kikericsét, a bánáti bazsarózstól illethet meg az élethez, a fennmaradáshoz való jog?

9. A legkorszerűbb (nem a mában, hanem a jövőben) gondolkodók, az öko-filozófia és az öko-közgazdaságtan hívei újra az egyes emberben és az emberléptékű kisközösségekben, az egyéni és családi gazdálkodásban, a természetes, egészséges és kreativitást elősegítő kistulajdonban látják legnagyobb problémá-

¹⁴ Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. Válogatott Tanulmányok III. 5-123/70. o. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.

¹⁵ Lábady Tamás: Alkotmányjogi hatások a készülő Ptk. szabályaira. Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/2. szám 13–19./15. o.

¹³ Uo. 33. o.

ink megoldását. „A kis egységekbe szerveződött emberek jobban gondját viselik a *maguk* földdarabjának vagy más természeti erőforrásnak, mint a névtelen vállalatok vagy a nagyzási hóhortban szenvedő kormányzatok. ... A család mellett a munka és a munka által létrehozott kapcsolatok képezik a társadalom igazi alapját. Ha az alapok betegek, hogyan lehet a társadalom egészséges?”¹⁶ Az újfajta gondolkodás lényegét Ernst Schumacher – Mahatma Gandhira hivatkozva – így foglalta össze: „tömegek általi termelést, nem pedig tömegtermelést. ... az emberek csak kicsi, áttekinthető csoportokban lehetnek önmaguk. Így hát meg kell tanulnunk olyan tagolt szerkezet fogalmaiban gondolkodni, amely kisléptékű egységek sokaságát képes magába olvasztani.”¹⁷ Programja a fenntartható fejlődés programja, ami már ma aktuális, de még inkább jövőbemutató.

A kisléptékű (emberléptékű) egységek tagolt szerkezete igaz kell legyen a tulajdonszerkezetre, a gazdaság szerkezetre, a településszerkezetre, de még a demokráciára is, az új „ökoszociális” piacgazdaság egészére is. Ez az a szerkezet, aminek középpontjában változatlanul az ember áll, nem absztrahálva, hanem gondolkodó és érző, a maga és a családja boldogulásáért küzdő, eleven emberként. A természetközpontság és az „emberléptékűség” sohasem lehet idejétmúlt, akármilyen technikai, nagyüzemi, társadalmasítási, multinacionális vagy globális erők támadják és fenyegetik is. Elvégre „nem a nép van a gazdálkodásért, hanem a gazdálkodás van a népért.” Ahogyan azt már Veres Péter bölcsen összefoglalta és javasolta: „A kormányoknak az a kötelességük, hogy ezt a kisüzemi termelést úgy szervezzék meg minden téren, értékesítéssel, hitellel, gépekkel, traktor-állomásokkal, szövetkezetekkel, szakiskolákkal és mintagazdaságokkal, hogy a legfejlettebb nagyüzemekkel is felvehessék a versenyt. És ezt lehet is. Ha a nagy gépek nem alkalmasak a kisüzemben, akkor gyártani kell apró gépeket, ... Fő az, hogy mentől több ember szabadnak érezze magát.”¹⁸ Mintha csak folytatta vagy idézte volna Veres Péter gondolatát Ernst Schumacher immár szélesebb összefüggésben, ökológiai és fenntarthatósági szempontból; „Nem kétkedem benne, hogy a műszaki fejlődésnek új irányt lehet szabni, olyan irányt, amely a fejlődést visszavezeti az ember valódi igényeihez, vagyis: az *ember tényleges méreteihez*. Az ember kicsi, következésképpen a kicsi szép. Az óriás méretek hajszolása az önpusztítás szenvedé-

lye.”¹⁹ Márpedig a technikának – és a modern kor minden „vívmányának” – az embert kell szolgálnia az elembertelenítése helyett. Így pl. éppen a műszaki-technikai fejlődés napjainkra a gazdálkodás minden területén kifejlesztette azokat az „apró gépeket”, amelyek a kisüzemi, személyes és családi gazdálkodást (mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi és szolgáltatási tevékenységeket) újból lehetővé teszik.

10. Ugyanakkor az emberléptékűség megőrzése, ideértve az ember személyiségét fejlesztő és önazonosságát erősítő kisközösségek megőrzését is, nem csupán társadalmi-gazdasági, de egyben természeti-biológiai-pszichológiai kíváncsi is. Az individuális önzésből „A legfontosabb kiút talán a társadalmak újjáépítése kisközösségekből. Ezekben a közösségekben ... a kölcsönösség folyamatosan monitorozható, a közösség tagjai ezáltal egymást lélekben folyamatosan nemesítik. Közös kimunkált eszméért harcolnak, és egy nagyobb társadalmi szerveződés, egy nemzet ideális építőköveivé válhatnak.”²⁰

Egy önmagáért és családjáért munkálkodó, a lét-fenntartásához szükséges javairól öngondoskodó, közössége tagjaival kölcsönösen előnyös, együttműködésen és nem önzésen alapuló kapcsolatokat létesítő ember képe rajzolódik ki tehát újra előttünk. Ez volt és ez marad is a fenntartandó emberkép, és ezekből az emberekből áll össze a fenntartható társadalomkép. A túlméretezett szervezetek és intézmények már a nemzeti közjog kereteit is szétérték, a nemzeti magánjogokról pedig tudomást sem vesznek. Ahogyan nem számottevő tétel a számukra az egyes (kis-) ember és annak mindennapi élete sem. Márpedig a magánjog a „mindennapok”, a kisemberek joga,²¹ a fenntartható jövő pedig alapvető emberi (alkotmányos) jog. Ezért jól tesszük, ha ragaszkodunk – foggal-körömmel, mint Veres Péter kisbirtokosa a földjéhez – a hagyományos (klasszikus) ember- és társadalomképhez. Elvégre nem csupán új Alkotmányról és új Ptk.-ról van most szó, hanem általuk is védetten az emberségünkről (méltóságunkról), az életünkről, a munkánkról, mint legszenvedőbb és legsérthetlenebb tulajdonunkról, a boldogulásunkról, a szabadságunkról. Ezek azok az alapvető értékek, amelyek – ha az embert és a polgárt belülről motiválják – alapvető polgári erények, így a Polgári Törvénykönyv és a „polgári” Alkotmány alapvető értékei, erényei is kell hogy legyenek. Hiszen – mint azt Arisztotelészről tudjuk, az állam lelke: az alkotmány, az alkotmány lelke pedig: a polgárok erénye.

¹⁶ Ernst Schumacher: A kicsi szép. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1991. 3536. o.

¹⁷ Uo. 76. o.

¹⁸ Vers Péter: i. m. 90–91. o.

¹⁹ E. Schumacher: i. m. 163–164. o.

²⁰ Freund Tamás: Az önzés és az elmagányosodott ember. Magyar Szemle, Új évfolyam: XIV. 2. sz. 2005. 1–4/3. o.

²¹ Asztalos László: Polgári jogi alaptan. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. 13. o.

A „VALÓDI” ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉS ELBÍRÁLÁSÁNAK FŐBB JELLEMZŐI

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS¹

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja a magyar jogrendszerben is intézményesíti az alkotmányellenes bírósági döntésekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz intézményét, az ún. valódi alkotmányjogi panaszt. Az alapjogvédelem e sajátos eszköze néhány más állam jogában már régebb óta ismert, így a bírói döntések alkotmányossági alapú felülvizsgálatában szerzett tapasztalataik, illetve az e területen kialakított joggyakorlatuk nem elhanyagolható információkkal szolgálhat a hazai jogalkalmazók és jogkeresők számára.

Az alábbi összeállítás konkrét kérdésekre adott válaszokon keresztül igyekszik bemutatni a valódi alkotmányjogi panasznak az osztrák (az összefoglalót készítette: K. Lachmayer²), a német (az összefoglalót készítette: M. Hartwig³), a spanyol (az összefoglalót készítette: L. Á. Álvarez⁴), a cseh (az összefoglalót készítette: V. Götinger⁵) és a dél-afrikai (az összefoglalót készítette: F. Sucker⁶) jogban kialakult természetére és a panasz elbírálásának főbb jellegzetességeire.

1. Az Alkotmány értelmében az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatás részét képezi vagy önálló államhatalmi ág?

Ausztria. Az Osztrák Szövetségi Alkotmány által 1920-ban létrehozott Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) önálló intézmény, amely egyedülként gyakorolja a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára irányuló hatáskört. Ugyanakkor egyike a há-

rom osztrák legfelsőbb bíróságnak. Az Alkotmánybíróság mellett meg kell említeni a Közigazgatási Bíróságot (Verwaltungsgerichtshof) és a Legfelsőbb Bíróságot (Oberster Gerichtshof). A Legfelsőbb Bíróság a rendes bírósági rendszer legfelsőbb fóruma, amely főként polgári és büntetőügyekben jár el. A legfőbb bírói fórumok között nincs hierarchia. Ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság és a Közigazgatási Bíróság köteles az Alkotmánybíróság előtt eljárást indítani, ha jogszabály vagy általános közigazgatási norma alkotmányossága kapcsán kétségei támadnak.

Németország. Az alaptörvény IX. fejezete (92–104. cikkek) foglalkozik a bíróságokkal. A 93. és 94. cikkei tartalmazzák az Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezéseket. Ily módon az Alkotmánybíróság a bírósági rendszer részét képezi, nem tekinthető a kormányzat elkülönült részének. Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bírósági rendszerbe épülne be, de azt sem, hogy a rendes bíróságokéhoz hasonló hatáskört gyakorolna.

Spanyolország. A spanyol Alkotmánybíróság speciális bíróság. Nem része a bírósági szervezetnek, melyet alátámaszt az is, hogy a rendes bíróságok szervezetét szabályozó törvény (*Ley Orgánica del Poder Judicial*, bírósági törvény) általánosan nem alkalmazható rá. Az alkotmánybírák kinevezése és jogállása, valamint az alapjogokat sértő bírói döntések ellenőrzésének feladata olyan kérdések, amelyeket közvetlenül a spanyol Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény (a törvény kifejezetten tartalmazza az Alkotmánybíróság jogállását, miként azt az 1. § világosan kimondja) rendez. Mindezt annyival mégis pontosítani kell, hogy a bírósági törvény néhány szakasza esetenként, szubszidiárius módon alkalmazandó az Alkotmánybíróságra is. Ilyen például a bírói hivatás gyakorlása során felmerülő érdekkonfliktus megelőzését célzó rendelkezés, vagy néhány eljárási szabály.

A spanyol Alkotmánybíróság semmilyen módon nem függ a Kabinetttől. Igaz, hogy a 12 alkotmánybíróból kettőt a Kormány nevez ki, de ez nem érinti a végrehajtó hatalomtól való önállóságát és függetlenségét. Az alkotmánybírákat 9 évre nevezik ki, ezen idő alatt hivatalukból csak az Alkotmányban (a spanyol Alkotmány 59. §-a) és a törvényekben meghatározott okokból és indokokkal lehet elmozdítani őket.

¹ A „nemzetközi kitekintés” Jakab András egyetemi docens (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Alkotmányjogi Tanszék) közreműködésével jött létre.

Az idegen nyelvű anyagok fordítása, valamint a „nemzetközi kitekintés” az Alkotmánybírósági Szemle szerkesztőségében készült.

² Priv.-Doz. Dr. Konrad Lachmayer is senior lecturer at Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, University of Vienna; (A Bécsi Egyetem Alkotmányjogi és Közigazgatási jogi Tanszékének vezetője).

³ Dr. Matthias Hartwig, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg (Max-Planck Intézet – Összehasonlító Közjog és Nemzetközi Jog, Heidelberg).

⁴ Profesor contratado doctor de la Universidad de Oviedo; (Oviedo-i Egyetem, egyetemi professzor).

⁵ Külügyi főtanácsos a Cseh Alkotmánybíróságon.

⁶ Lecturer, WITS University, Oliver Schreiner School of Law, Faculty of Commerce, Law and Management, (Egyetemi adjunktus, Witwatersrand Egyetem, Oliver Schreiner School of Law, Kereskedelmi, Jogi és Menedzsment Kar, Johannesburg).

Csehország. Az Alkotmány 81. §-a értelmében a Cseh Köztársaságban a bírói hatalmat a Köztársaság nevében független bíróságok gyakorolják. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság egyike ezeknek a bíróságoknak és így részese a bírói hatalomnak, nem része a rendes bíróságok rendszerének. Az Alkotmánybíróság az állam speciális, önálló testülete, amelynek feladata az alkotmányosság védelme (míg a rendes bíróságok a törvényességet védik).

Dél-Afrika. [„Szakaszok”: a dél-afrikai Alkotmány szakaszai, Szabályzat: az Alkotmánybíróság szabályzata.⁷]

A 165(l) szakasz szerint a bírói hatalmat Dél-Afrikában a bíróságok gyakorolják. A 166(a) szakaszban az Alkotmánybíróság bírósággént került megnevezésre, így a bírói szervezet része.

2. Melyek az alkotmányjogi panasz előterjesztésének eljárási feltételei (*locus standi*)? Csak a jogerős döntés támadható meg vagy más bírósági határozatok is?

Ausztria. Az osztrák alkotmányos rendszer nem ismeri speciálisan az alkotmányjogi panasz (Verfassungsbeschwerde/amparo) intézményét, amely lehetővé teszi az egyének számára, hogy alkotmányellenességre hivatkozással a rendes bírósági ítéletekkel szemben panasszal éljenek. Azonban két különböző lehetőség mégis rendelkezésre áll az Alkotmánybíróság előtti eljárás megindítására a rendes bíróságokkal kapcsolatban: egyrészt maga az Alkotmánybíróság (és nem az egyén) hivatalból indíthat bírósági felülvizsgálati eljárást alkotmányossági vonatkozásokra tekintettel. Másrészt pedig, meglehetősen szűkörben, de létezik a rendes bíróság által alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára irányuló alkotmánybírósági eljárás. Mindazonáltal az utóbbi lehetőség az alkotmánybírósági gyakorlat miatt rendkívül korlátozott, és nem a rendes bírósági ítéletek elleni eljárást jelenti.

Az Alkotmánybíróság ügyeinek többsége közigazgatási tárgyú. A Szövetségi Alkotmány (Bundes-Verfassungsgesetz) 144. cikke alapján az Alkotmánybíróság közigazgatási tárgyú alkotmányjogi panaszokat dönt el. A menekült ügyekre 2008-ban felállított Menekültügyi Bíróság rendkívül megnövelte az Alkotmánybíróság elé kerülő alkotmányjogi panaszok számát (Szövetségi Alkotmány 144a cikk).

Az alkotmányjogi panaszra leginkább a Legfelsőbb Bíróság (és nem az Alkotmánybíróság) előtti úgynevezett „alapjogi panasz” (Grundrechtsbeschwerde) hasonlít, amely — az Európai Emberi Jogi Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 5. cikkére tekintettel —, kizárólag büntető ügyekben alkalmazható eszköz.

Az alkotmányjogi panasz hiánya jogállami hiányos-

ság. A hatékony alkotmányos védelem hiánya az alkotmányos igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést is korlátozza Ausztriában. Ez a helyzet különböző, az Európai Emberi Jogi Bíróság előtti eljárásokra, és az Egyezmény megsértésének megállapítására vezetett. Több, a helyzeten változtatni szándékozó alkotmánymódosítás is kudarcot vallott már, 2008-ban, a jelenlegi kormányzat által tett kísérlet is politikai okokból bukott el a parlamentben.

Tehát a bírói döntések ellen nem nyújtható be alkotmányjogi panasz. Csak a közigazgatási ügyekben hozott határozatok, ideértve a Független Közigazgatási Bíróság (Unabhängige Verwaltungsenate) és a Menekültügyi Bíróság döntéseit is, támadhatóak az Alkotmánybíróság előtt. A rendes bírák indíthatnak eljárást egy jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára [Szövetségi Alkotmány 89. cikk (2) bekezdés]. Ez a lehetőség azonban a Legfelsőbb Bíróság bíraira és a másodfokon eljáró bírákra korlátozódik.

Németország. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény (a továbbiakban: Abtv.) 90. cikke rendelkezik az alkotmányjogi panasz eljárási előfeltételeiről. Alkotmányjogi panaszt akkor lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz, ha az indítványozó Alkotmányban védett alapjogait megsértették. Az alapjogi jogsérelemnek állami aktusból vagy állami mulasztásból kell származnia. Alkotmányjogi panaszt a sérelmezett aktus kibocsátásától számított egy hónapon belül lehet benyújtani.

A panaszosnak ki kell merítenie minden lehetséges rendes bírói jogorvoslati lehetőséget [90. cikk 2. bekezdés]. Az Alkotmánybíróság e követelménynél továbbment, és bevezette a szubsidiaritás fogalmát. Ez azt jelenti, hogy a panaszosnak minden olyan intézkedést meg kell tennie, amely a sérelmezett jogsértés megszüntetéséhez vezethet, még olyanokat is, amelyek nem minősíthetők jogorvoslatnak a szó szoros értelmében. Mindazonáltal a 90. cikk 2. bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Az Alkotmánybíróság a jogorvoslatok kimerítése előtt közvetlenül is döntést hozhat az ügyben, ha a panasz közérdekkel bír, vagy a panaszos súlyos és elkerülhetetlen sérelmet szenvedne el a jogorvoslatok kimerítése kapcsán”. Az Alkotmánybíróság kivételes esetben tekint el a jogorvoslatok kötelező kimerítésének követelményétől.

Spanyolország. a) Az alkotmányjogi panasz szubsidiárius eljárás. Ez azt jelenti, hogy az alapjogok rendes bíróságok által történő megsértésére elsődlegesen a bíróságok előtt kell hivatkozni. Ezt kifejezett módon kell megtenni, mielőtt a magánszemély felismeri a jogsértést. Csak akkor lehet alkotmányjogi panasszal élni, ha a rendes bíróságok előtt az alapjogi védelem megghiúsul, és valamennyi jogorvoslatot kimerítettek.

b) Alkotmányjogi panasszal kifogásolható a rendes bíróságok alapjogokat sértő tevékenysége és mulasztása. Ezt tág értelemben kell felfogni. Azaz: az alkot-

⁷ Kihirdetve az R1675 Kormányzati Közleménnyel a 2003. október 31-i Kormányzati Közlönyben.

mányjogi panasz nem csupán a jogerős bírói döntések megtámadására vehető igénybe, hanem egyéb, közbenső aktusokkal szemben is, ha azok alapjogot sértenek és ez a jogsérelem nem orvosolható. Fontos kiemelni, hogy maguknak az aktusoknak kell az alapjog sérelmét előidéznük. Így, nem elég az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez az, hogy a bírósági aktus nem orvosol egy korábbi, állami szerv vagy valamely személy által okozott alapjogsérelmet.

c) Az alkotmányjogi panasz hatálya nem terjed ki a spanyol Alkotmány által elismert bármely jog sérelmére. Az Alkotmánybíróság csak az Alkotmány 19–29. szakaszaiban és a 30.2. szakaszában szabályozott alapjogot érintő viták feloldására rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmány 11–13. és 30–38. szakaszaiban elismert alkotmányos jogok védelme kizárólag a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

d) Alkotmányjogi panasszal csak a megelőző bírósági eljárásban résztvevő egyének, az ombudsman és az ügyész is élhet.

Csehország. Alkotmányjogi panasz alatt a bírói döntések ellen benyújtott, alkotmányellenességre hivatkozó egyéni panaszokat értjük.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeit az alkotmánybíróságról szóló törvény határozza meg. Természetes és jogi személyek egyaránt benyújthatnak panaszt, állampolgárságra való tekintet nélkül, ha valamely állami hatóság döntése vagy egyéb cselekménye megsértette az Alkotmányban vagy a Kartában biztosított alapvető jogukat vagy szabadságukat. A panaszjárásban kötelező a jogi képviselő. Az alkotmányjogi panaszt az utolsó jogorvoslati eljárásban született határozat kézhezvételét követő 60 napon belül kell benyújtani.

Dél-Afrika. A magánszemélyek által bírói ítéletek ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz alapozható a döntés tartalmát érintő, illetve speciális eljárást sértő (pl. tisztességes eljárás) alkotmányellenességre. A magánszemélyek a bírósági ítéletek ellen alkotmányellenességre alapozott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságnál, a Legfelsőbb Bíróságnál és a *High Court*-oknál terjeszthetnek elő. E bíróságok hatásköre az alkotmányjogi panaszok tekintetében versengő jellegű. A bírói hatalom megoszlása alkotmányjogi ügyekben egyedi. A rendszer dióhéjban a következő:

Az Alkotmánybíróság a legmagasabb szintű bíróság (a legvégső bíróság) minden alkotmányjogi ügyben, amit a 167(7) szakasz akként fogalmaz meg, hogy: „minden, az Alkotmány értelmezését, védelmét vagy végrehajtását magában foglaló kérdés”. Ez egy specializált Alkotmánybíróság, mivel csak alkotmányjogi ügyekben, illetve alkotmányjogi ügyekben hozott döntésekhez kötődő kérdésekben dönthet [167(3)(b) szakasz]. A hatásköre versengő és kizárólagos hatáskörre bontható.

Az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe tar-

tozik az állami szervek között nemzeti és tartományi szinten felmerült vitákban, valamint a tartományi törvényjavaslatok alkotmányossága feletti vitákban való döntés; annak meghatározása, hogy a Parlament vagy az Elnök elmulasztott-e valamilyen alkotmányos kötelezettséget teljesíteni; és a tartományi alkotmányok hitelesítése [167(4) szakasz].

Ebből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs kizárólagos hatásköre a magánszemélyek bírósági határozatokkal szemben előterjesztett, alkotmányellenességen alapuló panaszaira, mivel ez nem szerepel a kizárólagos hatáskörök listáján [167(4) szakasz]. Így ez a *High Court*-okkal és a Legfelsőbb Bírósággal közösen gyakorolt versengő hatáskör. Egy alkotmányjogi ügy általában a *High Court*-októl kerül a Legfelsőbb Bíróság, majd végső fokon az Alkotmánybíróság elé. Így minden ügyben, ahol az Alkotmánybíróságnak versengő hatásköre van más bíróságokkal, az elsődlegesen egy fellebbezési, és nem elsőfokú bíróságot jelent. Az Alkotmánybíróság csak kivételes esetekben tárgyal azokban ügyekben első fokon, ahol egy másik bíróságnak kellene eljárnia. A 167(6)(c) szakasz szerint a nemzeti jognak vagy az Alkotmánybíróság Szabályzatának lehetővé kell tennie, hogy az ügyet közvetlenül az Alkotmánybíróság elé vigyék, ha az az igazság érdekét szolgálja („in the interest of justice”) és az Alkotmánybíróság engedélyezi.

Habár az alkotmányjogi panasszal három különböző bírósághoz is lehet fordulni (*High Court*, Legfelsőbb Bíróság, Alkotmánybíróság), a továbbiakban az Alkotmánybíróság előtti alkotmányjogi panasz előfeltételei kerülnek bemutatásra. Különbséget kell tenni a sürgős indítványok eljárása, a közvetlen hozzáférés és a fellebbezési eljárás között.

a) Az alkotmányjogi panasz eljárási előfeltételei (*locus standi*) az Alkotmánybíróság Szabályzatában találhatók. Az 1(3) szabály úgy rendelkezik, hogy a Szabályzatban minden, „az iratoknak a hivatalvezetőnél való benyújtása”-ra történő hivatkozást úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja ezeknek az iratoknak a másik fél részére való előzetes kézbesítését, valamint minden releváns irat 25 példányban, továbbá az Alkotmánybíróság által használt szoftverrel kompatibilis elektronikus változatának a benyújtását⁸. Ezt a követelményt a 20(2) szabályra figyelemmel kell értelmezni, mely úgy szól, hogy ha a fellebbezésben egy iratot lemez vagy elektronikus formában nyújtanak be, a félnek csak 13 példányt kell benyújtania.⁹

A 11(1) szabály szerint minden olyan ügyben, ahol bármely okból kérelemre van szükség¹⁰, a kérelmet

⁸ Word Perfect 5, 6 és 7, valamint az MS Word

⁹ Az 1(4) szabály megköveteli, hogy ahol elektronikus formában kerül sor az értesítésre vagy más közlésre, az értesítést vagy egyéb közlést küldő félnek a hivatalvezetőnél a közlés vagy értesítés dátumát igazoló, a fél által aláírt tanúsítvánnyal együtt kell benyújtania.

¹⁰ A magánszemélyek alkotmányellenességre alapozott, bírói döntések elleni panaszai esetén szükséges az indítvány.

indítvány formájában kell előterjeszteni, alátámasztva a kérelmező által hivatkozott tényekre vonatkozóan eskü alatt tett írásbeli nyilatkozattal (*affidavit*), meg kell jelölni a Hivatalvezető hivatalától 25 km-en belül egy címet mint fizikai és postai címet, fax és telefonszámokat és e-mail címet, ha van, ahol az eljárásban született valamennyi irat kézbesítését és közlését átveszi/fogadja, és meg kell jelölni egy napot, nem kevesebbet, mint annak az ellenérdekű fél számára való kézbesítésétől számított 5. nap, amelyet megelőzően az ellenérdekű fél köteles írásban értesíteni a kérelmezőt, hogy ellenzi-e a kérelmet, továbbá nyilatkozni kell arról, hogy ha nincs ilyen értesítés, akkor a hivatalvezető köteles az ügyet elbírálás végett az Elnök (*Chief Justice*) elé terjeszteni. Ezt hasonló szabályok [(3) bekezdés] követik az ellenkérelemre vonatkozóan.

b) Nemcsak a jogerős ítéletek támadhatók meg az Alkotmánybíróság előtt, hanem más bírósági döntések is. Először is, a fellebbezésnek a *High Court*-tól közvetlenül az Alkotmánybírósághoz kell kerülnie (következésképpen kihagyva a Legfelsőbb Bíróságot), ha a fellebbezés egyetlen alapja az alkotmányjogi kérdés.¹¹ Csak a vegyes ügyekben kell előbb a Legfelsőbb Bírósághoz fordulni¹², mivel az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel a rendes jogviták megoldására, és nincs fellebbezési lehetőség az Alkotmánybíróságtól a Legfelsőbb Bírósághoz. Ugyanez a helyzet, ha a fellebbezési eljárásban az érvelés a *Bill of Rights* közvetett alkalmazásától függ. Ilyen esetekben a jogot kell továbbfejleszteni vagy értelmezni.

Másrészt, kivételes esetekben, és ha az igazság érdekét szolgálja, az Alkotmánybíróság engedélyével az Alkotmánybíróság még első fokon is tárgyalhat egy ügyet, melyet egyebekben egy másik bíróság tárgyalhatna [167(6)(c) szakasz]. Többek között ez az az eset, amikor az ügy megfelelő közösségi jelentőséggel bír.

Harmadszor, a 172(2)(b) szakasz szerint megfelelő jogi érdek esetén bárki közvetlen fellebbezéssel élhet vagy közvetlenül kérelemmel fordulhat az Alkotmánybírósághoz abból a célból, hogy az hagyja helyben vagy változtassa meg valamely bíróság alkotmányjogi érvénytelenség tárgyában hozott határozatát. Így, ha a *High Court* vagy egy hasonló jogállású bíróság kimondja egy magatartás alkotmányellenességét (jogi érvénytelenségét), a megfelelő érdekkeltséggel rendelkező személy közvetlen fellebbezéssel élhet az Alkotmánybíróságnál.

Az alkotmányjogi ügyekkel foglalkozó többi bíróságra ez a kérdés nem vonatkozik, mivel az Alkotmánybíróságnak kell megerősítenie minden, a Legfelsőbb Bíróság, a *High Court*-ok, vagy hasonló jogállású bíróságok érvénytelenség tárgyában hozott határozatát, mielőtt azok hatályossá válnának, [167(5) sza-

kasz], mivel az Alkotmánybíróság minden alkotmányjogi ügy legmagasabb szintű bírósági fóruma.

3. Milyen módszereket alkalmaznak az Alkotmánybíróság túlterheltségének megakadályozására?

a) Rendelkezik-e az Alkotmánybíróság diszkrecionális jogkörrel a panaszok kiválogatásában, vagy minden panaszt el kell bírálnia? A formai okokból történő visszautasítás is (*Abweisung/Zurückweisung*) ebben az értelemben elbírálásnak minősül.

Ausztria. A Szövetségi Alkotmány 144. cikk (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság akkor utasíthatja vissza a panaszt, „ha eleve sikertelennek tűnik, vagy ha a döntéstől nem várható alkotmányjogi kérdés tisztázása. Nem lehet visszautasítani az indítványt, ha a 133. cikk értelmében az ügyben a Közigazgatási Bíróságnak nincs hatásköre”. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 19. § (3) bekezdés 2. alpontja további lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára a panasz visszautasítására, ha „a) az ügy egyértelműen nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, b) határidő eltelte esetében, c) formai hiányosságok esetében, d) res iudicata esetében, e) nem jogosulttól származó indítvány esetében.” A gyakorlatban a Szövetségi Alkotmány 144. cikkén alapuló ügyek 75%-át utasítják vissza e rendelkezés alapján.

Németország. Az Alkotmánybíróságnak nincs diszkrecionális joga az ügyek közötti válogatásra, illetve az ügyek visszautasítására. Azonban az alkotmányjogi panasznak befogadhatónak kell lennie. A 93. cikk 2. bekezdése szerint „A panasz befogadható, ha a) alkotmányos jelentőséggel rendelkezik, b) alkalmas a 90. cikk szerinti alapjogok érvényesítésére. Ide tartozhat az az eset is, ha a panaszos az ügy érdemi elbírálása nélkül különösen súlyos sérelmet szenvedne.

A rendelkezésnek két lényegi aspektusa van:

a) az Alkotmánybíróság dönt a befogadhatóságról, mely a német jog szerint nem jelent diszkrecionális jogkört. Diszkrecionális jogkörrel akkor lehetne beszélni, ha szabadon dönthetne a befogadhatóságról. Azonban a német Alkotmánybíróságot köti a befogadhatóság fogalma, mely nem szabad értelmezés tárgya.

b) az Alkotmánybíróság dönthet úgy, hogy annak ellenére nem fogad be egy ügyet, hogy a panaszos különösen súlyos sérelmet szenvedett el. A személyes sérelem nem döntő kritériuma a befogadhatóságnak. Az alkotmánybíróság gyakorlata azonban ennek ellenkezőjét mutatja: a különösen nagy sérelem elszenvedése esetén a panaszokat mindig befogadja.

Az előbbiekben említett feltételek szerint az Alkotmánybíróság tanácsa (összetételét lásd később) az – Alkotmánybíróság nevében hozott – egyhangú határozattal utasítja vissza az alkotmányjogi panasz befogadását. Ez a döntés nem igényel szóbeli meghallgatást, jogerős, és nem szükséges indokolni (93/D. cikk 1. be-

¹¹ Ez a fél számára általában költség- és időmegtakarítással jár, és ez különösen fontos, ha az ügy sürgős.

¹² Lásd MEC for development Planning and Local Government v Democratic Party 1998 (4) SA 1157 (CC) 28–30. bekezdés

kezdés). Egyhangúság hiányában a Szenátusnak kell az ügyben döntenie.

Kritika tárgyát képezte, hogy a visszautasítást nem kell indokolni. Ezt a törvényi lehetőséget a '90-es években vezették be. Részben azzal magyarázható, hogy ily módon az Alkotmánybíróság nem teremt precedenst, és megkönnyíti a döntéshozatalt. Figyelembe kell venni, hogy az Alkotmánybíróság évente több mint 6000 döntést hoz, ami, figyelemmel a bíróság felépítésére, azt jelenti, hogy minden bíró három döntés meghozatalában vesz részt naponta. Ez a túlterheltség lehetetlenné teszi minden döntés precíz indokolását.

A tanács a megalapozott és az Alkotmánybíróság által már vizsgált alkotmányossági problémát felvető alkotmányjogi panaszok esetében dönt. Ez a döntés a Szenátus döntésével egyenértékű.

Spanyolország. 2007 óta a spanyol alkotmánybírósági törvény lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság automatikusan elutasítsa azokat a panaszokat, amelyek nem bírnak „különös alkotmányjogi jelentőséggel” (*certiorari*). A panasznak ezt a „különös alkotmányjogi jelentőségét” az adja, hogy a konkrét ügyek mennyiben járulnak hozzá (1) az Alkotmány értelmezéséhez, (2) általános alkalmazásához, (3) valamint az alapjog tartalmának és terjedelmének meghatározásához (spanyol alkotmánybírósági törvény 50.1b szakasz).

Csehország. Az Alkotmánybíróság nem mérlegelhet a panaszok kiválasztásában, de joga van arra, hogy a panaszt visszautasítsa, ha például

- a panaszosnak nem volt joga benyújtani a panaszt,
- a panasz nyilvánvalóan alaptalan vagy befogadhatatlan,
- hiányzik a jogi képviselet,
- a panaszos a hiányok pótlását határidőn belül elmulasztotta vagy
- a panasz nem tartalmazza a törvényben előírt követelményeket.

A visszautasítást minden esetben indokolni kell.

Dél-Afrika. Ez idáig nem volt probléma a túlzott ügyteher miatt. Nincs mérlegelési jogkör a panaszok kiválasztásában. Az Alkotmánybíróságnak minden kérelemre reagálnia kell, minden kérelemről határozatot kell hoznia, akkor is, ha elutasítja őket. Az ügynek alkotmányjogi tárgyúnak kell lennie és az igazság érdekét kell szolgálnia.¹³ Ha ez a két kritérium teljesül, elvben nincs mérlegelési jogkör az ügyek elintézésében.¹⁴ Mindazonáltal, az Alkotmánybíróság dönti el,

hogy mi az alkotmányjogi ügy és mi áll az igazság érdekében.

Minthogy az alkotmány a legfőbb törvény, a legtöbb ügy felvet alkotmányjogi kérdést. Kivételt képeznek a tényekre alapozott büntető fellebbezések, mivel a ténykérdéseket nem tekintik alkotmányjogi ügynek.¹⁵ A legutolsó legfelsőbb bírósági törvényjavaslatban kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság legyen minden ügyben a csúcsbíróság. Akkor a hatásköre természetesen sokkal bővebb lenne.

Miként azt az előző kérdés nyomán kifejtettem, az „igazság érdeke” messze összetettebb és értékelése számos különböző tényezőt tartalmaz és foglal magában. A gyakorlatban sok kérelmet elutasítanak, mivel sikertelennek tűnnek.¹⁶

b) Van-e más szűrő a rendszerben? Pl. határidők, illeték, kötelező jogi képviselet stb.?

Ausztria. Többféle szűrőmechanizmus létezik a rendszerben. Az eljárás megindítására hat hét áll rendelkezésre, amelyet „a fellebbezést elbíráló végső szerv döntésének kézbesítésétől kell számítani” (Alkotmánybíróságról szóló törvény 82. § 1.). Az eljárás megindításának illetéke 220 euró (Alkotmánybíróságról szóló törvény 17a §). A polgári eljárási törvény jogi segítségnyújtásra vonatkozó rendelkezései alkalmazandók az Alkotmánybíróság előtti eljárásban is (Polgári eljárásról szóló törvény 63. §-a az Alkotmánybíróságról szóló törvény 35. §-ával együttesen).

Németország. Nincs egyéb szűrő a rendszerben. A '90-es években hatályon kívül helyezték azt a rendelkezést, amely szerint a befogadhatatlan panaszt előterjesztőt költségben kellett marasztalni. Csak a visszaélés szerű joggyakorlás esetén lehet a panaszt 2600 euró mértékű illeték megfizetésére kötelezni. Az Alkotmánybíróság kivételes esetben él ezzel a lehetőséggel.

A panasz benyújtására egy hónapos határidő áll rendelkezésre a sérelmezett állami aktus kibocsátásától számítottan. A törvény elleni panasz benyújtására egy éves határidő áll rendelkezésre.

A panaszos maga is előterjesztheti alkotmányjogi panaszát. Képviseleti kényszer csak a szóbeli meghallgatás esetében van.

Spanyolország. Az alapjogot sértő bírói aktussal vagy mulasztással szemben a kifogásolt bírósági aktus közlésétől számított 30 napos határidőn belül lehet alkotmányjogi panasszal élni (a spanyol alkotmánybírósági törvény 95.1. szakasza). Ennek az alkotmánybírósági eljárásnak nincs semmilyen költsége vagy díja. A jogi képviseletről lásd a 6. pontot.

¹³ Az Alkotmánybíróság számos ügyben hivatkozik erre és megerősíti ezt.

¹⁴ Mindenki más kap egy levelet, melyben leírják, hogy az ügy vagy nem alkotmányjogi vagy nem szolgálja az igazság érdekét, hogy elbírálják, avagy közvetlen fellebbezés esetén nem áll az igazság érdekében, hogy ebben a szakaszban bírálják el az ügyet, mely esetekben az Alkotmánybíróság úgy véli, az alacsonyabb szintű bíróságok véleményéből profitálhat.

¹⁵ Pl. így döntöttek *S v Boesak* ügyben, sok hasonló ügyet nyújtanak be folyamatosan.

¹⁶ Számos magánjogi ügy ér véget így.

Csehország. Szűrőként említhető a panasz benyújtására nyitva álló 60 napos határidő, valamint az eljárás kezdetétől kötelező jogi képviselő. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes.

Dél-Afrika. Jelenleg az Alkotmánybíróságnak sokkal kisebb az ügyterhe, mint a Legfelsőbb Bíróságnak. Ez az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság és a High Court-ok versengő hatásköréből fakad. A legtöbb alkotmányjogi ügyben – a magánszemély által bírósági döntésekkel szemben, azok alkotmányellenességére alapított panaszokban is, mivel nincsenek felsorolva a 167(4) szakaszban –, az Alkotmánybíróság másodfokon eljáró, és nem elsőfokú bíróság. A High Court-okhoz, majd a Legfelsőbb Bírósághoz kell előbb fordulni. Ez a rendszer megakadályozza az Alkotmánybíróság túlterheltségét.

Emellett, célszerű a már ismertetett eljárási szabályokra utalni, melyek ugyanakkor elhagyhatók, ha az az „igazság érdekét” szolgálja (és az Alkotmánybíróság gyakran dönt így). Ezek a szabályok inkább az Alkotmánybíróság megfelelő működését biztosítják, mint az ügyek szűrését.

4. Milyen összetételű bírói tanács dönt az alkotmányjogi panaszokról? Ha nem a teljes ülés, akkor miként biztosítható az Alkotmánybíróság joggyakorlatának egysége?

Ausztria. Az Alkotmánybíróság az elnökből, a helyettes elnökből és 12 tagból áll. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapelve az, hogy a döntéseket a teljes ülés hozza. A teljes ülés az elnök és legalább nyolc alkotmánybíró jelenléte esetén határozatképes. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 7. § (2) bekezdése lehetőséget ad kisebb tanács összeállítására is (Kleine Besetzung), amely elnökből és négy tagból áll. A kisebb tanács akkor dönthet, ha további eljárás illetve meghallgatás nem szükséges (Alkotmánybíróságról szóló törvény 19. § (3) és ha „a jogkérdés korábbi precedensek révén már megfelelően tisztázott”. Így az ügyek legnagyobb része a kisebb tanácsokban dől el. Ez a rendszer biztosítja a joggyakorlat egységét. Mivel a kisebb tanács döntéseit meghozataluk előtt megküldik az Alkotmánybíróság tagjainak, ezért a divergáló gyakorlat minimális.

Németország. Az ügyek 98%-ában háromtagú tanács egyhangúlag dönt. Ahogy arról fentebb már volt szó, a tanács a panaszt visszautasíthatja, vagy érdemben dönthet róla. Utóbbira csak akkor kerülhet sor, ha a felmerülő alkotmányossági kérdéssel a Szenátus már korábban foglalkozott. Ezért a tanácsnak követnie kell a joggyakorlatot.

Az alkotmányjogi panaszok további 2%-ában a nyolctagú Szenátus dönt. Az Alkotmánybíróság – történelmi okokból – két Szenátusból áll, amelyek általában egymástól függetlenül döntenek. Abban az eset-

ben kell a plénum elé vinni az ügyet, amennyiben az egyik Szenátus el kíván térni a másik Szenátus által kialakított gyakorlattól. Az elmúlt 60 évben erre kevesebb, mint 10 alkalommal volt csupán példa.

Spanyolország. Az Alkotmánybíróságon teljes ülés (12 bíró), 2 kamara (6-6 bíró) és 4 tanács (3-3 bíró) működik. Az alkotmányjogi panaszokat elbíráló határozatokat rendszerint a hat bíróból álló kamarák hozzák meg. Ám a kamara tanács elé utalhatja az alkotmányjogi panasz eldöntését, ha az ügyben egy, az Alkotmánybíróság által többször megismételt, visszatérő alkotmányjogi doktrínát kell alkalmazni. A teljes ülésnek egyes alkotmányjogi panaszok elbírálásában való közvetett közreműködéséről lásd a 8. pontot.

Csehország. Az alkotmányjogi panaszokat 3 bíróból álló tanácsok bírálják el, összesen 4 ilyen tanács működik az Alkotmánybíróságon. Minden beadvány először adminisztratív vizsgálaton esik át, ennek során fontos információkat rögzítenek az aktán. Így az előadó bíró és a stábj ismerni fogja az ügy előzményeit és a panaszt érintő körülményeket. Az Alkotmánybíróság – a tanácsokat is ideértve – kötve van korábbi döntéseire. Az esetjogot követni kell, megváltoztatására a teljes ülés előtti speciális eljárásban kerülhet sor.

Egyes hatásköröket, amelyekben eredetileg a tanácsok döntenének, átvehet a plénum. Ilyen például a Legfelső Bíróság speciális tanácsainak döntése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok eldöntése, vagy az olyan alkotmányjogi panaszok megítélése, amelyek a köztársasági elnököt, a parlamentet, a kormányt vagy más alkotmányos szervet érintenek. Az alkotmánybírósági döntéshozatal koherenciáját a NALUS rendszer is segíti, amely az Alkotmánybíróság valamennyi döntését tartalmazó on-line adatbázis. A NALUS-t az Elemző Osztály fejlesztette ki és kezeli, és anonimizált változatban a nyilvánosság számára is hozzáférhető.

Dél-Afrika. Az Alkotmánybíróságon az ügyeket 11 bíró, rendszerint teljes ülésen tárgyalja és bírálja el. Nincsenek tanácsok. A bírák persze lehetnek betegek vagy kizárási okot jelenthetnek be maguk ellen, ha érdekelték az ügyben, mely esetben nem vehetnek részt az eljárásban. Ám a 167(2) szakasz szerint az Alkotmánybíróság előtti ügyet legalább nyolc bírónak kell tárgyalnia. Ez a minimum. Még ha mind a 11 bíró ott is lenne a teljes ülésen a döntésnél, nincs garancia a joggyakorlat egységességére.

Az alacsonyabb szintű bíróságok előtt az alkotmányjogi ügyek ugyanúgy folynak, mint a normál ügyek. A Legfelsőbb Bíróságon rendszerint öt bíró hoz döntést. A High Court-okon általában egy bíró ítélkezik, néha hármas tanács (*full bench of the High Court*) A legfelsőbb bírósági törvény és a Szabályzat tartalmazza a hasonló részletszabályokat.

5. Támadható egy ítélet az eljárási szabályok (fair trial) megsértése miatt? Ha igen, akkor az Alkotmánybíróságnak van lehetősége vizsgálni, hogy valójában mi történt? Ennek érdekében milyen jogi eszközöket vehet igénybe?

Ausztria. Az Egyezmény 6. cikke az osztrák Alkotmány része. Amennyiben a 6. cikket érintő ügyet a közigazgatásban döntenek el, az osztrák Alkotmánybíróság vizsgálja a „fair trial” elvének sérelmét. A tények feltárására az egyetlen eszköze a nyilatkozatok beszerzése, illetve a felek és a közigazgatási hatóság nyilvános tárgyaláson való szóbeli meghallgatása. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság ebben a tárgykörben meglehetősen széles joggyakorlattal rendelkezik.

Németország. Lehetőség van arra, hogy a rendes bíróság által meghozott döntést eljárási jogok megsértése, pl. a meghallgatáshoz való jog miatt (lásd alaptörvény 103. cikk) támadjanak meg az Alkotmánybíróság előtt. Az alkotmányjogi panaszok relatív többsége (40%-a) ilyen jogsértésekre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság kezdeményezésére a jogalkotó valamennyi rendes bírósági eljárási kódexbe olyan rendelkezéseket vezetett be, melyek jogorvoslatot nyújtanak az eljárási jogok megsértése esetére. Ezzel csökkenthető az Alkotmánybíróság leterheltsége.

Az Alkotmánybíróság nem vizsgál tényeket, döntéseit azokra a tényekre alapítja, amelyeket a panaszos elé tár, illetve amelyeket a rendes bíróságoktól beszeriz. Amennyiben például az alapeljárásban a panaszos a rendes bíróság által nem értékelt, de a döntés szempontjából releváns nyilatkozatot tesz vagy bizonyítékkal szolgál, az Alkotmánybíróság megállapítja az Alaptörvény 103. cikkének megsértését.

Spanyolország. Az Alkotmánybíróság a spanyol alkotmánybírósági törvény alapján nem mérlegelheti újra és nem vizsgálhatja felül a bírósági eljárásban megállapított tényeket (a spanyol alkotmánybírósági törvény 44.1.b. szakasza). Főszabály szerint ez a rendes bíróságok kizárólagos feladata és hatásköre. E szerint az általános premissza szerint az Alkotmánybíróság a bírói döntések külső ellenőrzését végzi. Másként megfogalmazva, az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a bírói döntés egy alapjog terjedelmét megfelelően, ésszerűen és kellőképpen indokoltan határozta-e meg. Ezt a doktrínát gyakran alkalmazzák néhány alkotmányos jog, úgymint a kommunikáció titkossága vagy a magánlakás sérthetlensége tekintetében (a spanyol Alkotmány 18.2. és 18.3. szakasza). Ám számos egyéb esetben az Alkotmánybíróság másként járt el, és ismételten mérlegelte az alapügyben felmerült tényeket. Ez a tendencia figyelhető meg abban, ahogy az Alkotmánybíróság az eljárási jogokat megközelíti, mint például a személyt jogszerűen érvényesített érdekei kapcsán megillető hatékony bírósági védelemhez való jog. (azaz, hogy mindenkinek

joga van arra, hogy törvényes jogai és érdekei gyakorlása során hatékony bírói védelemben részesüljön) (spanyol Alkotmány 24. szakasza). Emellett ez az eljárás a szólásszabadság (a spanyol Alkotmány 20.1. szakasza) és az emberi méltósághoz való jog (az Alkotmány 18. szakasza) konfliktusában is helyesnek tekinthető. Ezekben a helyzetekben az Alkotmánybíróság az előtte folyamatban lévő eljárásban felmerült bizonyítékokat is elfogadhat, (a spanyol alkotmánybírósági törvény 89.1. szakasza).

Csehország. A tisztességes eljáráshoz való jog egyike az alapvető jogoknak, miként azt az Alapvető Jogok és Szabadságok Kartájának ötödik fejezete is tartalmazza, ezért annak megsértése alkotmányjogi panasz benyújtásának alapja lehet. Az Alkotmánybíróság főszabályként nem értékeli újra a rendes bíróság előtti eljárás során feltárt bizonyítékokat, hanem azt vizsgálja, hogy a bizonyíték megszerzése és felhasználása a tisztességes eljáráshoz való joggal és az Alkotmánnyal összhangban történt-e. Az eljárási szabályok megsértésének minősül továbbá, ha a figyelembe vett bizonyíték nem támasztja alá a belőle levont következtetést, vagy a döntés önkényes.

Az alkotmányossági vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság minden bizonyítékot felhasználhat, ami a tények megállapításához szükséges. Az alkotmánybíróságról szóló törvény értelmében ez különösen a tanúvallomást, a szakértői véleményt, az állami hatóságok és jogi személyek jelentéseit és nyilatkozatait, az iratokat, a szemlét, valamint a felek nyilatkozatát jelenti.

Dél-Afrika. A tisztességes eljárás alkotmányjogi kérdés: az Alkotmány, nevezetesen a 34. szakasz és a tisztességes eljárás körébe tartozó részletesebb jogokat megfogalmazó 35. szakasz értelmezését és védelmét magában foglaló [167(7) szakasz] ügyekre vonatkozik. A 34. szakasz szerint „mindenkinek joga van arra, hogy jogalkalmazással megoldható vitájában tisztességes, nyilvános tárgyaláson bíróság vagy, ahol ez megfelelő, más független és pártatlan törvényszék vagy fórum döntsön.” Így a 34. vagy 35. szakaszt sértő bírósági ítélet alkotmányellenes, és előbb a *High Court* előtt támadható meg, és ha az ügy ahhoz kellő közösségi jelentőséggel bír vagy halasztást nem tűrő, közvetlenül az Alkotmánybíróság előtt kifogásolható [167(6)(a) szakasz].

Amennyire ellenőrizhető¹⁷, ilyen még nem fordult elő, de lehetséges, mivel az alkotmányjog a rendes jog része. Főszabály szerint, ha valaki úgy értékeli, hogy a bíróság megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogát (34. és 35. szakasz), akkor egyszerűen megfellebbezi a döntést arra hivatkozással, hogy ügyében eljárási szabályt sértettek, például az egyik legfelsőbb bírósági bíró elfoglalt volt.

Elméletben az eljárási szabályok megengedik az Alkotmánybíróság számára, hogy *in loco* vizsgálatot

¹⁷ Az Alkotmánybíróság két korábbi tisztviselője megerősítette.

folytasson le, de eddig ilyenre még nem került sor. Az Alkotmánybíróság bizonyításra vonatkozó eljárása meglehetősen kidolgozatlan, mivel nemigen foglalkozik ténykérdésekkel. Ez a probléma időnként felbukkan, de eddig nem foglalkoztak vele alaposan.

6. Kötelező az alkotmányjogi panasz ügyvédi ellenjegyzése vagy egyetemi oktatók is képviselhetik a felet az Alkotmánybíróság előtt?

Ausztria. Az indítványt ügyvédnek kell ellenjegyezni [Alkotmánybíróságról szóló törvény 17. § (2)]. Ugyanakkor a fél vagy személyesen, vagy ügyvédi képvisellel járhat el az Alkotmánybíróság előtt. [Alkotmánybíróságról szóló törvény 24. § (1)].

Németország. Leszámítva a szóbeli meghallgatást, az alkotmányjogi panasz nem teszi szükségessé jogi képviselő közreműködését. Szóbeli meghallgatásra azonban ritkán, évente kevesebb mint 5 alkalommal kerül sor. Ha a meghallgatás nyilvános, úgy a panaszos ügyvéd vagy egyetemi tanár útján is képviselheti magát.

Spanyolország. Az alkotmányjogi panasz érvényesítése során a magánszemélyeknek ügyvéddel kell eljárniuk, valamint a spanyol jogban ismert, a jogász hivatás egyik speciális kategóriájával, a *procuratorral*, akinek fő feladata az ügyvéd segítése az eljárás folyamán. Ez a követelmény nem vonatkozik azokra, akik jogi diplomával rendelkeznek. Ezek a személyek maguk is eljárhatnak az alkotmányjogi panaszeljáráásban, ügyvédi képviselet nélkül. Az egyetemi tanárok általi képviselet lehetőségét a spanyol alkotmánybírósági törvény kifejezett módon nem tartalmazza.

Csehország. Az Alkotmánybíróság előtti eljárásban félként szereplő természetes vagy jogi személyek számára kötelező az ügyvédi képviselet. Az államot képviselheti az állam – külön rendelkezés értelmében – illetékes szervezeti egysége, az illetékes szervezeti egység vezetője vagy megbízott alkalmazottja, illetve ügyvéd. Egyetemi tanárok nem járhatnak el képviselőként.

Dél-Afrika. A 6. szabály értelmében maga a fél vagy bármely fél nevében a *High Court* előtt eljárni jogosult személy eljárhat az Alkotmánybíróság előtti bármely eljárásban. Mivel ez az egyetlen követelmény, egyetemi tanárok és más személyek is képviselhetik a panaszost a bíróság előtt, míg jogosultak eljárni a *High Court* előtt, érteve ez alatt, hogy lehetnek akár *advocate-k* (az angol jogban ismeretes *barristernek* megfelelő kategória) vagy *attorney-k* (az angol jogban ismert *solicitor*nak megfelelő kategória), aki öt éves gyakorlattal rendelkezik és nyilvántartásba vették a *High Court*-nál.

7. A felek előadhatják szóban az érveiket nyilvános tárgyaláson vagy a döntés kizárólag az írásbeli beadványokon alapul? Az alkotmánybírósági eljárásban azonosak a felek az alapul szolgáló bírósági eljárás feleivel?

Ausztria. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmében az Alkotmánybíróság döntését nyilvános szóbeli tárgyalást követően hozza meg [19. § (1)]. Azonban a 19. § (4) bekezdése megadja a lehetőséget az Alkotmánybíróság számára, hogy eltekintsen a szóbeli meghallgatástól, „amennyiben az eljárás során keletkezett iratokon felül a szóbeli meghallgatástól nem várható az ügy további érdemi tisztázása”. A nyilvános tárgyalás tartása kivételesnek számít.

Németország. Szóbeli meghallgatást akkor kell tartani, ha azt az Alkotmánybíróság az ügy eldöntése szempontjából szükségesnek tartja. A panaszosnak nincs joga a nyilvános meghallgatáshoz. Csak azok az alkotmányos szervek kérhetik a szóbeli meghallgatást, amelyeknek joguk van az alkotmánybírósági eljárásban részt venni.

A panaszos nem ügyfél az alkotmánybírósági eljárásban, résztvevőnek minősül. Az alapügyben ellenérdekű fél sem ügyfél az alkotmánybírósági eljárásban, de őt is meg kell hallgatnia az Alkotmánybíróságnak. [94. cikk (3) bekezdés]

Spanyolország. Spanyolországban az alkotmányjogi panasz eljárás alapvetően írásbeli. Mindazonáltal, és kivételesen, az Alkotmánybíróság kamarái nyilvános tárgyalás tartásáról is dönthetnek (a spanyol alkotmánybírósági törvény 85.3. szakasza).

Ha már megindult az eljárás, különböző személyek jogosultak egy alkalommal beadvány benyújtására: a megelőző bírósági eljárás felei, az ombudsman, az ügyészség és a Főtanácsnok, ha az államnak valamilyen érdeke fűződik az ügghöz. E lista utolsó három alanya nem vehetett részt a megelőző, az alkotmányjogi panasz alapját képező bírósági eljárásban.

Csehország. Az Alkotmánybíróság minden ügyben szóbeli meghallgatást tart, kivéve, ha a beadványt előzetes rendelkezéssel visszautasítja. A felek egyetértésével az Alkotmánybíróság mellőzheti a személyes meghallgatást, ha attól az ügy további tisztázása nem várható.

Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban félként a panaszos és az az állami szerv vagy hatóság vesz részt, amelynek eljárása miatt a panaszt benyújtották. Az alapeljáráásban félként szereplő más személyek „másodlagos félként” vesznek részt az eljárásban. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi státuszt további személyeknek is biztosíthatja, ha azoknak az eljárás eldöntéséhez jogi érdekük fűződik.

Dél-Afrika. a) Az Alkotmánybíróság döntése nem csak az írásbeli beadványokon alapul. A felek nyilvános tárgyaláson szóban is előadhatják érveiket. A 13(2) szabály egyértelművé teszi, hogy az ügyben szóbeli vitát csak akkor engedélyeznek, ha az elnök így rendelkezett. Mindazonáltal, a szóbeli érvelésnek relevánsnak kell lennie az Alkotmánybíróság előtti kérdés tekintetében, és az elnök által előírható időkereten belül kell maradnia [13(3)(a) szakasz]. A 18(5) szakasz szerint a közvetlen hozzáférésre irányuló kérelmek, a 19(6)(b) szakasz szerint pedig a fellebbezés engedélyezése iránti kérelmek sommásan elintézhetőek, egyéb szóbeli érvek meghallgatása (vagy írásbeli érvek érkeztetése) nélkül, mint amit maga a kérelem tartalmaz.

b) Nem számít, hogy a bírósági ítélet elleni fellebbezést a tartalom vagy az eljárás (mint a tisztességes eljárás) alkotmányellenességére alapították, a felek a korábbi eljárásból azonosak lesznek.

8. A jogalkotó (kormány, törvényhozó) beavatkozhat az alkotmányjogi panasz eljárásba?

Ausztria. A jogalkotó nem vesz részt közvetlenül az eljárásban. Ugyanakkor lehetséges, hogy egyedi esetekben és csak az adott ügyre vonatkozó következményekkel a közigazgatási szerv elfogadja a panaszos indítványában foglaltakat (Klagosstellung, Alkotmánybíróságról szóló törvény, 86. §). Ezen felül az Alkotmánybíróságnak joga van alkotmányellenesnek minősíteni már nem hatályos jogszabályt is. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság azt mondja ki, hogy az érintett aktus alkotmányellenes volt.

Németország. Az Alkotmánybíróság köteles lehetőséget adni álláspontja kifejtésére annak az alkotmányos szervnek, amelynek aktusát az alkotmánybírósági eljárás érinti. A rendes bíróság ugyanakkor – megtámadott döntésére tekintettel – ezzel a joggal nem rendelkezik.

Spanyolország. A spanyol alkotmánybírósági törvény nem szabályozza azt a lehetőséget, hogy a jogalkotó (kormány, törvényalkotó) észrevételeket nyújtson be vagy bármilyen módon beavatkozzon a bírósági aktussal vagy mulasztással elkövetett alapjogi sérelem ellen megindított alkotmányjogi panasz eljárásba (spanyol alkotmánybírósági törvény 52.1. szakasza). Ezért általában azt mondhatjuk, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásba a következő személyek avatkozhatnak be: a) a megelőző bírósági eljárásban résztvevő felek, b) az ombudsman, c) az ügyészség, és d) a főtanácsnok, ha az államnak valamilyen külön érdeke fűződhet az ügyhöz.

De technikailag lehetséges a törvényalkotó és a kormány közvetett és külső részvétele az ilyen jellegű alkotmányjogi panaszokban is. Ez lényegében egy kivételes lehetőség, de törvényi alapja van. Ha az Alkotmánybíróság tanácsa vagy a kamarája egy alkotmány-

jogi panasz tárgyában járna el, és úgy találná, hogy az alapjog sérelmét egy potenciálisan alkotmányellenes törvény alkalmazása okozhatja, akkor a folyamatban lévő eljárást visszavonhatná, és a teljes ülés elé terjeszthetné az ügyet. Ebben a pillanatban egy új alkotmánybírósági eljárásról lenne szó, melynek célja az ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről szóló teljes ülési határozat elfogadása lenne. Ebben az eljárásban a törvényalkotó vagy a kormány a vizsgált jogszabály érvényessége tekintetében észrevételeket terjeszthetne elő.

Csehország. A jogalkotó nem tud beavatkozni az alkotmányjogi panasz nyomán indult eljárásba. Egyedüli kivétel az olyan alkotmányjogi panasz alapján indult eljárás, amely kiegészítő kérelemként törvény vagy más jogszabály, vagy azok valamely rendelkezésének megsemmisítésére irányul. Ez esetben a jogalkotó az eljárásban félként vesz részt. A törvény megsemmisítésére irányuló eljárás azonban már új eljárásnak minősül, amely nem áll közvetlen kapcsolatban az alkotmányjogi panaszt vizsgáló eljárással, ezért a jogalkotó beavatkozása csak közvetett.

Dél-Afrika. Főszabály szerint a jogalkotó nem avatkozhat be az alkotmányjogi panasz eljárásba. A jogalkotásnak nem kell igazságszolgáltatási feladatokat ellátnia, míg a bíróság nem alkothat jogot. A hatalommegosztás elvét és a bírói függetlenséget az Alkotmánybíróság most erősítette meg a *Glenister* ügyben.¹⁸

Ha a bíróság egy törvényt alkotmányellenesnek és érvénytelennek nyilvánít, a Parlament módosíthatja az Alkotmányt, hogy lerontsa a bíróság határozatát. A bírói hatalom másik ellenőrzési formáját az Alkotmány 171(c) szakasza tartalmazza, mely úgy rendelkezik, hogy minden bíróságnak a nemzeti jog szerint kell ellátnia feladatát, valamint hogy a szabályait és eljárásait a nemzeti jognak megfelelően kell előírni. A Parlament ezt a jogot felhasználhatja arra, hogy a bíró felülvizsgálati jogát korlátozza, és az alkotmányos kereteken belül megszorítsa a bíróságok hatáskörét.

9. Milyen döntést hozhat az Alkotmánybíróság: megsemmisítheti az alkotmányellenes bírói döntést vagy meg is változtathatja azt?

Ausztria. A Menekültügyi Bíróság és más közigazgatási szervek esetében az Alkotmánybíróság „csak” megsemmisítési jogkörrel rendelkezik, a döntést nem változtathatja meg. A közigazgatási szerv pedig köteles azonnal az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően helyreállítani az alkotmányosságot.

Németország. Ha az Alkotmánybíróság megalapozottnak ítéli az alkotmányjogi panaszt, megsemmisíti a vizsgált bírósági döntést és az eljárás folytatása cél-

¹⁸ 2011. 7. 29. Ügyszám CCT 53/11; 54/11; CCT 62/11 [2011] ZACC 23: a CJ terminus kiterjesztése.

jából az ügyet visszaküldi a rendes bíróságra. Kivételesen és csak nagyon egyértelmű esetben az Alkotmánybíróság eldönti az ügyet. A rendes bírósági döntést általában nem változtatja meg.

Spanyolország. A spanyol Alkotmánybíróság csak megsemmisítheti az alapjogot sértő bírói döntéseket. Ám nem változtathatja meg őket (az alkotmánybírósági törvény 55.1. szakasza). Ezért az Alkotmánybíróság döntését követően a rendes bíróságoknak kell meghozniuk az Alkotmánybíróság által megállapított alapjogi sérelem orvoslását szolgáló döntést.

Csehország. Az Alkotmánybíróság kasszációs jogkörben hozza meg döntését. Ebben a panasznak teljes egészében vagy részben helyt ad, illetve a panaszt elutasítja. A panasz megalapozottsága esetén az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a megtámadott döntést, a hatóságnak megtilthatja az érintett jog vagy szabadság további megsértését, illetve kötelezheti a jogsértést megelőző állapot visszaállítására. Az Alkotmánybíróság a megtámadott döntést nem változtatja meg.

Dél-Afrika. Erre a kérdésre alapvetően nincs egyértelmű válasz. Egy alkotmányjogi ügy elbírálása során az Alkotmánybíróságnak ki kell mondania, hogy a jog vagy magatartás az alkotmányellenesség mértékéig érvénytelen [172(1)(a) szakasz], és meghozhat bármilyen döntést, ami igazságos és méltányos (b). Ez nyilvánvalóan egy igen széles mérlegelési jogkör. Néha, ha ténykérdést kell ismételtelen eldönteni, az Alkotmánybíróság visszaküldi az ügyet a korábbi bíróságnak helyesbítésre, néha pedig saját döntést is hoz. Emellett, a 38. szakasz úgy rendelkezik, hogy a bíróság „megfelelő jogorvoslatot” nyújthat a *Bill of Rights* megsértése esetén. Ez arra szolgál, hogy korrigálják a jog vagy magatartás és az Alkotmány közötti ellentmondásokat.

10. Miként tudja biztosítani az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz tárgyában hozott döntésének érvényesülését? Mi történik, ha a rendes bíróság nem követi a határozatot?

Ausztria. Az Alkotmánybíróság nem tud nyomást gyakorolni a bíróságokra. A három legfelsőbb bírói fórum rendszere odavezetett, hogy egy-egy alkotmányossági kérdésben három különböző álláspont is kialakulhat. A valódi alkotmányjogi panasz hiánya is felelős ezért a helyzetért. Az alkotmányjogi ügyekben ugyanakkor azt lehet mondani, hogy az Alkotmánybí-

róság meglehetősen nagy elismertséggel rendelkezik más bíróságok előtt.

Németország. Az Alkotmánybíróság rendes bírói döntést megsemmisítő határozata főszabály szerint nem igényel végrehajtási eljárást. Az Alkotmánybíróság alapjogi jogsérelmet szüntet meg. Ha elrendeli az alapeljárás folytatását, a rendes bíróság az alkotmánybírósági határozatban foglaltak szem előtt tartásával köteles döntését meghozni. A rendszer jól működik, nagyon ritka, hogy a rendes bíróság figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság döntéseit. Ha ez előfordul, a panaszos ismételt alkotmányjogi panasszal élhet az ügyében meghozott bírói döntés ellen. Erre példa a közelmúltból ismert Görgülü-¹⁹ eset, amelyben a rendes bíróság több alkalommal is úgy hozott döntést, hogy nem volt tekintettel az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakra. Az ügy minden esetben visszakérült az Alkotmánybíróságra, amely éles kritikával illette a rendes bíróságot. Végül egy másik bírósághoz küldte vissza döntésre az ügyet.

Spanyolország. A spanyol alkotmánybírósági törvény – általánosan fogalmazva – kimondja, hogy a közhatalmi szervek kötelesek betartani az Alkotmánybíróság határozatait (a spanyol alkotmánybírósági törvény 87.1. szakasza). Valójában számos mechanizmus létezik, ami ennek a jogi kötelezettségnek a biztosítására szolgál. Ha a rendes bíróságok nem hajtják végre az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz tárgyában hozott határozatát, ez az alapjog újabb sérelmét idézné elő (a spanyol Alkotmány 24.1. szakasza) és újabb alkotmányjogi panasszal lehetne élni.

Csehország. Az Alkotmány 89. §-a értelmében az Alkotmánybíróság döntései kihirdetésükkel végrehajthatóvá válnak. Az Alkotmánybíróság kihirdetett döntése minden hatóságra és személyre kötelező.

Ha a rendes bíróság nem követi vagy nem tartja tiszteletben az Alkotmánybíróság döntését, az Alkotmánybíróság hivatalból nem tehet semmit. Az eljárásban részes fél azonban a fellebbviteli bíróságtól vagy – valamennyi jogorvoslat kimerítését követően – az Alkotmánybíróságtól kérheti a rendes bíróság ezen döntésének megsemmisítését.

Dél-Afrika. Ha a rendes bíróságok nem követik, és nem hajtják végre az Alkotmánybíróság mint a legmagasabb szintű bíróság határozatát, a bírósági döntés mindig megfellebbezhető. Minden jog alapvetően az Alkotmánybíróság által uralt alkotmányjogi rendszer keretein belül létezik, így nincs szükség külön rendszerre.

¹⁹ BVerfGE 111, 307 (308)

A MAGYAR SZABÁLYOZÁS

A nemzetközi összehasonlítás alapját képező kérdéssor és az arra adott válaszok összeállításakor még nem fogadták el az Alkotmánybíróságról szóló törvényt, csak az Alaptörvény szűkszavú rendelkezései voltak ismertek. Időközben megszületett az Alkotmánybíróság szervezetének, hatásköreinek és eljárásának részletszabályait meghatározó 2011. évi CL. törvény (új Abtv.), valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat. Mindezek alapján a felvetett kérdések zöme már a magyar jog alapján is megválaszolható. Mivel azonban az új rendelkezések gyakorlata csupán a közeli jövőben kezd majd kibontakozni, a valódi alkotmányjogi panaszról egyelőre nem adható kellőképpen árnyalt kép.

1. Az Alkotmány értelmében az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatás részét képezi vagy önálló államhatalmi ág?

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmében nem része az igazságszolgáltatásnak, attól mind szervezeti, mind hatásköreit tekintve egyértelműen elkülönül. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, hatáskörébe tartozik a törvények előzetes normakontrollja, bírói kezdeményezések alapján végzett utólagos normakontroll, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály normakontrollja, illetve a bírói döntések alkotmányossági vizsgálata alkotmányjogi panasz alapján, utólagos elvont normakontroll, jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, illetve egyéb, sarkalatos törvényben meghatározott feladat- és hatáskörök. Az Alaptörvény és az új Abtv. hatályba lépéséig alkotmányvédő feladatait leginkább az absztrakt normakontroll hatáskör alapján látta el, 2012-től a hangsúly áttolódik az alkotmányjogi panaszokra, így tevékenysége nagyobb hatással lesz a bíróságokra. A bíróságok – ezzel szemben – igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, a legfőbb bírói szerv a Kúria. A Kúria és az Alkotmánybíróság között nincs hierarchikus viszony. Bár az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a bíróságok, így a Kúria egyedi ügyekben hozott döntéseit, valamint a Kúriának a bírói jogalkalmazás egységét biztosító, bíróságokra kötelező jogegységi határozatait is, ennek alapja kizárólag az alaptörvény-ellenesség lehet.

2. Melyek az alkotmányjogi panasz előterjesztésének eljárási feltételei (*locus standi*)? Csak a jogerős döntés támadható meg vagy más bírósági határozatok is?

Valódi alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet élhet az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb bírói döntések ellen. Előterjesztésének eljárási feltételei közé tartozik a jogorvoslati jog kimerítése a rendes bíróságok előtt, amennyiben ilyen rendelkezésre áll, illetve a döntés kézbesítésétől számított 60 napos szubjektív, illetve 180 napos objektív határidő betartása.

Az alkotmányjogi panaszjárásban a jogi képviselet az egész eljárás alatt kötelező. Az alkotmányjogi panasz a fentieken túl csak akkor fogadható be, ha az a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.

3. Milyen módszereket alkalmaznak az Alkotmánybíróság túlterheltségének megakadályozására?

a) Rendelkezik-e az Alkotmánybíróságnak diszkrecionális jogkörrel a panaszok kiválogatásában, vagy minden panaszt el kell bírálania? A formai okokból történő visszautasítás is (*Abweisung/Zurückweisung*) ebben az értelemben elbírálásnak minősül.

Az alkotmánybíróság nem rendelkezik diszkrecionális jogkörrel arra, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszok közül kiválassza azokat, amelyekkel foglalkozni kíván. A formai és tartalmi követelményeknek megfelelő alkotmányjogi panaszokat érdemben el kell bírálni, a hiányos, elkésett, nem jogosult által előterjesztett alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság visszautasítja. Visszautasítja a panaszt az Alkotmánybíróság akkor is, ha a panaszos a jogorvoslati lehetőségét nem merítette ki, nem rendelkezik jogi képviselővel, vagy nem állít a sérelmezett bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy a felvetett probléma nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Ez utóbbi feltételek megítélése mérlegelés tárgyát képezi ugyan, melynek tesztjeit az Alkotmánybíróság ezután fogja majd kidolgozni. Mindez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság tetszőlegesen válogatna az ügyek közül.

b) Van-e más szűrő a rendszerben? Pl. határidők, illeték, kötelező jogi képviselet stb.?

Szűrőként funkcionál a kötelező jogi képviselet, a határidő, az, hogy csak az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, és csak akkor, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel a panasz. Az eljárás illetékmentes, az eljárás során felmerült költségeit az indítványozó azonban maga viseli.

4. Milyen összetételű bírói tanács dönt az alkotmányjogi panaszokról? Ha nem a teljes ülés, akkor miként biztosítható az Alkotmánybíróság joggyakorlatának egysége?

A bírói döntések alkotmányosságának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok szűrését a formai

kritériumok tekintetében elsődlegesen az Alkotmánybíróság főtárgya, érdemben pedig öttagú tanácsok végzik. A 15 fős testület tagjaiból a teljes ülés három öttagú tanácsot hoz létre. Ha a tanács a panasz befogadásáról dönt, az érdemi vizsgálatot is az öttagú tanács folytatja le, és hoz döntést. Azaz főszabály szerint a teljes ülés a valódi alkotmányjogi panaszok elbírálásában kivételesen vesz részt. Valódi alkotmányjogi panasz akkor kerülhet a teljes ülés elé, ha a teljes ülés döntését az ügy társadalmi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja. A teljes ülés elé utalásról az eljáró tanács többsége dönt, illetve az alkotmánybíróság öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozhatja, vagy az elnök rendelheti el. Mivel az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező, beleértve saját magát is, a tanácsok kötelesek követni a korábbi határozatokban kialakított gyakorlatot. Az ítélezési egységet hivatottak biztosítani a teljes ülés állásfoglalásai is.

5. Támadható egy ítélet az eljárási szabályok (fair trial) megsértése miatt? Ha igen, akkor az Alkotmánybíróságnak van lehetősége vizsgálni, hogy valójában mi történt? Ennek érdekében milyen jogi eszközöket vehet igénybe?

E tekintetben nincs megszorítás, azaz bármely Alaptörvényben biztosított jog sérelme alkotmányjogi panasz alapjául szolgálhat, így a XXVIII. cikk sérelme is, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az elene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. Ezt azonban mindenképpen annak fényében kell értékelni, hogy az alkotmányjogi panaszt csak az ügy érdemében hozott vagy az eljárást befejező egyéb döntés ellen lehet előterjeszteni, az eljárás folyamán hozott (így alapvetően eljárási) döntésekkel szemben nem.

Az Alkotmánybíróság alapvetően iratokból dolgozik. Amennyiben szükséges, beszerezheti a panaszszal támadott bírói döntés alapjául szolgáló eljárás iratait is, elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását, illetve nyilatkozattételre hívhatja fel őket. Nyilatkozattételre hívhatja fel és vélemény kérése iránt megkeresheti az Alkotmánybíróság a kérelemmel érintett szervet (azaz hatóságot vagy bíróságot) is. Ha az Alkotmánybíróság személyes meghallgatást rendelt el, az indítványozó, illetve az alapeljárásban részt vevő ellenérdekű fél nyilvános meghallgatás tartását is kérheti. Az erre irányuló indítványt akkor lehet elutasítani, ha a nyilvános meghallgatástól az ügy előmozdítása nem várható. A fentieken túl szakértői bizonyítás rendelhető el, más bizonyítási eszköz vagy mód azonban nem alkalmazható.

6. Kötelező az alkotmányjogi panasz ügyvédi eljenjegyzése vagy egyetemi oktatók is képviselhetik a felet az Alkotmánybíróság előtt?

Az eljárás egésze alatt kötelező a jogi képviselet, a jogi képviselőnek minden beadványt, annak valamennyi példányát, illetve mellékleteit is aláírásával kell ellátnia. Jogi képviselőként ügyvéd (ügyvédi iroda), európai közösségi jogász, jogtanácsos és a jogvédő társadalmi szervezetek képviselője járhat el. Jogi szakvizsgával rendelkező fél saját ügyében személyesen is eljárhat. Egyetemi oktatók az Alkotmánybíróság előtt nem láthatnak el jogi képviseletet.

7. A felek előadhatják szóban az érveiket nyilvános tárgyaláson vagy a döntés kizárólag az írásbeli beadványokon alapul? Az alkotmánybírósági eljárásban azonosak a felek az alapul szolgáló bírósági eljárás feleivel?

Az Alkotmánybíróság főszabály szerint az indítványozót személyesen nem hallgatja meg, hanem az írásbeli beadványok, vélemények alapján dönt. Amennyiben szükségesnek találja, a korábbiakban említett módon személyes, illetve nyilvános meghallgatást tarthat. A panaszos és az alapeljárásban ellenérdekű fél nem ügyfél az Alkotmánybíróság előtt, hanem az alkotmánybírósági eljárás résztvevője. Meghallgatásuk, véleményük kikérése az Alkotmánybíróság elhatározásán múlik. A támadott döntést hozó bíróság értelemszerűen nem minősül ügyfélnek, ugyanakkor az Alkotmánybíróság megkeresheti a döntés meghozatala érdekében szükséges és az alapeljárással kapcsolatos iratok, tényszerű információk megküldése iránt.

8. A jogalkotó (kormány, törvényhozó) beavatkozhat az alkotmányjogi panasz eljárásba?

A jogalkotó a panaszeljárásba nem avatkozhat be. Azonban az előadó alkotmánybíró vagy a testület döntése esetén bármely állami szerv, társadalmi szervezet, alapítvány, illetve egyház írásban ismertetheti az Alkotmánybírósággal az üggyel kapcsolatos jogi álláspontját, ha ezt az Alkotmánybíróságtól kezdeményezte. Elvileg az a lehetőség is rendelkezésre áll, hogy az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívja fel, iratok megküldése és vélemény kérése iránt keresse meg az indítványi kérelemmel érintett szervet, hatóságot, illetve azt a bíróságot, hatóságot, más állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervet, amelynek megkeresése a kérelem elbírálásához szükséges. Ez azonban inkább azokban az ügyekben bír jelentőséggel, amikor nem maga a bírói döntés, hanem a benne alkalmazott jogszabály sért Alaptörvényben biztosított jogot. Az Alkotmánybíróságnak egyébként lehetősége van arra, hogy a bírói döntés alkotmányossági vizsgálatáról (azaz a valódi alkotmány-

jogi panaszról) hivatalból áttérjen a döntésben alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatára.

9. Milyen döntést hozhat az Alkotmánybíróság: megsemmisítheti az alkotmányellenes bírói döntést vagy meg is változtathatja azt?

Az Alkotmánybíróság nem változtathatja meg, csak megsemmisítheti az alaptörvény-ellenes bírói döntést vagy döntéseket. Ezután a Kúria hivatalból az első vagy másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, illetve a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el. Ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatának megsemmisítése esetén a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntést is megsemmisítette, a megsemmisített döntést hozó hatóságot a Kúria hivatalból értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében az Alkotmánybíróság határozatának egyidejű megküldése mellett, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja. Ez

összhangban van azzal, hogy az Alkotmánybíróság nem folytat igazságszolgáltatási tevékenységet, így a konkrét ügyek eldöntése a bíróságok feladata.

10. Miként tudja biztosítani az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz tárgyában hozott döntésének érvényesülését? Mi történik, ha a rendes bíróság nem követi a határozatot?

Az Alkotmánybíróság döntése köti a bíróságokat, úgyszintén a Kúriának az a határozata, amivel elrendeli az eljárás megismétlését és új határozat meghozatalát. Amennyiben az új eljárásban meghozott új bírói döntés ismételtén vagy továbbra is sérti a panaszos Alaptörvényben biztosított jogát, végső soron újabb alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Ezt meghaladóan azonban nincs semmilyen eszköz az Alkotmánybíróság kezében, amivel ki tudja kényszeríteni, hogy döntését tiszteletben tartsák, s a bíróságok annak megfelelően járjanak el.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGRÓL SZÓLÓ 2011. ÉVI CLI. TÖRVÉNY ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÜGYRENDJE

Összefoglaló¹

Az Alkotmánybíróságról szóló 2010. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) legfontosabb rendelkezései:

I. fejezet

Az Alkotmánybíróság jogállása és szervezete

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az új szabályozás az alkotmánybírák újraválasztását kizárja. Az Országgyűlés – szintén kétharmados többséggel – az Alkotmánybíróság tagjai közül megválasztja a testület elnökét. Az elnöki megbíztatás az elnök alkotmánybírói hivatali idejének lejártáig tart. Az Abtv. az Alkotmánybíróság tagjainak jelöléséről akként rendelkezik, hogy az alkotmánybírák személyére az országgyűlési képviselőcsoportok által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.

A szervezeti függetlenség egyik garanciájaként az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát maga állítja össze, és azt a Kormány – a központi költségvetés részeként – változtatás nélkül terjeszti be az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi költségvetésben meghatározott összegnél.

Az alkotmánybírák függetlenek, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek vannak alárendelve. Alkotmánybíróvá a 45. életévüket betöltött, kiemelkedő elméleti tudással (egyetemi tanár vagy MTA doktora) vagy húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok választhatók. Az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a megválasztása napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt tisztségviselője volt, vagy állami vezetői tisztséget töltött be. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény értelmében állami vezető a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a helyettes

államtitkár. Az alkotmánybírói megbíztatás a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségek kivételével összeegyeztethetetlen minden más tisztséggel, illetve megbíztatással.

Az Abtv. részletesen szabályozza az alkotmánybírák mentelmi jogát. Az alkotmánybíró az alkotmánybírósági hatáskörök gyakorlása során kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény miatt bíróság vagy hatóság előtt nem vonható felelősségre, és e tény vagy vélemény miatt az Alkotmánybíróság ellen bíróság vagy hatóság előtt eljárás nem indítható. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az Alkotmánybíróság tagjának polgári jogi felelősségére. Az Alkotmánybíróság tagját csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.

Az alkotmánybírói megbíztatás megszűnésével kapcsolatban új rendelkezés, hogy ha a megbíztatás a 70. életév betöltése vagy a megbíztatási idő letelte miatt szűnne meg, de az Országgyűlés az Alkotmánybíróság új tagját nem választja meg, akkor a megbíztatás az utód hivatalba lépéséig meghosszabbodik.

Az Abtv. az Alkotmánybíróság elnökének a jogkörét az eddigieknél részletesebben határozza meg. Eszerint az elnök:

- összehangolja az Alkotmánybíróság tevékenységét, közreműködik az egységes joggyakorlat biztosításában,
- összehívja és vezeti az Alkotmánybíróság teljes ülését,
- meghatározza a teljes ülés ülésezési rendjét, napirendjét,
- meghatározza az Alkotmánybíróság által elbírálandó ügyek napirendre tűzésének ütemezését, ideértve az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzését,
- kijelöli az előadó alkotmánybírókat,
- javaslatot tesz a tanácsok összetételére, a tanácsvezető alkotmánybírókra, ideiglenes tanács alakítására,
- képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek, valamint a nyilvánosság előtt,
- irányítja az Alkotmánybíróság Hivatalát,

¹ Az összefoglalót az Alkotmánybírósági Szemle szerkesztősége készítette.

- javaslatot tesz a teljes ülésnek a főtítkár személyére, kinevezi és felmenti a gazdasági vezetőt,
- gyakorolja a munkáltatói jogokat az Alkotmánybíróság hivatalának köztisztviselői és munkavállalói felett,
- az Alkotmánybíróság mint központi költségvetési fejezet tekintetében a fejezetet irányító szerv vezetője.

Az elnök munkáját az elnökhelyettes segíti, akit az elnök javaslatára az Alkotmánybíróság teljes ülése választ meg az alkotmánybírák közül. Az elnökhelyettes megbízatása az új elnök hivatalba lépéséig tart. Az elnökhelyettes az elnök akadályoztatása esetén az elnök jogkörében eljárva helyettesíti az elnököt, valamint ellátja mindazokat a feladatokat, amellyel az elnök megbízza.

Az Alkotmánybíróság igazgatási munkaszervezete az Alkotmánybíróság Hivatala, amely ellátja az Alkotmánybíróság szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait. A hivatalt a főtítkár vezeti, akit az elnök javaslatára teljes ülés választ meg. A főtítkár az elnök irányítása alatt végzi munkáját.

II. fejezet

Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások

1. Előzetes normakontroll eljárás

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényeket. A kezdeményezésre eddig is jogosult köztársasági elnök mellett az előzetes normakontrollt – a törvény kezdeményezője, a Kormány vagy az Országgyűlés elnöke indítványára – a zárószavazást követően maga az Országgyűlés is kezdeményezheti. A hatáskör kiterjed a nemzetközi szerződések előzetes vizsgálatára is.

2. Utólagos normakontroll eljárás

Az Alkotmánybíróság a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját a Kormány, az Országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálja felül. Az új szabályozás tehát az absztrakt normakontroll indítványozásának jogát nem biztosítja „bárki” számára. Az alapvető jogok biztosa indítványa alapján az Alkotmánybíróság csak akkor jár el, ha a biztos álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenes, azaz a biztos a hozzá érkező panaszokat nem teheti át automatikusan az Alkotmánybírósághoz.

3. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll iránt

A bíró a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügyben olyan jogszabályt kell alkalmazni,

amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. A bíró továbbá akkor is az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. A bírósági eljárások szabályairól szóló törvények szerint a bíró hivatalból, illetve kérelemre vagy indítványra egyaránt fordulhat az Alkotmánybírósághoz; e döntését az eljárás felfüggesztése mellett, fellebbezéssel nem támadható végzésben hozza meg.

4. Alkotmányjogi panasz

Az új szabályozás alapján az alkotmányjogi panasz három típusa különböztethető meg:

4.1. Továbbra is alkotmányjogi panasszal kérhet normakontrollt az Alkotmánybíróságtól az, akinek az ügyében a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott, és ezért az Alaptörvényben biztosított joga sérült.

4.2. A normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz kivételesen akkor is előterjeszthető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem.

4.3. A jövőben az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben is az Alkotmánybírósághoz fordulhat az érintett, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az Alkotmányban biztosított jogát sérti (ún. valódi alkotmányjogi panasz).

Az alkotmányjogi panasz mindhárom esetben csak akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 4.2. pontnál írt panasz esetében a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani. Igazolási kérelemnek kizárólag a döntés kézbesítésétől számított száznolcvan napon belül benyújtott panasz esetében van helye. Az alkotmányjogi panasz eljárás során a jogi képviselőt kötelező.

Tartalmi szűrőként szolgál az a szabály, amely szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a jogszabályt, a jogszabály felülvizsgálatára irányuló eljárásban pedig a bírói döntést is felülvizsgálhatja.

Megemlítenendő, hogy ha a jogosult nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti, az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály vizsgálata érdekében a legfőbb ügyész is az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

5. Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését egyrészt az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványára, másrészt bírói kezdeményezésre (lásd a 3. pontot), harmadrészt bármely eljárása során hivatalból vizsgálja.

6. Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszköz és a jogegységi határozat vizsgálata

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollban, illetve bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya a rendelet más jogszabályba ütközése nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatát az új szabályok értelmében a Kúria végzi.

Az Alkotmánybíróság hatásköre – utólagos normakontrollban, bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján, illetve nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatakor – kiterjed továbbá a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogegységi határozatok Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangjának vizsgálatára is.

7. Az Alaptörvény értelmezése

Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

8. Egyéb hatáskörök

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik továbbá:

- a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárás lefolytatása,
- helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, illetve egyház alaptörvény-ellenes működéséről elvi vélemény megfogalmazása,
- a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével az állami szervek, illetve az állami és önkormányzati szervek között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése,
- az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata.

Az Alkotmánybíróság határozatainak
jogkövetkezményei

1. Jogszabály megsemmisítése

Ha az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. Nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása esetén az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg a jogszabályt, ha az a nem-

zetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján ellentétes.

A megsemmisített jogszabály a megsemmisítésről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és attól a naptól nem alkalmazható. Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. A jogszabály megsemmisítése főszabály szerint nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

Az Alkotmánybíróság azonban a fentiekől eltérően is meghatározhatja mind a jogszabály hatályon kívül helyezését, mind pedig a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát. Az eltérésre akkor van lehetősége, ha azt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

2. Bírói döntés megsemmisítése

Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti. A megsemmisítés eljárási következményeiről a bírósági eljárások szabályairól szóló törvények rendelkeznek azzal, hogy a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. Az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntést is.

3. Jogalkotói mulasztás megállapítása

Az új szabályozás a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról nem önálló hatáskörként, hanem valamennyi hatáskör gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményként rendelkezik. Eszerint ha az Alkotmánybíróság bármely eljárásában a jogalkotó alaptörvény-ellenes mulasztását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet határidő megjelölésével felhívja feladatának teljesítésére.

4. Alkotmányos követelmény megállapítása

Az Alkotmánybíróság valamennyi hatásköre gyakorlása során megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

5. Egyéb jogkövetkezmények

- Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében határidő megjelölésével felhívja a Kormányt, illetve a jogalko-

tót, hogy tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

- Ha az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollban megállapítja a vizsgált törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, a törvény nem hirdethető ki.

III. fejezet

Az Alkotmánybíróság működési rendje és eljárási szabályok

Az Alkotmánybíróság döntéseit a jövőben megváltozott szervezeti keretek között hozza meg.

A legfontosabb döntéshozó szerv továbbra is a teljes ülés marad, amelynek az összes alkotmánybíró a tagja. A személyi döntéseket ide nem értve, a döntéseket nyílt szavazással, szótöbbséggel hozza meg. A testület összetétele mellett jelentőségét az adja, hogy a legfontosabb kérdésekben hoz érdemi határozatot. Kizárólag a teljes ülés hatáskörébe tartozik az előzetes normakontroll indítvány, a köztársasági elnök tisztségétől történő megfosztása iránti indítvány, az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítvány elbírálása, és a sarkalatos törvény kizárólag a teljes ülést hatalmazza fel az alaptörvény-ellenes megsemmisítésére, függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság milyen hatáskörében jár el.

Az Alkotmánybíróság hatásköreit gyakorolja továbbá a teljes ülés által létrehozott három öttagú tanács és az Alkotmánybíróság elnöke által kijelölt két egyes bíró is. Az öttagú tanácsok minden olyan ügyben eljárhatnak és dönthetnek, amelyek nem tartoznak a teljes ülés hatáskörébe. Az egyesbírók pedig az a formai okból befogadhatatlan beadványokat és a megalapozatlan igazolási kérelmeket visszautasító döntések meghozatalára hivatottak. *Az öttagú tanácsok három éves időtartamra alakulnak, a tanácsvezető bíró tisztsége évente változik. A tanácsok összetételét az Alkotmánybíróság teljes ülése Teljes ülési határozattal állapítja meg, amelyet nyilvánosságra hoz.*

Az új Abtv. kötelező jogi képviselőt ír elő az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárásokban. *Jogi képviselőként ügyvéd, ügyvédi iroda, jogtanácsos, jogvédő társadalmi szervezet képviselője, illetve európai közösségi jogász meghatalmazás alapján járhat el.* Bár az eljárás illetékmentes, az indítványozó viseli az eljárás során felmerült költségeit. A törvény a korábban kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kodifikálja akkor, amikor részletesen meghatározza az indítvány formai és tartalmi kellékeit, egyben utal arra, hogy az Alkotmánybíróságot az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során csak részben kötik az indítványban foglaltak.

Az indítványt a lefolytatni kért eljárás típusától függően az Alkotmánybíróságon, illetve az egyedi bírósági ügyben az első fokon eljáró bíróságnál kell benyújtani,

aki az utóbbi esetben dönt a jogerős bírói döntés felfüggesztés végrehajtásának tárgyában.

Az alkotmánybírósági eljárásba főtítkári, az alkotmányjogi panasz-eljárásba kettős, a főtítkári és a befogadási eljárással megvalósuló szűrő épül be. A főtítkári formai szempontok alapján vizsgálja az indítvány befogadhatóságát, pótolhatatlan, illetve határidőben nem pótolta formai hiányosságok miatt javaslatára az Alkotmánybíróság – egyesbíróként eljárva – visszautasítja az indítványt. Az alkotmányjogi panaszok esetében – a főtítkári által végzett formai szempontú szűrő és az ügy előadó bírójának kijelölését követően – öttagú tanács vizsgálja meg az indítvány befogadhatóságát.

Amennyiben az indítvány megfelel az érdemi elbírálás kritériumainak, úgy az Alkotmánybíróság – az előadó bíró, az öttagú tanács, illetve a teljes ülés révén – az alkotmányossági kérdés elbírálása érdekében bizonyítási eljárást folytathat le, és elsődlegesen az iratok alapján hozza meg döntését. Ennek keretében az indítványozót, az ügyben érintett harmadik személyeket, szervezeteket, hatóságokat határidő tűzésével nyilatkoztattétel céljából megkereshet. További, az indítvány elbírálása céljából szükséges iratok megküldése, felvilágosítás érdekében megkeresheti az alkotmányjogi panasz alapját képező eljárást folytató bíróságot is. Az Alkotmánybíróság az új Abtv. alapján dönthet úgy, hogy az ügyben személyes meghallgatást vagy nyilvános meghallgatást tart. A bizonyítási eljárás részét képezheti szakértő bevonása az eljárásba. Az Alkotmánybíróság eljárásában szakértőként az igazságügyi szakértőkön túl egy-egy szakkérdés jeles, elismert szaktekinétye is eljárhat, aki az Alkotmánybíróság által eldöntendő alkotmányjogi kérdés körzetének, összefüggéseinek megvilágításában adhat szakértői véleményt. Az alkotmánybírósági eljárás hatékonyságát hivatott szolgálni a bírság kiszabásának lehetősége.

Az új szabályozás fontos újdonsága, hogy az indítványozó – és alkotmányjogi panasz esetében az ellenérdekű fél – véleményének kifejtésével, akár írásban, akár szóban, avagy nyilvános meghallgatás útján is résztvevője lehet az eljárásnak. Alkotmányjogi panaszok esetében az alkotmánybírósági eljárás megindítására nyitva álló határidő elmulasztása igazolási kérelemmel kimenthető. Emellett fontos garanciális szabályként jelennek meg az adatnyilvánosságra vonatkozó rendelkezések, azaz az indítványozó – és alkotmányjogi panasz esetében az ellenérdekű fél – iratbetekintési jogával élve követheti az eljárás menetét. Garanciális szabály továbbá az is, hogy az Alkotmánybíróság egyes hatásköreit egészében, valamint a *rendes bírósági eljárásokhoz kapcsolódó hatásköreit az eljárás bizonyos szakaszaiban határidőhöz kötött* gyakorolja. Végül az Abtv. kizárási szabályokat fogalmaz meg a döntéshozatalban részt vevő bírákkal szemben, amelyek alkalmazását az indítványozó is kezdeményezheti.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes intézkedésként felhívhatja a rendes bíróságot az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező bírói döntés végrehajtásának felfüggesztésére, valamint meghatározott időre felfüggesztheti az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező, kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály hatályba lépését.

Az Alkotmánybíróság az ügy érdemét és a jogszabályok hatályba lépésével kapcsolatos ideiglenes intézkedése tárgyában határozattal, minden egyéb kérdésben végzéssel határoz. A kisebbségben maradt alkotmánybíró párhuzamos indokolást vagy különvéleményt fűzhet a többségi döntéshez, amelyet a többségi határozattal együttesen kell nyilvánosságra hozni.

Záró rendelkezések

Az Abtv. nem érinti a hatályba lépésekor hivatalban lévő bírák megbízatását. Újraválasztható az a kilenc évre választott alkotmánybíró, aki az Abtv. hatályba lépésekor hivatalban volt, avagy az Abtv. hatályba lépését megelőzően volt hivatalban. Nem érinti az elnök megbízatását sem az Abtv. hatályba lépése, és az Abtv. hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság elnöke egyszer újraválasztható. Nem érinti az Abtv. hatályba lépése továbbá a főtitkár, valamint az Alkotmánybíróság Hivatalában foglalkoztatott köztisztviselők megbízatását sem.

Az Abtv. felhatalmazza az Alkotmánybíróság teljes ülését, hogy az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében állásfoglalást adjon ki, amelyet a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Az Abtv. rendelkezései szerint a hatályba lépéssel megszűnik minden olyan absztrakt utólagos normakontrollra, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárás, amely nem az Alaptörvényben megjelölt indítványozótól származik. Ugyanakkor az indítványozók 2012. március 31. napjáig – alkotmányjogi panaszként, az alaptörvény-ellenesség megjelölése mellett – indítványukat ismételten az Alkotmánybíróság elé terjeszthetik. Az indítványok ismételt előterjesztésére nyitva álló jogvesztő határidő 2012. június 30.

Az Abtv. rendelkezései szerint a bírósághoz kell áttenni az önkormányzati rendeletek utólagos normakontrolljára irányuló indítványokat abban az esetben, amikor az indítványozó a fővárosi és megyei kormányhivatal, annak jogelődje, illetve az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz forduló bíró, és az indítvány az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése alapján állítja az alkotmányellenességet.

Ezen túlmenően azonban a folyamatban lévő eljárásokat le kell folytatni, ha az indítvány az alaptörvény alapján elbírálható és az indítványozó indítványozói jogosultsága az Abtv. alapján fennáll.

Az Abtv. záró rendelkezései között rögzíti azt is, hogy alkotmányjogi panasz a 2012. január 1-jén folyamatban lévő eljárásokban is kezdeményezhető.

AZ ÚJ TÍPUSÚ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ELŐZMÉNYEI ÉS AZ ELJÁRÁSI RENDELT KAPCSOLATOS EGYES SZABÁLYOZÁSI ELVÁRÁSOK

Tilk Péter

egyetemi docens, PTE ÁJK

Az új Alaptörvény elfogadásával és kihirdetésével világossá vált, hogy az alkotmánybírói hatásköri rendszerben és az eljárásban jelentős átalakításokra kell számítani. A legfontosabb változás két vonatkozásban jelenik meg: megszűnik az absztrakt utólagos normakontroll popularis actio jellege, másrészt az alkotmányjogi panasz lehetősége a normákon (jogsabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegységi határozat) túl az egyedi bírósági döntésekre is kiterjed 2012. január 1-jétől: az Alaptörvény ugyanis a bírói döntés alkotmánybírói vizsgálatának és megsemmisítésének lehetőségét is megteremti az alkotmányjogi panasz-eljárásban.¹

Az Alaptörvény két vonatkozásban is tartalmaz alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályokat: a 24. cikk (2) bekezdés c) pontja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály, a d) pont a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát teremti meg e hatáskör gyakorlása eredményeként. Eszerint „az Alkotmánybíróság

...

c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;

d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”.

A tartalmi kérdések és az új szabályozással³, helyzetrel kapcsolatos dilemmák áttekintése előtt szükséges a rövid „megemlékezés” a 2011 végéig hatályos szabályozásról, valamint a változtatás lehetséges indokairól.

I. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény előtti időben

a) A magyar szabályozás az Alaptörvény hatálybalépéséig alkotmányjogi panasz elnevezéssel voltaképpen *feltételekhez kötött utólagos normakontrollt* tartalmaz, melynek sajátossága, hogy az indítvány sikeressége esetén az indítványozó ügyében az Alkotmánybíróság elrendelheti a megsemmisített jogszabály alkalmazhatatlanságát, ami az indítványozó konkrét ügyében való eljárásnak alkotmányos jogi környezetben történő megismétlésére ad lehetőséget. Ebből adódóan az alkotmányjogi panasz *jogorvoslatnak tekintendő*, s többek között e lényeges tulajdonsága és egyben elérni kívánt célja különbözteti meg az absztrakt utólagos normakontrolltól. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) szerint alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság a főszabály ex nunc – kihirdetés időpontjától számított – megsemmisítéstől eltérően – visszamenőleges hatállyal – is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy *konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárását, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja*.⁴ A magyar alkotmányvédelemben tehát 2012. január 1-jéig nincs lehetőség *közvetlenül* az alkotmánysértő egyedi aktusokkal szembeni eljárásra. Az alkotmányjogi panasz a magyar szabályozás szerint így nem más, mint „egyéni jogsérelmen alapuló utólagos normakontroll”.⁵

A panasz a konkrét utólagos normakontroll „utónyúlánya”, az esetleges bírói tévedés korrekciós lehetősége az érintett által, a jogerős döntést követően megindított alkotmánybírói eljárásban. Az Abtv. 48. §-a szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számá-

¹ Ez az írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

² Kodifikációs szempontú észrevétel, hogy a c) és d) pontok akár egy pontban is megfogalmazhatók lettek volna. Semmivel sem lenne rosszabb megoldás – például – az AB „alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntés, valamint az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját”. Ez azonban tartalmilag nem érinti az ominózus szabályokat.

³ Az írás leadásakor már ismert az Alkotmánybíróságról szóló törvény tervezete, T/4424. számon, amit a továbbiakban „Tervezet”-ként hivatkozok. A tanulmány célja nem a Tervezet részletes értékelése, releváns szabályait azonban igyekszem hasznosítani.

⁴ Azt a szabályozási elemet, hogy az Abtv. megoldása szerint az alkotmányjogi panaszról csak a *konkrét esetre vonatkozóan lehet ex tunc megsemmisíteni a jogszabályt*, Lábady Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírói eljárásban. Magyar Jog 1991/7. 387. o.

⁵ Lábady Tamás: A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény. Jogtudományi Közlöny 1992/6. 288. o.

ra biztosítva⁶. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

b) Az alkotmányjogi panasz konkrét ügyben való érdemi szerepe 1999-ig a jelenleginél is csekélyebb volt: az intézmény 1999 előtt nem volt alkalmas a célzott hatás – az egyéni jogsérelem orvoslásának – elérésére. A panasz ugyanis jogorvoslati célzatú, ám arra alkalmatlan eszköz volt, s ennek következtében az utólagos normakontroll egyik változataként funkcionált. Bár az Alkotmánybíróság a panasz eredményessége esetén megsemmisítette az adott normát, a normára alapuló jogviszonyok felülvizsgálata, az új eljárás lefolytatása a megfelelő eljárási szabályok hiánya miatt nem történhetett meg. Sem a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.), sem a Büntető-eljárásról szóló – akkor hatályos – 1973. évi I. törvény (Be.) nem tartalmazott ugyanis arra vonatkozóan szabályokat, hogy eredményes alkotmányjogi panasz esetén a bírósági eljárásban miként lehet az Alkotmánybíróság döntésének eleget tenni. Az Alkotmánybíróság e hiányosságot áthidalva akként próbálta érvényesíteni az alkotmányjogi panasz jogorvoslat jellegét, hogy két bírósági döntést megsemmisített, amire azonban sem az Alkotmány, sem az Abtv. nem nyújtott lehetőséget.⁷ Szükséges megjegyezni, hogy enélkül viszont az alkotmányjogi panasz *elvesztette volna a funkcióját* – a jogorvoslati jellegét –, s emiatt – a törvényi megkötéseken, megszorításokon kívül – semmi nem különböztette volna meg az absztrakt utólagos normakontrolltól. E határozatában – az ún. „Jánosi-határozatban” – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, de kivételes jogorvoslat, mivel feltételekhez kötött.⁸

Mivel az Alkotmánybíróság ilyen irányú – konkrét bírósági döntéseket megsemmisítő – törekvését erős szakirodalmi kritika érte, és a Legfelsőbb Bíróság részéről mutatkozó jelentős ellenállás övezte, a probléma jogalkotói orvoslásra szorult. Ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság tartózkodott ugyan a konkrét bírósági ítéletek megsemmisítésétől, ám annak elvi lehetőségét a továbbiakban sem zárta ki.⁹

c) Mivel az Alkotmánybíróság az Országgyűlés al-

kotmányos feladatává tette olyan eljárásjogi szabályok megalkotását, amelyek alkalmazásával a jogsérelem valóságosan orvosolhatóvá válik, az Országgyűlés megalkotta az 1999. évi XLV. törvényt, amely megteremtette az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárást¹⁰. „E törvényt akkor kell alkalmazni, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panasznak. Az alkotmányjogi panasz orvoslásának módját – azokban az esetekben, amikor a panaszos ügyét korábban polgári perben (nemperes eljárásban) tárgyalták – a Legfelsőbb Bíróság egy sui generis eljárásban határozza meg. A Legfelsőbb Bíróság a panaszos kérelme alapján soron kívül jár el, és az alábbi határozatokat hozhatja:

Anyagi jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetében új eljárást tesz lehetővé: értesíti a panaszost, hogy a perben eljár elsőfokú bíróságnál perújítást kezdeményezhet; a perújítás automatikus, a törvényből fakad, az eljáró bíróságnak tehát külön engedélyeznie nem kell.

Eljárási jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetében a korábban hiányzó eljárási jog gyakorolhatóságát állapítja meg, s amennyiben szükséges, az eljárás azon fázisának megismétlését rendeli el – az ezt lezáró határozat egyidejű hatályon kívül helyezésével –, amelynek eredményére az alkotmányellenes szabály alkalmazása hatással lehetett.

Ha az alkotmánysértés a bírói út elzárásában nyilvánult meg, a jogszabály megsemmisítésével az megnyílik; korábban hozott, hatályon kívül helyezendő határozatok nincsenek, így a Legfelsőbb Bíróság intézkedése szükségtelen, a panaszos igényét az elévülési időn belül érvényesítheti.

Ha a panaszos ügyében olyan államigazgatási eljárást folytattak le, melynek bírósági felülvizsgálatát törvény kizárja, akkor hivatalból elrendelt (kötelező) felülvizsgálati intézkedéssel lehet a panaszt orvosolni. A felettes az államigazgatási szerv határozatát megváltoztatja, illetve megsemmisíti, és szükség esetén az ügyben eljár államigazgatási szervet új eljárásra utasítja. Ha nincs olyan felettes szerv, amelyik intézkedhetne, a panaszos kérelmére a bíróság kötelezi az eljáró szervet új eljárásra és új döntés meghozatalára”¹¹.

II. Az új típusú alkotmányjogi panasz bevezetésére vonatkozó igény korábbi megjelenése

a) A szakirodalomban több szerző is azt a nézetet képviselte és képviseli, hogy szükséges a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése. Más álláspontot képvisel

⁶ Az Abtv. e rendelkezése alkotmánybírósági vizsgálat tárgya is volt, mivel egy indítványozó szerint ez azért sérti az Alkotmány 2. § (2) bekezdését, mert az arra kényszeríti „a népet, hogy bizonyos alkotmánysértéseket jogorvoslati lehetőségek hiányában köteles legyen eltűrni.” Az indítványt az Alkotmánybíróság természetesen elutasította. Vö. 1008/B/1998. AB határozat. ABH 2003, 1076, 1078.

⁷ A szakirodalomban ezt több kritika érte, mivel az Abtv. nem ad lehetőséget konkrét bírósági döntések megsemmisítésére. Ezt később maga az Alkotmánybíróság is megerősítette. Vö. a 18/2002. (IV. 25.) AB határozattal. Figyelemre méltó, hogy a határozatban megfogalmazott „élő jog” teóriával szemben különvéleményt megfogalmazó Kálényi Géza alkotmánybíró sem emelt szót a döntések megsemmisítése ellen, e tekintetben tehát a testületen belül konszenzus volt.

⁸ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991, 272, 281.

⁹ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat. ABH 1998, 182, 189.

¹⁰ Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: Az Alkotmánybíróság. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. Osiris Kiadó, 2003. 398. o.

¹¹ Kukorelli István (szerk.): i. m. 398. o.

selő szerzők viszont amellet érvelnek, hogy az alapjogi bíraskodásnak *teljes egészében* a rendes bíróságokhoz kell kerülnie, s az Alkotmánybíróságnak ne legyen hatásköre individuális alkotmányossági panasz elbírálására.¹²

b) A szűkszavú törvényi meghatározás kialakításakor az Országgyűlés az alkotmánybírósági hatáskörök között olyan lehetőséget kívánt teremteni, amely alkalmas az egyéni jogsérelmek orvoslására. Ezt a célkitűzést azonban nem az európai alkotmánybíróságok némelyikénél alkalmazott, a magyar szakirodalomban ún. „valódi alkotmányjogi panasz”-ként megnevezett hatáskörrel hozta létre, hanem a már tárgyalt formájában. Alkotmányjogi panasz alatt az alkotmánybíráskodást végző szervek gyakorlatában *általában* nem (csak) jogszabály, hanem valamely konkrét, egyedi döntés elleni alkotmányossági szempontú jogorvoslati lehetőséget értenek¹³. A „valódi alkotmányjogi panasz” fő jellemzője tehát, hogy az *nem (csak) norma, hanem egyedi bírósági döntés* ellen is igénybe vehető, azaz az Alkotmánybíróság *e tekintetben* a legfelsőbb jogorvoslati fórumként jár el, azonban kizárólag alkotmányossági szempontok alapján vizsgálja felül az elé került konkrét döntést.

c) A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mellett érvelők főként azt teszik (tették) szóvá, hogy „az állampolgárok – szemben több más országgal – általában nem fordulhatnak állampolgári panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha valamely hatósági aktus alkotmányos jogaikban sérti őket, csak akkor, ha az alkotmányos jogsérelmet a hatóság alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával okozta.”¹⁴ Emiatt több szerzőnél igényként jelenik meg, hogy alkotmányjogi panaszt csak döntés ellen lehessen benyújtani, jogszabály ellen ne.¹⁵ Súlyom László, az Alkotmánybíróság első elnöke ezzel összefüggésben egyenesen arra utalt, hogy az Alkotmánybíróság „megpróbálkozik a valódi alkotmányjogi panasz *pótlásával* a törvény keretein belül.”¹⁶ Lábady Tamás, a „Jánosi-határozat” előadó alkotmánybírája is annak a nézetnek a híve, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére szükség van, mivel *e jogintézmény közvetlen jogot ad az állampolgároknak az állam alkotmányos működése feletti kontrollra*.¹⁷ Mások szerint is „az alkotmányos panasz tulajdonképpen *jogi jelentősége nem a szubjektív jogvédelemben áll, hanem a jogrendszer egészén belüli funkciójában: jogokat ad az állampolgárnak az állam alkot-*

mányos működése feletti kontrollra”¹⁸. »Az alkotmányjogi panasz az alkotmányjognak olyan átfogó és átütő érvényesülési erőt biztosít, amely egyben „általános nevelési hatást” (Konrad Zweigert) is magában foglal.”¹⁹ A német Szövetségi Alkotmánybíróság ennek megfelelően »az alkotmányossági panaszt „végső és szubszidiárius” jogi eszköznek tekinti, amely csak akkor megengedett, ha az alapjogsértés más módon nem akadályozható meg, illetve nem szüntethető meg»²⁰. Mindenképpen utalni kell azonban arra, hogy a valódi alkotmányjogi panaszt alkalmazó országokban az ilyen jogorvoslatok igénybevételének eredményessége nagyon csekélynek tekinthető²¹.

A szakirodalomban az alkotmányossági panaszra vonatkozó olyan változtatási igény is megfogalmazódott, mely szerint amennyiben alapjogi tárgyú jogerős bírósági döntés az Alkotmánnyal vagy alkotmánybíró-sági határozatban rögzített alkotmányértelmezéssel ellentétes értelmezésen alapul, a döntés címzettje vagy a legfőbb ügyész az Alkotmánybíróság állásfoglalását kezdeményezhesse. Ez utóbbi alapján pedig a Legfelsőbb Bíróság hozna – kötelezően – korrekciós döntést²².

d) A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével szemben azonban komoly ellenérvek is felmerültek. Kilenyi Géza, volt alkotmánybíró szerint, mivel az alapjogi kör nagyon széles, sok ügy kerülne a testület elé, köztük jelentéktelenek is. Másrészt a valódi alkotmányjogi panasz nem normakontroll jellegű.²³ A jelenlegi, utólagos normakontrollal kapcsolatos szabályozással szemben – melyet a popularis actioból eredő ügyteher miatt gyakorta ér bírálat – a valódi alkotmányjogi panasz még inkább növelné az ügyterhet, egyrészt a saját ügy fontossága miatti pereskedési hajlandóság, másrészt a támadható aktusok számának nagysága miatt is.

Az Alaptörvény a jogirodalmi vitát megoldotta; az egyedi döntésekre is kiterjedő alkotmányjogi panasz 2012-től élő intézménnyé válik – az utólagos normakontroll popularis actio jellegének megszűnése árán. Az Alaptörvény a panasszal kapcsolatos eljárási kérdések szabályozását – értelemszerűen – az új Abtv.-re hagyja.

¹⁸ Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? Bírál Lapja 1994/3–4. 45. o.

¹⁹ Klaus Stern: Az alapjogok alkotmánybíró-sági védelme. In: Ádám Antal – Kiss László (szerk.): Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest 1991, 196. o.

²⁰ Klaus Stern: Az alapjogok... 197. o.

²¹ A német Alkotmánybíróság esetében az eredményesség 1 és 2% között mozog. Halmai Gábor szerint „a német alkotmányos panaszt a negyedszázados tapasztalatok alapján szokás fáradtság-, költség- és eredménymentes eszköznek nevezni.” Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz... 46. o.

²² Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris 1998. 203–204. o.

²³ Kilenyi Géza: Az Alkotmánybíróság helye és szerepe az alkotmányvédelem garanciarendszerében. In: Jogi beszélgetések. Kaposvár 1993–1996, 49. o.

¹² Ádám Antal: A közjogi bíraskodás fejlődési irányai. Belügyi Szemle 1995/12. 52. o.

¹³ Természetesen „kombinált” változat is létezik (létezhet), amelyben mind jogszabállyal, mind egyedi döntéssel szemben igénybe vehető az intézmény.

¹⁴ Körösnéy András: A magyar politikai rendszer. Osiris 1998. 336. o.

¹⁵ Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA-ÁJL. Alkotmányelőkészítő tanulmányok I. KJK 1995. 208. o.

¹⁶ Súlyom László: Ellenőrzött rendszerváltás. Világosság 1991/5. 368. o.

¹⁷ Lábady Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. Világosság 1993/1. 38. o.

III. A valódi alkotmányjogi panasz részletszabályainak kialakításával kapcsolatos egyeb kérdések

1. A „valódi” alkotmányjogi panasz és a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontroll viszonya; esetlegesen egymás mellettiségük lehetősége

a) Alapvető kérdés, hogy kizárja-e az utólagos normakontroll popularis actio jellegének lehetőségét az egyidejűleg a szabályozásban jelen levő, „valódi” alkotmányjogi panasz. Korábban erre igennel válaszoltam; az Alkotmánybíróság új szervezeti felállítását követően – a bírói létszám kibővítésére figyelemmel – ezt már nem állítanám ilyen bizonyossággal.

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése ellen korábban érvként volt felhozható, hogy az intézmény megjelenésével az utólagos normakontroll popularis actio jellegét – az elviselhetetlenné váló ügyteher-növekedés miatt – minden bizonnyal meg kell szüntetni. Ennek következtében azonban a jogalkotási produktumok jelentős része – indítványozó hiányában – kiesik az érdekeltség nélkül igénybe vehető alkotmányossági kontroll alól. Az Alkotmánybíróság tekintetében e hatáskör-átrendezéssel összefüggésben az az aggály volt megfogalmazható, hogy a jogalkotási produktumok inkább igénylik az alkotmánybírósági kontrollt, mint a bírói döntések (azzal együtt, hogy alkotmányjogi panasz tárgya nemcsak bírói döntés, hanem norma is lehet). Figyelemmel arra, hogy főszabályként a „valódi” alkotmányjogi panasz a vélelmezetten téves bírói, míg az absztrakt utólagos normakontroll a vélelmezetten téves jogalkotói alkotmányjog-, illetve alapjog értelmezés ellen vehető igénybe, a két sérelemtípus közötti jelentős különbségekre kell rámutatni²⁴. Véleményem szerint a bíró általi téves alkotmányértelmezés oka szinte kizárólagos jelleggel az adott alapjog nem kellő ismerete, tehát állítható, hogy valószínűleg soha nem szándékos sérelemkøzásról van szó. A jogalkotó általi téves alkotmányértelmezés azonban az esetek jóval magasabb számában politikai érdekek, elképzelések által indított, az Alkotmány szándékos kikerülésére, illetve finomabban fogalmazva az alkotmányossági határokhoz közelebb kerülő, még az elviselhetőség korlátai között tartani kívánt elképzelés megvalósítására irányuló cél érdekében, vagyis esetenként tudatosan történik. Ez a különbség a két intézmény jellegének különbségéből adódik. Mindemiattn valójában az eldöntendő kérdés abban jelölhető meg, hogy melyik alkotmányssérelemmel szemben kell biztosítani inkább az alkotmánybírósági védelmet. (A párhuzamos és egyben teljes körű megoldás az ügyteher növekedése miatt problematikus lehet.) Nem kérdéses, hogy a jogalkotói aktusok ilyen jellegű szűrés

jóval indokoltabb, s tegyük hozzá, aktuálisabb probléma is. Ugyanezt támasztja alá a sérelem kiküszöbölési lehetőségének jelenlegi, illetve jövőbeli lehetséges köre is: míg a jogalkotói sérelemkøzás – éppen a tudatosság megjelenése miatt – nem bízható az önkontrollra, így mindenképpen független, külső szervet igényel, addig a bírói sérelemkøzás – éppen az esetleges ismerethiány miatt – a jövőre tekintettel többnyire kiküszöbölhető a bírák alapjogi továbbképzésével. Mindezt támasztja alá, hogy jelenleg – és a jövőben is – nagyobb szükség van (volna) a széles körű indítványozási lehetőséggel összekapcsolt normakontrollra, mint az egyedi bírósági döntések általános alkotmányosság vizsgálatának megteremtésére.

Erre figyelemmel – ha választani kell – jómagam inkább az utólagos normakontroll popularis actio jellegét tartottam volna meg a „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése helyett.

b) Az Alkotmánybíróság létszámának emelése ezt a képet némiképp árnyalja, ráadásul a két intézmény között jelentős számú átfedés lenne tapasztalható, azaz az egyik hatáskörben megjelenő indítvány lehetségesen egyesíthető lenne a másik hatáskörben esetlegesen beérkező ügyekkel (vagyis a párhuzamosság ténylegesen nem növelné az ügyterhet olyan mértékben, mint amire a beérkező ügyek számából következtetni lehetne). Az Alaptörvény azonban nem engedi egymás mellett érvényesülni a „valódi” alkotmányjogi panaszt és a popularis actioval társított utólagos normakontrollt.

Az új szabályozás kialakításának folyamatában mindezekre figyelemmel érdemes áttekinteni olyan eljárási kérdéseket, melyek megfelelő rendezése elengedhetetlen ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz hatékony alaptörvény-védő eszközzé válhasson. A hatékonyságon túl (vagy amellett) az intézménynek meg kell felelnie a tisztességes, fair eljárás követelményéből fakadó, igen sokszínű és részletes eljárás-rendszernek is.

2. A benyújtási határidő és az igénybevétel előfeltételei

Az alkotmányjogi panasz törvényi szabályozásának egyik fontos kérdése a benyújtásra nyitva álló határidő és a benyújtás feltételeinek rendezése.

a) Az alkotmányjogi panasz intézményének kiszámítható működését szolgálja a kezdeményezés határidejének konkrét és eltérést meg nem engedő módon történő meghatározása. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a „jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltához alapvető alkotmányos érdek fűződik²⁵. A jogállamiság lényeges eleme, hogy a törvénynek egyértelműen meg kell határozni, mikor támadható meg egy bírósági határozat rendes fellebbezettel, jogorvoslattal, illetve, hogy a jogerőssé vált határozat megtámadására milyen feltételek alap-

²⁴ Vö. Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz, mint a bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. Bírák Lapja, 2002/2.

²⁵ 993/E/2000. AB határozat. ABH 2003, 1292, 1294.

ján van lehetőség, s hogy mikor következik be az az állapot, amikor a jogerős határozat már semmiféle jogorvoslattal nem támadható²⁶.

b) A „jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltához” fűződő alkotmányos érdekeknek megfelelően a jogalkotónak a jogérvényesítés eljárási szabályait is meg kell határoznia. Az alkotmányjogi panasz tárgyában hozott döntés jogerős határozatot is érint. Az alkotmányjogi panasz korlátlan kezdeményezésének következtében a jogviszonyok lezáratlansága, a jogok és kötelezettségek elvben bármikori megváltoztathatósága nagyfokú kiszámíthatatlanságot és bizonytalanságot eredményezne a jogerős határozatokra vonatkozóan. Szükséges tehát az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére nyitva álló határidő rögzítése. Az Abtv.-ben előírt – megfelelően hosszú – határidő ugyanakkor alkalmas arra, hogy annak keretei között az alkotmányjogi panaszt kezdeményezzék és annak alapján az eljárásból való jog érvényesüljön. A fentiek alapján az Abtv. 48. §-ában az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére vonatkozó, eltérést nem engedő határidő megállapítása, illetve ebből következően a határidőn túl előterjesztett alkotmányjogi panaszok elbírálására vonatkozó szabályozás hiányát az Alkotmánybíróság nem tekintette ellentétesnek a jogbiztonság követelményével.

c) Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy Abtv. által alkalmazott „jogerős határozat kézbesítésétől” kifejezés arra utal, hogy a benyújtásnak *nem feltétele* a rendkívüli jogorvoslatok (perújítás, felülvizsgálati kérelem) igénybevétele²⁷. Az elkésett alkotmányjogi panasszal tehát az Alkotmánybíróság nem foglalkozik, hanem az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja²⁸. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseknek a konkrét ügyekben való alkalmazhatósága kizárására irányuló kérelmeket is értelemszerűen elutasítja²⁹. A jogerőtől számított határidő egy esetben azonban kivételes értelmezést kaphat. Tekintettel arra, hogy az alkotmányos jog sérelme a *rendkívüli jogorvoslati eljárásban* is bekövetkezhet, az Alkotmánybíróság erre vonatkozóan is állást foglalt. A testület megállapította, hogy „az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a alkalmazásánál, ha a panaszolt alkotmánysérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, alkotmányos követelmény, hogy az *alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkí-*

vüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.”³⁰ Megjegyzendő, hogy már a határozat meghozatala előtt ugyanerre a következtetésre jutott e döntés előadó bírása, *Holló András* alkotmánybíró is.³¹

d) Az *Alkotmánybíróság értelmezésének fenti elemei* – azaz a jogerős döntés megkövetelése, a benyújtásra nyitva álló határidő (hatvan nap) – viszonylagos rövidsége és az elmulasztás jogvesztő következménye, illetve a kivételesen (rendkívüli jogorvoslati eljárásban bekövetkező jogsérelem esetén történő) későbbi befogadás az új szabályozásban is tükröződhetnek, e tekintetben tehát jelentősen új tartalmú szabályok kialakítására nincs szükség. A politikai döntés eredményeként azonban egyértelműen rögzíteni szükséges – többek között –, hogy minden bírói döntéssel szemben lehetőség lesz-e az alkotmányjogi panasz benyújtására (azaz érdemi és nem érdemi döntéssel szemben egyaránt), bírói döntésnek minősül-e e tekintetben a bírósági titkár által meghozott³² döntés, a panaszbenyújtás feltétele lesz-e (az alaptörvény-ellenes döntés eljárásban való elhelyezkedésétől függetlenül) a jogerő beállása.

Szükséges annak rendezése is, hogy anyagi vagy eljárási határidőt kíván keletkeztetni az Országgyűlés a panasz benyújtására.

e) A Tervezet 30. §-a a határidőkkel kapcsolatos kérdéseket az alábbiak szerint válaszolja meg:

– az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés közlésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben³³ az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított hat hónapon belül lehet írásban benyújtani;

– a döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap;

– különösen indokolt esetben az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelté után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől szá-

²⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.

²⁷ Számos esetben előfordult, hogy a jogban tájékozatlan indítványozók az „egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítették, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva” kitéltelt úgy értelmezték, hogy valamennyi – így a jogerő után igénybe vehető rendkívüli – jogorvoslati lehetőséget is igénybe kell venniük. Ebből pedig egyenesen következett a 60 napos határidő túllépése, s az alkotmánybírósági eljárás megindítására fennálló lehetőség elvesztése. Vö. a 23/1991. (V. 18.) AB végzéssel. ABH 1991, 361, 362.

²⁸ Vö. például a 794/D/2004. AB határozattal. ABH 2005, 1496.

²⁹ 794/D/2004. AB határozat. ABH 2005, 1496.

³⁰ 41/1998. (X. 2.) AB határozat. ABH 1998, 306.

³¹ „Ha a jogerős határozatban megnyugodott peres fél a rendkívüli jogorvoslati eljárásban számára kedvezőtlen (megváltoztatott) döntéssel szembesül, az ő alkotmányjogi panaszának benyújtási lehetőségét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban (a felülvizsgálati kérelem tárgyában) hozott határozat kézhezvételétől kell számítani.” *Holló András*: Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon. Útmutató, é. n. 50. o.

³² Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdés.

³³ Eszerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

mított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be;

– a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított hat hónap elteltével alkotmánybírói eljárás megindításának nincs helye.

3. Az ügyekre vonatkozó érdemi szűrő kialakításának problematikája

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásának érdemivé tétele feltételezi, hogy olyan, az indítványozással kapcsolatos szűrő érvényesüljön a törvényben, ami megakadályozza a komolytalan kezdeményezések Alkotmánybíróságra kerülését, illetve a lehetségesen megalapozott, ám csekélyebb jelentőségű, vagy a testület ügyterhét valamely okból oly mértékben megnövelő indítványok befogadását, melyek ellehetetleníthetik a munkát és komoly időbeli csúszást eredményeznek a jelentősebb ügyek elbírálásában is. Arra utalni kell, hogy az Alkotmánybíróság létszámának megnövelése és az ebből is eredő belső szervezet-átalakítási lehetőség ennek a veszélynek a csökkentésére önmagában is megfelelő. A panaszügyek három- vagy öttagú tanácsokhoz telepítése az elbírálási folyamat gyorsítására alkalmas lehet (bár ekkor ügyelni kell az egységes gyakorlat biztosítására, amit a teljes ülés teremthet meg).

A szűrőmechanizmusok tekintetében célszerű kétirányú elválasztást alkalmazni: az eddig is alkalmazott formai és az eddig csak kivételesen megjelenő tartalmi szűrő szabályozásba való beépítését egyaránt megtenni.

a) Formai szempontokra épülő szűrőrendszer

A formai szűrőrendszer kialakítása egyszerűbbnek tűnik: az indítványok kötelező tartalmi elemeinek (az indítványozónak meg kell jelölnie, mit tart alaptörvény-ellenesnek, azt mibe ütközőnek véli, az indítvány tartalmaz-e határozott kérelmet és megfelelő indokolást, csatolja-e a szükséges dokumentumokat) törvényi rögzítése már a Főtitkárságon akadályt állíthat az elbírálásra alkalmatlan kezdeményezéseknek.

b) A tartalmi szempontú szűrőrendszer

A tartalmi alapokon nyugvó szelekciós mechanizmus kialakítása bonyolultabb feladatnak látszik, éppen amiatt, mert nehéz a szubjektivitást is hordozó elvárásokat objektív kritériumokként bevezetni és e szabályokat alkalmazni.

Utalni kell rá, hogy az ügyteher-csökkentés érdekében alkalmazandó tartalmi szűrők ötlete nem az alkotmányjogi panasz-eljárás jellegének megváltoztatásával kialakuló új ötlet: a jogirodalomban már korábban is több elképzelés született erre – akkor még az utólagos normakontroll ügyterhének elhárítására. Azok az elképzelések azonban törvényi háttérrel nem kaptak,

alkalmazási – törvényben való megjelenítési – lehetőségük miatt azonban érdemes feltérképezni őket.

ba) Bár az alkotmányjogi panasz már korábban is nem csupán az alapjogokra tekintettel, hanem az alkotmányba foglalt alapelvek, értékek vonatkozásában is jogvédelmet biztosított³⁴, az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában akként foglalt állást, hogy *nem minden, alkotmányban foglalt jog megsértése esetén jár el, csak az alapjogok vonatkozásában*.³⁵ Az alkotmányjogi panasz ugyanis „az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására”³⁶.

bb) A túlzott ügyteherrel szemben többen a *válogatási jog biztosítását* tekintették megoldásnak, azaz azt, hogy az Alkotmánybíróság *csak akkor legyen köteles foglalkozni* a panasszal, ha attól valamely *alkotmányjogi elvi kérdés eldöntése várható*. Ellenérvként merült fel: azon túl, hogy ez az eljárás *kiszámíthatatlansága miatt sértené a jogbiztonságot*, az ügyfelekkel szemben sem mondható maradéktalanul elfogadhatónak. A panasz célja az ügyfél szemszögéből ugyanis a jogorvoslati lehetőség igénybevétele, nem pedig elvi kérdések eldöntése³⁷. Felvetődött az is, hogy az alkotmány alapjogi részének „*átfogó reformja... nélkül* a mai széles alkotmánybírói kontroll elfogadhatatlannak tekinthető”³⁸.

bc) A *vizsgálati lehetőség egyes alapjogokra szűkítése* is megtalálható az elemzések között. Az alapjogok sokféleségéből adódó túlzott ügyteher ellenében Ádám Antal a problémát akként javasolja megoldani, hogy az alkotmányjogi panasz igénybevitelének lehetőségét 8–10 alapjogra szűkítené.³⁹ Ez a lehetőség azonban okkal veti (vetné) fel azt a kérdést, hogy a szűkítés melyik alapjog tekintetében, s mennyiben lenne elfogadható, s nem vezetne-e e megoldás az egyes alapjogok tekintetében a védelem visszaszorulásához, s ebből következően az alapjog érvényesíthetlenné, kikényszeríthetlenné válásához. Ezzel

³⁴ Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. Magyar Közigazgatás 1995/1. 20. o.

³⁵ ABH 1992, 289, 291. Így például nem jár el az Alkotmánybíróság a *mentelmi joggal kapcsolatban, annak megsértése esetén*. Ennek oka, hogy a mentelmi jog nem az Alkotmányban szabályozott alapvető jog, jellegét tekintve eltér azoktól, mivel a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében illeti meg.

³⁶ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1992, 289, 291.

³⁷ „...az ügyfelet, aki hozzánk fordul, mélyszélesen hidegen hagyják az alkotmányjogi elvi kérdések, ő azért fordul hozzánk, hogy a jogerős ítéletet semmisítsük meg, mert azt ő sérelmesnek tartja alapjogai szempontjából. Tehát őt nem az elvi kérdések izgatják...” – véli Kéleányi Géza. Az Alkotmánybíróság helye és szerepe... 49. o.

³⁸ Pokol Béla: A törvényhozás alkotmányossága. Világosság 1993/1. 47. o.

³⁹ Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírói ellenőrzéséről. Jogtudományi Közlöny 1992/12. 529. o.

együtt több szerző csak taxatív felsorolt, legalapvetőbb jogok tekintetében biztosítaná az alkotmányjogi panasz lehetőségét, vagy pedig általános előfeltételként kívánnák meg az általános érvényű alkotmányjogi probléma létét.⁴⁰

bd) Bizonyos szempontból maga az Alaptörvény is tartalmaz tartalmi szűrőt: az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt vizsgálati korlátozás ugyanis az alkotmányjogi panasz hatáskör tekintetében is irányadó.

c) Az esetlegesen felmerülő aggályok ellenére a tartalmi szűrők bevezetése indokolt lehet⁴¹: a megfelelő időn belüli döntéshozatalhoz még a megemelt bírói létszám mellett is szükség lehet bizonyos tartalmi korlátozásokra. Úgy vélem, hogy ezek törvényi szabályozásának konkretizálása viszont a teljes ülés hatáskörébe kell, hogy tartozzon – hasonlóan egyfajta „alkotmányjogi jogegységi eljáráshoz”. A tartalmi szűrők – komolytalansági teszt formájában – a népszavazási ügyekkel összefüggésben már élnek az Alkotmánybíróság gyakorlatában, mégpedig saját gyakorlat eredményeként – az ilyen eljárási akadályok tehát nem feltétlenül ördögtől való jelenségek. Alkalmazásukkal kapcsolatban azonban – főleg a törvényi szabályozás alakításakor és az Alkotmánybíróság részéről az első, alapvető döntések meghozatalakor igen körültekintően kell eljárni. A német Alkotmánybíróság a szűrőkkel kapcsolatban több értelmezési fázison is túljutott, az irodalom azonban még ma sem feltétlenül tartja a rendszert teljesen ellentmondásmentesnek és aggályok nélkülinek⁴².

d) A tartalmi szűrők abszolút hatású kialakítása – véleményem szerint – nem is oldható meg: a szubjektivitás objektívvá tétele aligha várható el bármely, alkotmánybíráskodást folytató testülettől. A megoldás tehát a magyar szabályozás alakításakor is nem konkrétan megfogalmazott tartalmi akadályok törvényi kialakítása lehet (mivel ezek vagy nem alkalmasak az összes, nem oda illő ügy távoltartására, vagy önkényes szelekciót keletkeztetnek), hanem az általános megfogalmazás alkalmazása, ami az alkotmánybírói gyakorlatra bízva a kezdeményezések közötti – nem önkényes – szelektálást. Ilyen lehet a Tervezet 29. §-ában foglalt elképzelés, ami szerint „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be*”.

⁴⁰ Lábady Tamás: A populáris akció... 390. o.

⁴¹ Ezekre részletesen kitér Balogh Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma c. írásában. Alkotmánybírói Szemle, 2011/1.

⁴² A német Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasszal kapcsolatos gyakorlatának fejlődési ívéről, a releváns és nem releváns szempontokról számos példát is felvonultatva, kiváló összefoglalót nyújt Zakariás Kinga: A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában (Jogtudományi Közöny, 2010/2.), illetve Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán c. írása (Alkotmánybírói Szemle 2011/1.).

Ezen túlmenően is lehetséges az eljárás megfelelő orientálása, például meghatározott vizsgálati szempontok kizárásával. Így például helyeselhető, ha az Alkotmánybíróság a panasz-eljárásban ténykérdésben nem, csak jogkérdésben dönthet, és ez utóbbival összefüggésben sem a jogági érvelés helyessége, hanem annak alkotmányossága lehet vizsgálat tárgya.

4. A kötelező jogi képviselő kérdése

Az új típusú, bírói döntés alkotmánybírói vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz megjelenése felveti a kötelező jogi képviselő bevezetésének kérdését, annak indokoltságának vizsgálatát. A konkrét ügy Alkotmánybíróság elé vitele miatt a jogi képviselő kötelezővé tétele várható, azzal együtt, hogy egy, az 1990-es években készült főtárgyi felmérés szerint nincs jelentős eltérés a jogász és nem jogász indítványozók által benyújtott indítványok eredményessége között⁴³. A Tervezet 51. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz eljárás során kötelező a jogi képviselő. A képviselői jogosultságot igazolni kell”, a (3) és a (4) bekezdések pedig ennek részleteit bontják ki. Ezek szerint jogi képviselőként eljárhat az ügyvéd (ügyvédi iroda), valamint jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője; a jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet jogtanácsosát pedig az ügyvéd jogállása illeti meg. Jogszakvizsgálóval rendelkező személy saját ügyében jogi képviselő nélkül is eljárhat. Végezetül, a Tervezet szerint a kötelező jogi képviselő a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében is biztosítható.

A jogi képviselő szerepét inkább formai, mint tartalmi szempontból gondolom jelentősnek, azaz – főleg a kezdeti időkben – véleményem szerint az indítványok kötelező elemeinek biztosítása, azok meglétének ellenőrzése lehet a szerepük; érdemi, tartalmi szűrőfunkció betöltésére a képviselőt önmagában nem tartom alkalmasnak. Ennek oka egyrészt a már említett felmérés következtetéseiben keresendő. Másrészt a jogi képviselőt ellátónak az Alkotmánybírósággal párhuzamosan kell a tartalmi szűrők alakulását követnie, másrészt az alkotmányjogi jellegű háttértudást elsajátítania (főleg az alapvető jogokkal kapcsolatos ismeretek körében); ami huzamosabb időt vehet igénybe. Végezetül: ha az ügyfél eltökélt szándéka, hogy az esetenként nyilvánvalóan minimális siker lehetősége reményében is Alkotmánybírósághoz fordul, a lelkiismeretes jogi képviselő ettől aligha tudja eltántorítani (másképpen szólva: mindig lesz olyan jogi képviselő, aki a reménytelen ügyet is képviselni fogja az Alkotmánybíróság előtt).

Erre figyelemmel a jogi képviselőt inkább formai, mint tartalmi szempontok érvényesítőjeként tudom elképzelni – legalábbis rövid, illetve középtávon.

⁴³ Vö. Balogh Zsolt: Alkotmánybíráskodás... 77. o.

5. Az ügyek elbírálására adható határidő

a) Az alkotmánybírósági eljárások konkrét ügyekhez kötése – mindegy, hogy a panasz tárgya norma vagy bírói döntés – felveti az alkotmánybírósági eljárás határidőhöz kötésének kérdését. Az utólagos normakontroll érdekeltséget nem igénylő eljárásában az indítványozónak az eljárás gyors befejezéséhez sem fűződhetett objektív érdeke, bár kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság eljárási gyorsaságában és az egyes eljárási cselekmények megtevésében néha olyan megdöbbentően látszó logikátlanságok mutatkoznak, melyek esetenként – véleményem szerint – a személyi hanyagság kérdését is feszegetik. Ebbe a körbe tartozónak gondolom a visszautasítást vagy megszüntetést tartalmazó végzéseknek az eljárási akadály felmerülésétől számítva történő, évekkel későbbi megszületését. Csak egyetlen példaként: a 2011. január 11-i (sic!) keltezésű 630/B/2001. AB végzés visszautasítást tartalmazott arra hivatkozással, hogy a „vizsgált ügyben a jogerős, másodfokú ítélet a Fővárosi Bíróság 2000. március 31-én kelt 53. Pf. 27.129/1999/3. számú döntése. Mivel az indítvány 2001. június 29-én érkezett az Alkotmánybíróságra, így az nyilvánvalóan az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló 60 napos határidőn túl került benyújtásra, tehát az indítványozó panaszja elkésett”.

Ugyanez a végzés megszüntetéssel is kedveskedett az indítványozónak arra hivatkozással: a vizsgált törvényi rendelkezést az Országgyűlés „2004. december 31. napjával hatályon kívül helyezte”.

Tehát a 2001-ben, illetve 2004-ben felmerült eljárási akadályra 2011-ben reagált az Alkotmánybíróság; a testület egyébként az alkotmányjogi panasz tekintetében a 60 napos határidőn túli benyújtást róta fel az indítványozónak. Az ilyen ügyek előfordulása aligha fogható kizárólag csak az ügyteherre.

b) Az érdekeltséghez kötött panasz-eljárásban ennek a helyzetnek változnia kell, az alkotmányjogi panaszok mind formai elbírálására (befogadására), mind tartalmi eldöntésére „kellő időn belül” sort kell keríteni.

ba) A gyors döntéshozatalt segíteni képes tényezők között említhető egyrészt a már említett bírószám-emelés – ami az érdemi munkatársak létszámának emelésével is jár –, másrészt a szervezeti átalakítás lehetősége, amit a Tervezet is tartalmaz: a 47. § (1) bekezdés szerint „[e] törvény eltérő rendelkezésének hiányában az Alkotmánybíróság döntéseit teljes ülésben, tanácsban, vagy egyesbíróként eljárva hozza meg”; a 49. § (1) bekezdés alapján „[a] tanácsok számáról, összetételéről és a tanácsvezető személyéről az elnök javaslatára a teljes ülés dönt. A tanácsok összetétele háromévente, a tanácsvezető személye évente megújul”. A (2) bekezdés alapján a tanácsok ideiglenes vagy állandó tanács formájában volnának létrehozhatók, a (3) bekezdés pedig kifejezetten rögzíti, hogy „[i]deiglenes tanácsot az elnök javaslatára a teljes ülés határozatával, az abban megjelölt indítványok

elbírálására, soronkívüliség elrendelése esetén, az ügyteher mérséklése céljából hozhat létre”.

Hasonló gyorsításként említhető a kontradikció várható hiánya, ezáltal az ügyelhúzódság kikerülése: a Tervezet 57. § egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az indítványok érdemében főszabályként a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, és csak kivételesen kerül sor személyes meghallgatásra.

A megfelelő gyorsaságú döntéshozatalt segítheti a vizsgálat alkotmányossági kérdésekre történő korlátozása is: az Alkotmánybíróságnak véleményem szerint főszabályként nem szabad az adott ügyben alkalmazott ténymegállapítással, vagy az adott jogági érvelés helyességének problematikájával foglalkoznia, azaz az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz eljárásban is alapvetően jogbírósként kell eljárnia, és az alkotmányossági kérdések értékelésére kell szorítkoznia.

bb) Felmerül a kérdés, hogy a konkrét törvényi szabályozásban mi lehet a helyes irány: elég-e az ésszerű időn belüli döntéshozatal elvárása, vagy konkrét határidő megszabása szükséges.

A Tervezet 30. § (5) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést”: számomra ez az a típusú megfogalmazás, ami feleslegesen kerül a szövegbe: a testület bármikor megindokolja, miért ésszerű a több éves várakozás (ami az adott ügy bonyolultsága, összetettsége miatt valóban indokolt lehet), ezen túlmenően pedig a nyilvánvalóan elvárható tartalom szabályozása feleslegesnek is mondható. Jóval szerencsésebbnek tartottam volna a konkrét határidő megállapítását, ami akár jogforrások szerint is differenciálhatott volna. Törvény esetén – aminek szabályozási tartalma esetenként valóban hosszas előkészítést, vizsgálatot igényelhet – például két év, más – törvényhez hasonlítható összetettséggel, illetve a vizsgálathoz a törvény lehetséges szabályozási tartalmához hasonlóan szükséges hosszú előkészítési igénnyel vélhetően nem találkozó – jogforrás esetén egy év: mindez persze csak felvetés; a lényeg nem feltétlenül a konkrét határidő mértéke, hanem a léte. Az „ésszerű időn belüli” döntéshozatal törvénybe foglalása azonban megmosolyogtatónak tűnik. Mivel lehet az előbbieket alátámasztani?

bba) Az Alaptörvény az előzetes normakontrollal kapcsolatban ismeri a döntéshozatal határidőhöz kötöttségét, mégpedig igen rövid – talán indokolatlanul is rövid –, harminc, illetve tíz napos határidőkkel operálva. Tegyük hozzá: törvények esetében, ami az adott szabályozás lehetséges összetettségéhez viszonyítva még inkább rövidnek mutathatja a vizsgálati időt: eutanázia-vagy abortuszhatározat kidolgozására – ha az alapoktól kell indulni – ez igen kevésnek tűnhet. A konkrét határidős megoldás azonban nem ismeretlen 2012. január 1-jétől.

bbb) Konkrét határidő előírása esetén a szervezet munkamódszere, ülésezési gyakorisága, az ügyek elő-

készítési mechanizmusa, szorosabb munkafegyelem megkövetelése inkább lehetséges, mint az „ésszerű határidőn belül” gumifogalom törvényi alkalmazása esetén. Az ésszerű határidőre hivatkozással ugyanis körülményesebb lehet megkövetelni, hogy az Alkotmánybíróság esetenként több ülésnapot tartson⁴⁴, a bírák energiáját ne más munkájuk kösse le, és a munkatársak egy része se feltétlenül a mellékállásából (mellékállásaiból) eredő kötelezettségeire figyeljen a tervezet-előkészítés mellett. Az Alkotmánybíróság honlapjáról elérhető statisztika mindenesetre a stábok között is jelentős eltérésekről tanúskodik. Számomra elgondolkodtató az Alkotmánybírósági Közlöny 2011. évi, – 28 (sic!) oldal terjedelmű – szeptemberi számának tartalma is: egy hónap alatt az Alkotmánybíróság – még ha csak tíz aktív bíróval is számolunk – összesen hat elutasító határozatot és hat végzést hozott. Azzal együtt, hogy ez a lassulás vélhetően annak is köszönhető: a testületet a Tervezet 2012. január 1-jétől megszabadítja az utólagos normakontroll keretében korábban bekerült indítványok túlnyomó részétől, ami vélhetően nem az év végi hajrának kedvez (pontosabban: akár látszatomunkat is eredményezhet az év hátralevő részében); egyáltalán nem biztos, hogy szerencsés jelenség.

Bár a tervezetek kidolgozása nem igényel feltétlen helyhez kötöttséget, és nem hasonlítható a mechanikusan végezhető „favágó-munkákhoz”, a munkaszervezés szempontjából nem tekinteném szerencsétlen megoldásnak a konkrét határidő törvényi előírását, a már említett általános megfogalmazás helyett.

Ezzel kapcsolatos utolsó érvem az Alkotmánybírástól származik. A testület szerint az alkotmányjogi panasz intézményével szemben a jogállamiság elvéből levezethető eljárási garanciákon kívül az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltaknak is érvényesülniük kell, hiszen az Alkotmánybíróság már korábban rámutatott arra, hogy az „Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslatnak minősül”⁴⁵. A jogviták ész-

szerű határidőn belül történő lezárása érdekében *alkotmányos követelmény a jogorvoslatok, így az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidőhöz kötése*. Jogorvoslatnak nem minősülő utólagos normakontroll keretében viszont az alkotmányellenes jogszabály felülvizsgálatát bárki határidő nélkül indítványozhatja⁴⁶.

E logika alapján az elbírálás határidőhöz kötését is ugyanígy levezethetőnek tartom.

bc) A gyorsaságot segíti továbbá a formai szűrők léte és a Főtitkárság általi betartatása, valamint a tartalmi szűrők megjelenése.

E tekintetben az esetleges határidők (vagy az ésszerű idő követelményének) betartása és az indítványok befogadására vonatkozó alkotmánybírói hajlandóság esetleges – fordított arányú – összefüggése lehet érdekes; azaz, hogy az Alkotmánybíróság – érzékelve az ésszerű idő tarthatatlanságát – a befogadási szigor fokozásával próbál-e majd úrrá lenni az ügyteher okozta nehézségeken⁴⁷.

bd) Minden határidő-előírás akkor éri el célját, ha betartása elvárható, kikényszeríthető, túllépése szankcionálható. Ha az Alkotmánybíróság túlzottan rugalmasan értelmezi az ügyek elbírálására nyitva álló „ésszerű időn belül” kitételt, több negatív hatás is megjelenhet. Egyrészt az alkotmányjogi panasz alkalmatlan lesz a jogorvoslati funkció betöltésére. Másrészt – ennek eredményeként – az indítványozók elfordulhatnak az Alkotmánybírástól (ami ügyteher-korrekciót is eredményezhet), mondván: hatékony jogvédelemre nem számíthatnak. Jogi úton azonban az Alkotmánybíróság eljárásának elhúzódása aligha akadályozható meg vagy szankcionálható: a belső jog szerint egyáltalán nem, az esetleges strasbourgi eljárás eredményeként – ha egyáltalán eljár a strasbourgi bíróság⁴⁸ – pedig korántsem azal a hatékonysággal, ami elvárható lehetne.

Az új Abtv. szabályozási tartalmának kialakítása mellett tehát a korrekt, fair eljárás megteremtésében az Alkotmánybíróság szerepfelfogása is kulcsfontosságú lesz.

⁴⁴ A Tervezet – a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan – évi negyven munkanap szabadságot ad az Alkotmánybíróság tagjainak, és a köztisztviselő munkatársak szabadsága is törvényileg rögzített – ami persze kellően rugalmas munkahely esetén kellően rugalmasan alakítható – gondoljunk csak az Alkotmánybíráson egy ideig működő, a munkaidő kezdetét és végét regisztráló rendszer működtetésére.

⁴⁵ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 185.

⁴⁶ 993/E/2000. AB határozat. ABH 2003, 1292, 1294.

⁴⁷ Ezzel kapcsolatban vö.: *Kilényi Géza: Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás?* In: *Alkotmánybíráskodás*. Unió, 1993, 286–287. o.

⁴⁸ A strasbourgi fórum tisztességes, fair eljárással kapcsolatos gyakorlatát kiválóan összefoglalja *Grád András–Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve c. munkája* (HVG-ORAC Kiadó, 2011). Kifejezetten alkotmánybírói tételességből adódó sérelemre vonatkozó példa is előfordul a gyakorlatban. 345. o.

A BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK ELLEN IRÁNYULÓ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ESRA-HATÁROZATÁNAK TÜKRÉBEN

Zakariás Kinga

alkotmánybírósági tanácsadó

I. Bevezetés

Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénye megteremti a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatának és megsemmisítésének lehetőségét [24. cikk (2) bekezdés d) pont és 3) bekezdés b) pont],¹ azaz bevezeti a „valódi alkotmányjogi panaszt”. A magyar jogrendszer ma is ismeri az alkotmányjogi panasz intézményét („régí alkotmányjogi panasz”), ugyanakkor az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz tárgya nem a bírósági határozat, hanem az ennek meghozatala során alkalmazott jogszabály. Ez utóbbi alkotmányellenességet állapíthatja meg és semmisítheti meg az Alkotmánybíróság.² A normakontrollnak ezt a változatát az alkotmányozó fenntartotta és egyúttal beemelte az Alaptörvénybe [24. cikk (2) bekezdés c) pont és (3) bekezdés a) pont].³

Az Alkotmánybíróság fő feladata a még hatályos Alkotmány 32/A. § értelmében a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata. Ennek a feladat meghatározásnak megfelel, hogy az Alkotmánybíróság csupán az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságát vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság a 20 éves gyakorlata során egy esetben próbált kitörni az alkotmányos rend absztrakt őrének szerepéből azzal, hogy megsemmisítette az indítványozó által kifogásolt bírósági ítéleteket. De a híres Jánosi-ügyben is azt ál-

lapította meg, hogy a jogalkalmazás, erre irányuló hatáskör hiányában, nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának. Ezért – az „élő jog” tanára hivatkozva⁴ – az egyébként alkotmányosan is értelmezhető, de a bírói gyakorlatban alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezést vizsgálta és semmisítette meg.⁵ Annak indokát, hogy – az alkotmányellenes rendelkezésnek a panaszos ügyében való alkalmazhatatlansága kimondása mellett – mégis megsemmisítette a megtámadott bírósági ítéleteket is, abban jelölte meg, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója a konkrét ügyben az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett.⁶

Az Alkotmánybíróság – a fenti kivételt leszámítva – hatáskörének hiányára hivatkozva következetesen visszautasította a bírósági ítéletek vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló kérelmeket.⁷ 2012. január 1-jétől viszont felül kell vizsgálnia a magánszemélyek jogvitáit eldöntő rendes bírósági határozatokat. Felmerül a kérdés, hogy mire irányul majd az alkotmányossági vizsgálat. A fenti kérdés megválaszolásához segítséget nyújthat a Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata, amelyet az Esra-határozat tükrében mutatunk be. A határozat elemzése előtt röviden áttekintjük az alkotmányjogi panasz eljárás szabályozását a német jogrendszerben.

II. Az alkotmányjogi panasz a német jogrendszerben

Az új magyar Alaptörvénnyel szemben a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye csupán egy alkotmányjogi panasz eljárásról rendelkezik (93. cikk 4a.),⁸ de a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény alkotmányjogi panasz eljárást szabályozó 15. fe-

¹ 24. cikk (2) Az Alkotmánybíróság d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. (3) Az Alkotmánybíróság b) a (2) bekezdés d) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést.

² 48. § (1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. [...] (3) Az Alkotmánybíróság eljárására a 40–43. §-ban foglaltak az irányadók.” [megj. A törvényhozó az alkotmányellenesség utólagos vizsgálatának jogkövetkezményét, azaz a megsemmisítést rendeli alkalmazni az alkotmányjogi panasz eljárásban.]

³ 24. cikk (2) bekezdés Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja c) az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját; (3) bekezdés Az Alkotmánybíróság a) a (2) bekezdés b), c), és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést;

⁴ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276.

⁵ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276–277.

⁶ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.

⁷ 78/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935.; 68/D/2007. AB végzés, ABH 2007, 2778.

⁸ „93. cikk (1) A Szövetségi Alkotmánybíróság dönt az alábbi ügyekben: 4/a. az alkotmányjogi panaszokról, amelyeket bárki benyújthat, kifogásolva, hogy a közhatalom megsértette valamely alapvető jogát vagy valamely, a 20. cikk (4) bekezdésében, a 33., 38., 101., 103. és 104. cikkben foglalt jogát;”

jezetéből kiderül, hogy az alkotmányjogi panasznak két fajtája van: az érintett⁹ magánszemély által benyújtott normakontrollra irányuló kérelem (*Rechtssatzbeschwerde*) és a bírósági határozatok felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz (*Urteilsverfassungsbeschwerde*). A kétféle alkotmányjogi panasz intézményének létét az alkotmányjogi panasz kettős, jogorvoslati (alanyi jogot érvényesítő) és az objektív jogrend védelmét szolgáló természete indokolja. A két eljárás közötti lényeges különbség az, hogy a normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz elsősorban az objektív jogrend alkotmányosságának védelmét szolgáló eljárás, míg az egyedi határozat elleni alkotmányjogi panasz elsősorban az alanyi jog védelmére szolgál.¹⁰ A Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvényből [95. § (3) bekezdés] az is kiderül, hogy a törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasznak is két esete van: az egyik, amikor az alkotmányjogi panasz közvetlenül a törvény ellen irányul, a másik pedig, amikor a törvényt közvetett módon kifogásolják azzal, hogy a megtámadott határozat a törvényen alapul.

Az alkotmányjogi panasz eljárás jogkövetkezményeiről nem az Alaptörvény, hanem a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény 95. § rendelkezik.¹¹ Ennek értelmében a Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasznak helyt adó határozatának rendelkező része kettős tagolású. Egyrészt megállapítja, hogy a panaszos alapjogának megsértése miatt fennáll az alkotmányellenesség [a 95. § (1) bekezdés első mondata szerinti alkotmányellenességet megállapító határozat], másrészt az alapeljárás stádiumának megfelelően dönt az alkotmányellenesség jogkövetkezményéről [a 95. § (2) és (3) bekezdése szerinti jogkövetkezményt fogantató határozat].

A rendelkező rész kettős tagolását az alkotmányjogi

panasz eljárás és az alapeljárás egyértelmű szétválasztása indokolja. Az alkotmányjogi panasz eljárás a panasz sikeressége esetén a 95. § (1) bekezdés első mondata szerinti alkotmányellenesség megállapításához vezet; a 95. § (2) bekezdése csupán azt szabályozza, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítása következtében milyen mértékben avatkozhat be a (lezárult vagy még folyamatban lévő) alapeljárásba. Annak ellenére, hogy gyakorlati szempontból mind a panaszos, mind az eljárásban résztvevő többi személy, sőt az érintett hatóságok és bíróságok számára is a jogkövetkezmények a jelentősebbek, az alkotmányossági szempontú felülvizsgálat lényege mégis az alkotmányellenesség megállapítása.¹² Fontos kihangsúlyozni, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény ismeri a mulasztás elleni alkotmányjogi panasz intézményét is. Az alkotmányjogi panasznak való helyt adás esetén a határozat rendelkező részében kötelező megállapítani – az Alaptörvény megsértett rendelkezésének megjelölése mellett – az alkotmánysértő államhatalmi aktust vagy mulasztást.

A jogkövetkezmény az ítélet ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén az alkotmányellenes bírósági határozat hatályon kívül helyezése¹³ és a „90. § (1) bekezdés első mondata esetében”¹⁴ az ügy visszautalása az illetékes bírósághoz.¹⁵

A törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén, ha az alkotmányellenesnek bizonyult, kötelező megsemmisíteni a törvényt. A Szövetségi Alkotmánybíróság ugyanakkor tovább mehet, és az alkotmányellenes helyzet megítéléséből kiindulva a jövőre nézve konkrét jogkövetkezményeket is megállapíthat. A tes-

⁹ Az érintettség kritériuma különbözteti meg az alkotmányjogi panaszt a bárki által előterjeszthető utólagos normakontrolltól (*actio popularis*). Az érintettségre vonatkozóan a Szövetségi Alkotmánybíróság hármas követelményrendszert állított fel: személyben érintettség (*Selbstbetroffenheit*), közvetlen érvényesülés (*Unmittelbarkeit*) és pillanatnyi érintettség (*Gegenwärtigkeit*).

¹⁰ Dieter C. Umbach/Thomas Clemens/Franz-Wilhelm Dollinger (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005. 1122.

¹¹ § 95 [Határozat]

(1) Ha az alkotmányjogi panasznak helyt adnak, a határozatban meg kell állapítani, hogy az Alaptörvény mely előírása és milyen államhatalmi aktus vagy mulasztás révén sérült. A Szövetségi Alkotmánybíróság egyúttal azt is kimondhatja, hogy a cselekmény ismételt kifogásolása az Alaptörvénybe ütközik.

(2) Ha a bírósági határozat ellen irányuló alkotmányjogi panasznak helyt adnak, a Szövetségi Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezi a határozatot, a 90. § (1) bekezdés első mondata esetében pedig visszautalja az ügyet az illetékes bírósághoz.

(3) Ha a törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasznak helyt adnak, a törvényt meg kell semmisíteni. Ugyanez a szabály érvényes, ha a (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasznak azért adnak helyt, mert a hatályon kívül helyezett határozat alkotmányellenes törvényen alapult. A 79. § előírása megfelelően érvényesül.

¹² Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz. 1316.

¹³ A rendelkezéssel kapcsolatban kritikaként merült fel, hogy nem veszi kellőképpen figyelembe az alapeljárás és az alkotmányjogi panasz eljárás közötti különbségeket. A kritikusok szerint a törvényalkotónak jobban oda kellett volna figyelnie arra, hogy az alapeljárásba való beavatkozást elkerülje. Nem a törvénynek, hanem inkább az alkotmányjogi panasznak helyt adó határozatnak kellene megjelölnie az eredeti állapot visszaállításának jogalapját. Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz. 1324–1325.

¹⁴ „90. § (1) Bárki a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordulhat azt állítva, hogy az államhatalom egyik alapjogát vagy az Alaptörvény 20. cikk (4) bekezdésben, 33., 38., 101., 103. és 104. cikkében garantált jogát sérti.”

¹⁵ A rendelkezés megfogalmazását nem tartják szerencsésnek, mivel azt a benyomást kelti, hogy a törvény a Szövetségi Alkotmánybíróságra szuper-fellebbviteli bíróságként tekint. Fontos kihangsúlyozni, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásnak a bírósági alapeljárástól eltérő a tárgya. Nem úgy merül fel a kérdés, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság maga dönti el vagy visszautalja az ügyet, hiszen az alkotmányjogi panasz eljárás a Szövetségi Alkotmánybíróság határozatával véglegesen lezárul, így nincs mit visszautalni a rendes bíróságokhoz. Az alapeljárásban született határozat hatályon kívül helyezése az alapeljárást a korábbi állapotába (*status quo ante*) helyezi vissza. Az ismét illetékesé vált rendes bíróság további eljárásában kötve van a Szövetségi Alkotmánybíróság határozatához, de csak az alkotmányjogi indokok kötik az eljáró bíróságot, egyébként akár a korábbi alapeljárással azonos eredményre is juthat.

tület a törvényhozó hatáskörét érintő esetekben ugyanakkor önmérsékletet tanúsított, és a jogkövetkezmény tekintetében eltért a megsemmisítés kötelező előírásától. Ez a gyakorlatban oda vezetett, hogy a szabálykivétel viszony megfordult, és a testület gyakrabban állapítja meg a törvény Alaptörvénnyel való össze nem egyeztethetőségét, mint a megsemmisítést.¹⁶ A törvény közvetett felülvizsgálata esetén nem szabad megfeledezni a kifogásolt egyedi határozatról. Az alkotmányellenes jogszabályon alapuló határozatot akkor is hatályon kívül helyezi a Szövetségi Alkotmánybíróság, ha a törvény megsemmisítésétől eltekintett. A törvény az Alaptörvénnyel való „össze nem egyeztethetőségének” megállapítása esetén átmenetileg hatályos marad ugyan, az alapeljárásban nem szabad azonban azt az érintett hátrányára alkalmazni.¹⁷

III. Az Esra-határozat¹⁸

A Szövetségi Alkotmánybíróság 2007. június 13-án alkotmányjogi panasz eljárásban hozott határozata a bírósági határozatok felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz (*Urteilsverfassungsbeschwerde*) tipikus esete. A határozat elemzése választ ad arra a kérdésünkre, hogy mire irányul az ún. valódi alkotmányjogi panasz esetén a Szövetségi Alkotmánybíróság vizsgálata.

A jogkövetkezmény is tipikus: a testület a határozat rendelkező részében megállapította, hogy mind a Szövetségi Bíróság, mind a Müncheni Tartományi Legfelsőbb Bíróság, mind a Müncheni Tartományi Bíróság ítélete sértik a panaszos Alaptörvény 5. cikk 3. bekezdés első mondatában biztosított alapjogát, amennyiben megtiltják az „Esra” című könyv kiadását és terjesztését. Ezzel tekintettel – az alapjogot sértő részében – hatályon kívül helyezte a Szövetségi Bíróság ítéletét.¹⁹

1. Az ügy tényállása

A könyvkiadó alkotmányjogi panasszal fordult a Német Szövetségi Alkotmánybírósághoz Maxim Biller Esra című könyve megjelentetésének és terjesztésének tiltását kimondó ítéletek ellen.

Az Esra című regény Adam és Esra, egy író és egy színésznő szerelmi történetét meséli el. A könyv utószavában az áll: „A könyv valamennyi szereplője kitálat személy. Minden hasonlóság élőkkal vagy holtakkal véletlenszerű és nem szándékolt.” Az író ennek ellenére a könyv egyik példányát a következő ajánlással nyújtotta át volt élettársának: „Kedves A..., ez a könyv a Tiéd. Neked írtam, de megértem, ha félsz elolvasni.

Talán majd egyszer elolvasod, amikor már öregek leszünk, és újra látni fogod, mennyire szerettelek. Maxim. Berlin. 2003. 02. 22.)”

A felperesek (a szerző volt élettársa és annak édesanyja) arra hivatkozva kérték a könyv betiltását, hogy a regény főszereplőiben (Esra és Lale) felismerhetőek, és az ábrázolásmód az intim életükbe való beavatkozást valósít meg. A volt élettárral folytatott viszonyát ugyanis az intim részletekig bemutatja az író, annak édesanyját pedig negatív figuraként (depressziós, lelki beteg, alkoholista, aki terrorizálja a családját) ábrázolja.

A tartományi bíróság a BGB 1004. § és 823. §-ának az Alaptörvény 2. cikk 1. bekezdésével való összefüggésére alapozva helyt adott a felperesek keresetének. A bíróság abból indult ki, hogy a felperesek a regényalakokban felismerhetőek, és a konkrét ügy körülményeinek mérlegelését követően azt állapította meg, hogy a könyv megjelenése olyan súlyosan sérti a felperesek személyiségi jogait, hogy a művészetek szabadságának a személyiségi jogokkal szemben vissza kell lépnie. A volt élettárs színésznő felismerhetősége miatt az ábrázolás attól függetlenül sérti az intimszféráját, hogy a leírt cselekmények valóban megtörténtek-e. A személyiségi jogok különösen súlyos sérelmét jelenti a volt élettárs lánya betegségének a bemutatása. A tartományi legfelsőbb bíróság helyben hagyta a tartományi bíróság ítéletét. A felperesek felismerhetőek a regényben, ezért a könyv megjelentetése súlyosan sérti mind a volt élettárs magán- és intim szféráját, mind az édesanyja magánszféráját (saját képhez való jog). A kép nem határolható el a mintaképtől, így az olvasó nem tudja elhatárolni a költészetet a valóságtól. A személyiségi jogok sérelme ezért nem igazolható a művészetek szabadságával.

A tartományi legfelsőbb bíróság ezen túlmenően nem tartotta aránytalannak a könyv betiltását. Megállapította, hogy a bíróság az adott szövegről dönt, és nem az ő feladata a regény átírása. A Szövetségi Bíróság is visszautasította a felülvizsgálati kérelmet. Megállapította, hogy pusztán a felperesek regényalakokban való felismerhetősége nem lenne elegendő a kereset megalapozottságának megállapításához, de a felperesek nem kötelesek eltérni a róluk készült negatív portré közzétételét. A könyv betiltása nem is aránytalan, a negatív portré átszövi az egész regényt, így a módosítás a mű egész szerkezetét, stílusát érintené. A határozat a személyiségi jogok és a művészetek szabadságának mérlegelése során kifejezetten hivatkozott a Szövetségi Alkotmánybíróság Mephisto-ítéletére [BVerfGE 30, 173 (198)], és kifejtette, hogy a felismerhetőség ott lefektetett kritériuma – „egy nem jelentéktelen olvasói kör számára könnyen” felismerhető – túlságosan tág, és elegendő a szűk ismeretségi kör általi felismerhetőség.

A panaszos arra hivatkozva kifogásolja a bírósági ítéleteket, hogy azok sértik az Alaptörvény 5. cikk 3. bekezdés első mondatában biztosított művészetek szabadságához való jogát.

¹⁶ Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz. 1333.

¹⁷ Uo. 1337.

¹⁸ Az Esra-határozat elemzését németül lásd: Zakariás Kinga: Die „Esra” Entscheidung. *Iustum Aequum Salutare* 2010. 2. sz. 157–180. old.

¹⁹ BVerfGE 119, 1 (2)

2. A bírósági határozatok felülvizsgálata

A Szövetségi Alkotmánybíróság bírósági határozatok alkotmányossági vizsgálata az ún. Heck'sche Formula szerinti vizsgálatra korlátozódik. A Szövetségi Alkotmánybíróságnak nem az a feladata, hogy szuper fellebbviteli bírósággént vizsgálja felül a rendes bíróságok jogalkalmazását. Ezért a bírósági határozatok felülvizsgálatának a „különös alkotmányjog” (*spezifisches Verfassungsrecht*) sérelmének vizsgálatára kell korlátozódnia.²⁰ „Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, a törvények értelmezése és az egyedi esetre alkalmazása kizárólag az arra illetékes bíróságok feladata, és a Szövetségi Alkotmánybíróság felülvizsgálata alól ki van véve. Kizárólag a bíróságok „különös” alkotmányjogsértése esetén, alkotmányjogi panaszra avatkozhat be a Szövetségi Alkotmánybíróság [...]”.²¹ A probléma azonban az, hogy az „egyszerű jog” (*einfaches Recht*) és a „különös alkotmányjog” közötti határ nem jelölhető ki pontosan. Az állandó bírói gyakorlat részévé vált formula a „különös alkotmányjog” meghatározása révén az alkotmánybírósági kontrollt annak a vizsgálatára szorítja, hogy a bíróságok az „egyszerű jog” értelmezése és alkalmazása során nem hagyták-e figyelmen kívül az alapjogokat.²² Általában akkor állapítható meg az alapjogok figyelmen kívül hagyása, ha a bíróság egyáltalán nem, vagy tévesen alkalmazta a konkrét ügyben érintett alapjogot, és a határozat ezen a hibás értelmezésen alapult. A téves alkalmazás alapvetően abban nyilvánul meg, hogy a bíróság rosszul mérte fel az alapjog védelmi körét, a korlátozás fennállását, a korlátozás igazolásához szükséges feltételeket, különösen a korlátozás arányosságát vagy az állam védelmi kötelezettsége esetén a védelem célját.²³ A Szövetségi Alkotmánybíróság a beavatkozás intenzitására hivatkozik a szélesebb körű felülvizsgálat érdekében. Az alapjogsértés súlyosságával nő a „különös” alkotmányos sértés veszélye.²⁴ Minél súlyosabb a bírósági határozat alapjogsértése, annál behatóbbnak kell lennie az alkotmányossági felülvizsgálatnak.²⁵ A Szövetségi Alkotmánybíróság kontrollja a kommunikációs alapjogok esetében

különösen alapos.²⁶ A teljes körű felülvizsgálat akár a tényállás megállapításának és értékelésének vizsgálatához is elvezethet.

Az Esra esetben a bírósági határozatok vizsgálata a Heck'sche Formula értelmében azzal a kérdéssel indul, hogy a kifogásolt határozatok nem az Alaptörvény 5. cikk 3. bekezdés első mondatában garantált alapjog – különösen a jog védelmi köre (*Schutzbereich*) – jelentésének alapvetően téves értelmezésén alapulnak-e. Végül a Szövetségi Alkotmánybíróság az alapjog korlátozás súlyosságára hivatkozva, – miszerint a regény betiltása különösen súlyosan sérti a művészetek szabadságát –, az eset összes körülményeit figyelembe véve, átfogóan vizsgálta a határozatoknak a művészetek szabadságával való összeegyeztethetőségét.²⁷

3. A kiinduló pont: háromszög konstellációk

A német jogfelfogásban az alapvető jogok mélyrehatóan befolyásolják a magánjogi viszonyokat (*Drittwirkung*). Az alapjogok magánjogban való érvényesülésének a sajátossága, mivel szinte minden magánjogi jogszabály visszavezethető az alapjogokra, az alapjogok ütközése és ezzel „háromszög konstellációk” (*Dreiecks-konstellationen*)²⁸ keletkezése. Az alapjogok és a magánjog viszonya tulajdonképpen három résztvevő közötti jogviszony: magánjogi jogalany 1., magánjogi jogalany 2., állam (törvényhozó, bíróság). Ebben a konstellációban elvi szinten az alapjogi konfliktus a jogalanyok egymás közötti viszonyában is fennáll.

Az Esra-eset alapjául felismerhetően két „háromszög konstelláció” szolgál. Mindkét esetben két magánszemély egymással ütköző alapjoga áll az állammal (rendes bíróság) szemben. Az első konstellációban a színész harmadik személy (kiadó) személyiségi jogsértésével szembeni védelmi igénye kerül konfliktusba a kiadó azon igényével, hogy az állam ne avatkozzon be a művészetek szabadságához való alapjoga gyakorlásába. A második konstelláció esetében az alapjogokból fakadó igények ütközése hasonlóképpen alakul, ismét az állam személyiségi jogok védelmére irányuló kötelezettségéből fakadó védelmi igény áll szemben a szabadságjog érvényesüléséhez fűződő igénnyel, itt azonban az ellentétes érdekű magánjogi jogalany az anya. A hárompólusú jogviszonyban az állam (törvényhozó, rendes bíróság) feladata az ütköző alapjogok kiegyenlítése.

Felmerül a kérdés, hogy mitől különleges a „háromszög konstelláció”, hiszen a kétpólusú (állam–állampolgár) jogviszonyok keretében is értelmezhető az alapjogok ütközésének problémája. A Szövetségi Al-

²⁰ Fiedler, Christoph: BVerfGE 18, 85 – Különös Alkotmányjog. Korlátozott alapjogi vizsgálat az alkotmányjogi panasz keretében. In: Jörg Menzel (szerk.): *Verfassungsrechtsprechung, Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive (Alkotmánybírói joggyakorlat. A Szövetségi Alkotmánybíróság 100 határozata)*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, 136.

²¹ BVerfGE 18, 85 (92)

²² BVerfGE 18, 85 (92); 89, 276 (285)

²³ BVerfGE 85, 248 (258); 89, 276 (286); 95, 96 (128)

²⁴ Nem világos, hogy a beavatkozás intenzitása mivel járul hozzá a bírói határozatok felülvizsgálata terjedelmének meghatározásához. A hiba eredményének súlya ugyanis nem teszi az alapul szolgáló értelmezési kérdést alkotmányjogivá. E felfogás értelmében következetesen a büntetőjogi ítéleteket kellene a legszigorúbb alkotmányossági vizsgálatnak alávetni, ami nyilvánvalóan nem áll a Szövetségi Alkotmánybíróság szándékában és a gyakorlatban nem is alkalmazza. Kennntner 17.

²⁵ BVerfGE 61, 1 (6); 75, 302 (314)

²⁶ BVerfGE 75, 369 (376); 81, 278 (289); 82, 236 (259); 84, 203 (210)

²⁷ BVerfGE 119, 1 (22)

²⁸ A hárompólusú jogviszonyok absztrakt elemzését lásd: Zakariás, Kinga: *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtswirkung im Privatrecht*. Iustum Aequum Salutare. V. 2009/4. 147–166.

kormánybíróság az alapjog korlátozásának (*Eingriff*) igazolhatósága (*Rechtfertigung*) keretében – a szükségesség–arányosság tesztje (*Verhältnismäßigkeitsprüfung*) alapján – megvizsgálhatja, hogy a korlátozás egy másik alapjog érvényesülése érdekében megengedett-e. Ez azonban egyirányú vizsgálat, amely két egyenrangú magánjogi jogalany ütköző alapjogai esetében nem tartható. A „háromszög” vagy „*Drittwirkung* konstellációkban” nemcsak arról van szó, hogy az alapjogok megfelelő védelmet nyújtanak-e az állam beavatkozásával szemben, hanem felmerül az a kérdés is, hogy az állam köteles-e biztosítani az alapjogok érvényesülését a magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban. A Szövetségi Alkotmánybíróság erre a kérdésre a védelmi kötelezettség dogmatikai konstrukciójával válaszolt. Az első abortuszhatározat (1975) a szabadságjogok (*Abwehrrechte*), illetve a védelmi kötelezettség (*Schutzpflicht*) fogalmai révén megkülönböztette az alapvető szabadságjogok két funkcióját. A szabadságjogok az egyén szabadságszféráját az állam beavatkozásaival (*Eingriff*) szemben, a védelmi kötelezettség a harmadik személy behatásaival (*Übergriff*) szemben biztosítják. Amikor az állam (rendes bíróság) a harmadik személy alapjogot sértő magatartását megtiltja, kifejezetten a másik magánszemély alapjogának védelme érdekében korlátozza a jogsértő magánszemély alapjogát (*Schutz durch Eingriff*).

A Szövetségi Alkotmánybíróság az Esra-határozatában is megállapította, hogy biztosítani kell a személyiségi jogaikban a regény kiadása miatt sérelmet szenvedett magánszemélyek védelmét. Ezért – kifejezett kérelemre – avatkozott be az állam a művészetek szabadságába, anélkül, hogy ez állami cenzúrát jelentene.²⁹

3.1. A háromszög harmadik oldala: a magánszemélyek alapjogokhoz kötöttsége

Az Esra esetben nem az állam, hanem egy magánjogi jogalany (elsősorban a regény írója, másodsorban a kiadó) sértette a volt élettárs és annak édesanyja személyiségi jogait. Felmerül a kérdés, hogy a magánjogi jogalanyok az alapjogok kötelezettjei-e (*közvetlen Drittwirkung*)³⁰. A Szövetségi Alkotmánybíróság jelen határozatában – a híres Lüth ítéletre³¹ –

utalva³² újra hitet tett a közvetett *Drittwirkung* mellett. Ennek megfelelően a törvényhozó, valamint a bírói hatalom az alapjogok kötelezettje. Az alapjogok által alkotott értékrend (*objektive Werordnung*) az állam számára teremt védelmi kötelezettséget. A törvényhozónak úgy kell szabályoznia a magánjogi jogviszonyokat, a bíróságoknak pedig úgy kell alkalmazni és értelmezni a jogszabályokat, hogy az megfeleljen az alapjogoknak. A magánjogi jogalanyok nem az alapjogok közvetlen címzettjei ugyan, az alapjogok kisugárzó hatása (*Ausstrahlungswirkung*) révén azonban közvetve mégis kötve vannak az alapjogokhoz azzal, hogy más személy alapjogát nem sérthetik. A védelmi kötelezettség tehát pozitív kötelezettséget teremt az állam irányában, és negatív kötelezettséget a magánszemélyek egymás közötti viszonyában. A Szövetségi Alkotmánybíróság az Esra határozatában is rögzítette, hogy a jogvitát a polgári jogi bíróságnak kell eldönteni, a védelmi kötelezettség őt terheli, annak ellenére, hogy két magánjogi jogalany alapjoga ütközik egymással.³³

3.2. A(z) alapjog korlátozási oldal(a) (*Eingriffseite*)

Az Esra-esetben a regény kiadása révén a kiadó nem valósít meg alapjogsértést, mivel az alapjogok nem érvényesülnek közvetlenül a kiadó (alperes) és a felperesek viszonyában. A regénynek a bíróságok általi betiltása ugyanakkor a művészetek szabadsága alapjogának korlátozását jelenti. A művészetek szabadsága ugyanis megköveteli, hogy az állam ne avatkozzon be az alapjog gyakorlásába.

3.3. A(z) alapjog védelmi oldal(a) (*Schutzseite*)

Az állam a volt élettárs és édesanyja általános személyiségi joga és a kiadó művészetek szabadságához fűződő joga összeütközésekor, a kiadó jogsértő magatartása miatt, a felperesek védelmi igényével szembe-sül.³⁴ Elsősorban az a kérdés merül fel, hogy az adott esetben ki a védelmi kötelezettség címzettje. A Szövetségi Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 1. cikk 3. bekezdése³⁵ ellenére – elsősorban a törvényhozót jelölte meg a védelmi kötelezettség címzettjeként: „A védelem megvalósítási módozatainak és terjedelmének a meghatározása az egyes esetekben a törvény-

²⁹ BVerfGE 119, 1 (23)

³⁰ Ennek értelmében (*közvetlen Drittwirkung*) a magánszemélyek az alapjogok kötelezettjeinek minősülnek és az alapjogok bíróság előtt közvetlenül érvényesíthetőek. Günter Dürig: Grundrechte und Zivilrechtsprechung In: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung: Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky, München: 1956, 157. 176–190.

³¹ A német alkotmányjogi diskurzust évtizedeken keresztül meghatározó „*Drittwirkung*” kérdésben a Szövetségi Alkotmánybíróság a híres Lüth-ítéletben (1958) foglalt állást. Kifejtette, hogy hagyományosan az alapjogok elsősorban a polgár szabadságjogai az állammal szemben. Az alapjogok azonban egy objektív értékrendet (*objektive Wertordnung*) alkotnak, amely minden jogágba kisugárzik (*Ausstrahlungswirkung*). A polgári jogi előírásokat ezért az alapjogok szellemében kell értelmezni. Az alapjogok polgári jogba való beáramlása elsősorban a gene-

rálklauzulákon keresztül történik (*közvetett Drittwirkung*). A kisugárzó hatás figyelmen kívül hagyása alapjogsértést valósít meg, amely alkotmányjogi panasz alapjául szolgálhat. BVerfGE 7, 198 (204–207)

³² BVerfGE 119, 1 (21)

³³ BVerfGE 119, 1 (22)

³⁴ A védelmi kötelezettség (*Schutzpflicht*) megsértése az alapjog sérelmét jelenti, ami alkotmányjogi panasz eljárásban érvényesíthető. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a védelmi kötelezettség alapján védelmi jogok (*Schutzrechte*) keletkeznek. Christian Callies: Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, Juristen Zeitung, 2006, 321–330, 323.

³⁵ „1. cikk (3) A következő alapjogok közvetlenül hatályos jogként kötelezik a törvényhozást, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást.”

hozó feladata.”³⁶ A szabadságjog határozott tartalmával ellentétben a védelmi kötelezettség nehezen határozható meg. „Az Alkotmány a védelmet célként tűzi ki, nem határozza meg azonban a védelem terjedelmét az egyes esetekben. Mindazonáltal a törvényhozónak figyelembe kell vennie az alsó mérce követelményét (*Untermaßverbot*).” Az „alsó mérce követelményének” elve egy fordított szükségességi-arányossági teszthez hasonlítható: „Egy – az egymással ütköző jogokra tekintettel lévő – megfelelő védelemre van szükség; az a fontos, hogy hatékony legyen. A törvényhozó által hozott intézkedéseknek megfelelő és hatékony védelmet kell biztosítaniuk.”³⁷

Az Esra esetben azonban a jogalkotó nem nyújt megoldást (nincs olyan törvény, amely alapján a művészetek szabadságát korlátozni lehetne), ezért a mérlegelés a bíróságokra hárult.

4. Az alapjogok ütközésének feloldása az alkotmányjogi panasz eljárásban

Az Szövetségi Alkotmánybíróság feladata az érdemi vizsgálat során³⁸ az alapjogok ütközésének az alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítése (*schonender Ausgleich*) révén való feloldása. A konkrét esetben olyan megoldást kellett találni, amely a személyiségi jogaikban sérelmet szenvedett személyek lehető legszélesebb védelmét biztosítja anélkül, hogy a másik oldalon aránytalanul korlátozná a művészetek szabadságát. Tehát mindkét oldal alapjogai kötelezték a bíróságokat. Erre tekintettel a Szövetségi Alkotmánybíróság egyrészt azt vizsgálta, hogy a kiadó alapjogába az ítélettel történt állami beavatkozás igazolható-e, másrészt, hogy a bíróság az általános személyiségi jogba való behatás elleni védelmi kötelezettségének eleget tett-e.³⁹ Az alapjogok kiegyenlítése az anyagi jogi mérlegelés keretében történt. A formális keretet az Alkotmánybíróság alapjogi vizsgálata adta. Felmerül a kérdés, hogy milyen anyagi jogi intézmény szolgál a kétoldalú felülvizsgálat megalapozására, és ez hogyan illeszkedik a klasszikus háromszintű alapjogi vizsgálatba (*Schutzbereich – Eingriff – Rechtfertigung*).

4.1. Az alapjogok védelmi körének a meghatározása (*Schutzbereich*)

4.1.1. A művészetek szabadsága

A művészetek szabadsága tartalmának körvonalázásához szükség lenne a művészet fogalmának meghatározására. A jogtudomány és a jogirodalom fogalom meghatározási kísérletei azonban hiábavalónak bizonyultak.⁴⁰ Ennek ellenére a Szövetségi Alkotmánybíróság a második világháborút követő német irodalomtörténet leghíresebb „irodalmi per”-ét felülvizsgáló Mephisto-ítéletében meghatározta a művészet fogalmát.⁴¹ A „Post-Mephisto-éra” első határozatában azonban már azt állapította meg, hogy a művészet fogalmának általános meghatározása lehetetlen.⁴² Az Esra-határozatban a művészet pontos fogalma meghatározásának nehézségét hangsúlyozta a testület.⁴³ Ez azonban nem akadályozza meg a művészet fogalom kétféle meghatározásának a segítségül hívásában, annak igazolására, hogy a regény művészi alkotás jellegét nem lehet kétségbe vonni. Elsősorban a Mephisto-határozathoz csatol vissza a határozat, amikor megállapítja, hogy az Esra regény egy műalkotás, azaz olyan művészi alkotás, amely sajátos formanyelven keresztül fejezi ki a művész benyomásait, tapasztalatait és élményeit.⁴⁴ A művészet anyagi fogalma mellett a Szövetségi Alkotmánybíróság felhasználta a művészetnek az Anachronisztikus vonat-határozatában kidolgozott formális fogalmát is, miszerint a műalkotások típusokba sorolhatóak és az eredmény (a regény, mint műalkotás) egy tevékenységhez (költés) kapcsolódik.⁴⁵ Az Esra-határozat ezen túlmenően kiegészítette a művészetek szabadsága tartalmát. A Szövetségi Alkotmánybíróság kimondta, hogy a művészetek szabadsága magában foglalja az életből való mintavételt, és az irodalmi alkotások fiktív jellegét vélelmezni kell.⁴⁶

Minderre tekintettel a Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerző nem a mintaképül szolgáló valós személyek életrajzát írta meg. A testület tévesnek ítélte a Szövetségi Bíróság személyiségi jogok sérelmére vonatkozó azon megállapítását, miszerint a regény főszereplői nem egy-egy embertípust jelenítenek meg, hanem közvetlenül a felfereseiket a maguk társadalmi valóságában. Nem a bíróságok feladata ugyanis a kép mintaképtől való eltávolítása módszereinek és ezzel a művészeti alkotás folyamatának a meghatározása. A bíróságok által maguknak vindikált széles mérlegelési lehetőség súlyosan veszélyezteti a művészetek szabadságát.⁴⁷

³⁶ Először: BVerfGE 39, 1 (43) A védelmi kötelezettség dogmatikai konstrukcióját a Szövetségi Alkotmánybíróság az élethez való jog (Alaptörvény 2. cikk 2. bekezdés) kapcsán dolgozta ki, a későbbi joggyakorlata során azonban a többi alapjogra is alkalmazta. BVerfGE 80, 124 (133); 81, 242 (255); 89, 214 (232)

³⁷ BVerfGE 88, 203 (254)

³⁸ Az alkotmányjogi panasz eljárásban a határozathozatal szakaszai: 1. a megengedhetőség vizsgálata (*Zulässigkeitsprüfung*), azaz az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó formai és tartalmi feltételek vizsgálata 2. a megalapozottság vizsgálata (*Begründetheitsprüfung*), azaz az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata.

³⁹ BVerfGE 119, 1 (23)

⁴⁰ Bodo Pieroth – Bernhard Schlink: Grundrechts. Staatsrecht II. Heidelberg: C.F.Müller Verlag, 2004, 610.

⁴¹ BVerfGE 30, 173

⁴² „Anachronisztikus vonat”-határozat BVerfGE 67, 213 (225)

⁴³ BVerfGE 119, 1 (20)

⁴⁴ BVerfGE 119, 1 (20)

⁴⁵ BVerfGE 119, 1 (21)

⁴⁶ BVerfGE 119, 1 (28)

⁴⁷ BVerfGE 119, 1 (14)

A művészetek szabadságára a védelem tárgyát képező műalkotást megteremtő művészen (*Werkbereich*) kívül azok is hivatkozhatnak, akik a művészi alkotást a nyilvánosság elé tárják (*Wirkbereich*). Tehát jelen esetben a kiadó.

4.1.2. Az általános személyiségi jog

Németországban először a polgári bíróságok joggyakorlatában jelent meg – az emberi méltóság klauzulája (Alaptörvény 1. cikk) és a személyiség szabad kibontakoztatáshoz való jog (Alaptörvény 2. cikk) összefüggésére alapozva – az „általános személyiségi jog” fogalma. A jogalkotó által a BGB-ben nem kodifikált személyiségi jogok 1955-ben – még az alapjogként való elismerésük előtt –, a BGB 823. § (1) bekezdésében foglalt „egyéb jog”-ként érvényesültek, és megsértésük esetén a BGB 253. § alapján kártérítést lehetett igényelni.⁴⁸ A Szövetségi Alkotmánybíróság a Soraya⁴⁹- és Lebach⁵⁰-ügyekben beemelte az általános személyiségi jogot a joggyakorlatába, ezzel megalapozva a teljes személyiségvédelmet. Az általános személyiségi jog a Szövetségi Alkotmánybíróság joggyakorlatában szubszidiárius jog, amelyet akkor hívhatnak fel a személyiség védelmére, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jog emberi minőségében védi az egyént, amelynek a megnyilvánulási formái: az önrendelkezés (*Selbstbestimmung*), a személyes szféra védelme (*Selbsbewahrung*) és az önábrázolás (*Selbstdarstellung*).⁵¹ A konkrét ügyben nagy jelentősége van a Szövetségi Alkotmánybíróság által a személyes szféra védelme körében kidolgozott ún. „szféraelméletnek” (*Sphärentheorie*), amelyben a testület kísérletet tett a személyes szféra különböző szintű védelmet igénylő területeinek elhatárolására: megkülönböztette a sérthetetlen intimszférát és a szigorú feltételek mellett (szükségesség–arányosság) korlátozható magánszférát.⁵²

Az Esra-esetben a testület kimondta, hogy – a bíróságok megállapításaival ellentétben – az intimszféra nem érintett. Nem biztos, hogy az olvasó arra a következtetésre jut, hogy az Esra intim életéből ismertetett részletek valóban megtörténtek. Az általános személyiségi jog érintettsége ezért elsősorban az önábrázoláshoz való jog sérelmeként merülhet fel. A saját képhez való jog azonban nem foglalja magában azt a jogot, hogy az egyén ne szolgálhasson mintaképül művészi alkotások számára.⁵³ A magánszféra vi-

szont annyiban érintett, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság kiterjesztette a személyiségi jogvédelmet a szülő–gyermek kapcsolatra is.⁵⁴ Annak ellenére, hogy a szülő gyermekéhez való viszonyulása az általános személyiségi jog védelmi körébe tartozik, mégis azt állapította meg a testület, hogy a bíróságok túl tágan értelmezték a konkrét esetben a magánszférát, és ebben az esetben is pusztán az önábrázoláshoz való jog érintett.⁵⁵ Erre tekintettel a bírósági határozatok – végső soron a Szövetségi Bíróság határozata – az alapjog védelmi körének alapvetően téves értelmezésén alapulnak.⁵⁶

4.2. Az egyik alapjog védelmi körének a másik alapjogból fakadó védelmi kötelezettség általi korlátozása

Ütköző alapjogok esetén az egyik alapjogból fakadó védelmi kötelezettség tartalmának a konkretizálásakor különösen fontos, hogy a másik alapjog védelmi köre meg legyen határozva. Azt a magatartást, ami nem tartozik az egyik alapjog védelmi körébe, az államnak nem kell – egy másik alapjogot korlátozva – megtiltania. Azt viszont el kell kerülni, hogy a korlátozhatatlan alapjogok védelmi körének a meghatározását a másik alapjog védelmével való igazolhatóság befolyásolja. A törvény által nem korlátozott alapjogok, így a művészetek szabadsága esetében is különösképpen oda kell figyelni arra, hogy a korlátozhatatlanság axiómájának fenntartása érdekében nem szabad csökkenteni az alapjog védelmi körét.⁵⁷ A Szövetségi Alkotmánybíróság az alapjogok ütközését általában⁵⁸ nem az alapjog védelmi köre meghatározásának szintjén (*Schutzbereichsebene*), hanem a korlátozás igazolhatóságának szintjén (*Rechtfertigungsebene*) oldja meg. Ennek megfelelően állapította meg a Szövetségi Alkotmánybíróság az Esra-esetben, hogy a kifogásolt bírósági határozatok a művészetek szabadsága jelentésének alapvetően téves értelmezésén alapulnak. A bíróságok a mérlegelés során a felperesek általános személyiségi jogának a védelmi körét túlságosan kítágították, és ezzel a alkotmányellenesen korlátozták a panaszos művészetek szabadságához való alapjogát.⁵⁹

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ BVerfGE 119, 1 (16)

⁵⁶ BVerfGE 119, 1 (15)

⁵⁷ Herbert Bethge: Art. 5 Meinungs-, Pressefreiheit, Rundfunk, Freiheit der Kunst und Wissenschaft. in: Michael Sachs (szerk.): Grundgesetz Kommentar, München: C.H. Verlag München, 2009, 335.

⁵⁸ A Sprayer von Zürich ügyben a Szövetségi Alkotmánybíróság kivételesen azzal a megállapítással oldotta fel a művészetek szabadsága és a tulajdonhoz való jog ütközését, hogy a művészetek szabadságának védelmi köre nem foglalja magában más dolgának az eltulajdonítását.

⁵⁹ BVerfGE 119, 1 (12)

⁴⁸ Walter Schmitt Glaeser: § 129 Schutz der Privatsphäre. In: Josef Isensee – Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschlands (HStR), Band VI. Freiheitsrechte Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 2000, 45–46.

⁴⁹ BVerfGE 34, 269

⁵⁰ BVerfGE 35, 202

⁵¹ Pieroth-Schlink: Grundrechte 88.

⁵² BVerfGE 6, 32 (41); 38, 312 (320)

⁵³ BVerfGE 119, 1 (24)

4.3. Az egyik alapjog korlátozása a másik alapjog védelme érdekében (*Schutz durch Eingriff*)

Az alapjog korlátozásának klasszikus, az állam által az alapjog védelmi körébe való közvetlen beavatkozásra korlátozódó fogalma a modern alapjogi felfogás értelmében túlságosan szűk. Ezért a jogkorlátozás modern fogalmát kiterjesztették azokra a jogsértésekre is, amelyek harmadik személy behatása révén érintik az alapjog jogosultját.⁶⁰ Az alapjog korlátozásának klasszikus fogalmából egy jelentős elem megmaradt, mégpedig annak az államnak való beszámítása.⁶¹ Az Esra-esetben az alapjog sérelmét kiváltó magatartást egy magánszemély és nem az állam tanúsítja. A kiadó jelentetett meg egy olyan könyvet, amely más magánszemélyek személyiségi jogait sérti. A magánszemélyek maguk felelnek a tetteikért, magatartásuk ezért főszabályként nem számítható be alapjog korlátozás címén az államnak.⁶² Erre tekintettel magánszemély cselekménye esetén nem az alapjog korlátozásáról (*Eingriff*), hanem az alapjogba való behatásról van szó (*Übergriff*).⁶³ A konkrét esetben az államnak reagálnia kellett a kiadó magatartására, hiszen azoknak a személyeknek a védelmét is biztosítani kell, akiknek a személyiségi jogait a művész megsértette. Az általános személyiségi jog védelmének eszköze jelen esetben az egyik alapjognak a korlátozása, azaz a regény betiltása volt. A regény betiltása pedig a művészetek szabadságának különösen súlyos korlátozását jelenti.

A bíróságok a védelmi kötelezettség teljesítése során figyelembe vették az alapjogba történt behatás módját és súlyosságát. Azt állapították meg, hogy a felperesek felismerhetők a regényben, a szerző nem távolította el kellőképpen a képet a mintaképtől, és ez súlyosan sérti a személyiségi jogokat. A Szövetségi Alkotmánybíróság a bíróságoknak a fenti értékelését elmulasztottnak találta. Önmagában a felismerhetőség már a Mephisto-határozat óta nem elegendő az általános személyiségi jogok sérelmének megállapításához. Ezen túlmenően pedig csak a súlyos jogsértés veszélye állapítható meg, ha az olvasó valóban nem tudja eldönteni a regény mely részei fiktívek és melyek valóságosak. A volt élettárs intim szféráját, még ha az érintett is lenne, nem sérti a valóságban meg sem történt cselekmények fiktív ábrázolása. Ezért a bíróságok helytelenül állapították meg súlyos személyiségi jogsértést.

⁶⁰ Pieroth – Schlink: Grundrechte Staatsrecht II. 239.

⁶¹ Az alapjog korlátozásának minősül minden olyan állami cselekvés, amely az egyénnek az egyik alapjog védelmi körébe tartozó magatartását teljesen vagy részben ellehetetleníti. Pieroth – Schlink: Grundrechte Staatsrecht II. 240.

⁶² Günter Krings: Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche. Berlin: Dunker&Humblot, 2003, 27.

⁶³ A Szövetségi Alkotmánybíróság az alapjogba az állam és a magánszemély részéről történő beavatkozás (*Eingriff*) fogalmat használja, melyet a szerző alapjog korlátozásnak fordít. Az „*Übergriff*” a szakirodalom által kreált fogalom, melyet a szerző az alapjogba való behatásként fordít.

4.4. Az alapjog korlátozás igazolása (*Rechtfertigung*)

4.4.1. Törvényi és alkotmányos korlátok

Az Alaptörvényben garantált alapjogok különböző mértékben korlátozhatóak az állam által. Általában elegendő, ha a korlátozást egy törvény tartalmazza (egyszerű törvényi korlát – *einfacher Gesetzvorbehalt*), de vannak olyan esetek, amikor a törvénnyel vagy az alapjog korlátozással szemben meghatározott formai és tartalmi többletkövetelményeket támasztanak (minősített törvényi korlát – *qualifizierter Gesetzvorbehalt*), illetve bizonyos alapjogok esetében az Alaptörvény semmilyen törvényi korlátot nem állít fel.⁶⁴ A művészetek szabadságának semmilyen törvényi korlátja nincs. Mindazonáltal a művészetek szabadsága nem abszolút. A Szövetségi Alkotmánybíróság felállított egy alkotmányos korlátot (íratlan minősített korlát – *ungeschriebener qualifizierter Vorbehalt*). Ennek értelmében az alkotmány maga szabja meg a művészetek szabadságának határait, amely korlátozását csupán harmadik személyek ütköző alapjogai és más alkotmányos értékek igazolhatnak.⁶⁵

Az Esra-esetben a Szövetségi Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a művészetek szabadsága – annak ellenére, hogy nincs törvényi korlátja –, nem korlátozhatatlan alapjog, az Alaptörvény által garantált általános személyiségi jogok korlátozhatják.

4.4.2. Az alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítése

A Szövetségi Alkotmánybíróság az Esra-esetben abból indult ki, hogy nem állapítható meg a művészetek szabadsága és az általános személyiségi jog közötti hierarchia, ezért az eset összes körülményeire tekintettel kell mérlegelni. A volt élettárs (Esra) és az édesanyja (Lale) érintettsége nem olyan csekély mértékű, hogy a személyiségi jogaik védelme iránti igényüknek vissza kellene lépnie a művészetek szabadsága érvényesülése érdekében. A regényalakoknak, amelyek mintaképeként a felperesek felismerhetők, olyan magatartásokat és tulajdonságokat tulajdonítanak, amelyek, – ha az olvasó a felperesekre vonatkoztatja –, alkalmasak a személyiségi jogok megsértésére. Ugyanakkor a művészetek szabadságának is érvényesülnie kell. A regény, mint művészi alkotás sajátossága, hogy kapcsolódik a valósághoz, de a művész egy új esztétikai valóságot teremt. A művészi alkotást nem lehet a valós világ mércéivel mérni, hanem csupán esztétikai mércével. A személyiségvédelem és a művészetek szabadsága ütközésekor nem csupán a mű külső, társadalmi hatásaival kell számolni, hanem tekintettel

⁶⁴ Friedelm Hase: Freiheit ohne Grenzen. in: Otto Depenheuer – Markus Heintzen – Mattias Jestaldt – Peter Axer (szerk.): Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg, 2007, 549.

⁶⁵ Bethge, in: Sachs, Grundgesetz 337.

kell lenni speciális, művészeti nézőpontokra is. Ennek során figyelembe kell venni egyrészt, hogy az irodalmi alkotások fiktív jellegét vélelmezni kell, másrészt, hogy a művészetek szabadsága magában foglalja az életből való mintavételt. Azt a kérdést, hogy valóban sérülnek-e a személyiségi jogok, csak az eset összes körülményeinek mérlegelését követően lehet megválaszolni. Ennek során – a Mephisto precedens alapján – figyelembe kell venni, hogy „Minél jobban hasonlít a kép a mintaképhez, annál súlyosabban esik latba a személyiségi jogsérelem. Minél védettebb szféráját érinti a művészi ábrázolás a személyiségi jognak, annál inkább távolítani kell a valóságtól, hogy a személyiségi jogsérelem elkerülhető legyen.”⁶⁶ A Szövetségi Alkotmánybíróság ebben az esetben arra a következtetésre jutott, hogy a bíróságok a művészetek szabadságából fakadó alapjogi igénynek (az állam ne avatkozzon be) csak részben tettek eleget, mivel mindkét felperes személyiségi jogok védelmére irányuló igényének helyt adtak, annak ellenére, hogy a helyzetük nem azonos. Itt két háromszög konstellációról van szó, és ennek megfelelően eltérően kell mérlegelni.

A második alapjogi háromszög esetében a bíróságok abban látják a személyiségi jogok sérelmét, hogy a regényben Lale negatív figuraként szerepel.⁶⁷ A szerző az ő élettörténetét – az Esráéval ellentétben – nem személyes élmények alapján, hanem mások elbeszélése, pletykák alapján ábrázolja. A saját képéhez való jognak a tág értelmezése, amely egyrészt a regényalakokban való felismerhetőségben, másrészt a negatív ábrázolásban személyiségi jogsérelmet vél felfedezni, alkotmányellenesen korlátozza a művészetek szabadságát.⁶⁸

Az első alapjogi háromszögben viszont – ahogy erre a bíróságok is rámutattak – nem csupán abban áll a jogsérelem, hogy a színésznő felismerhető a regényalakban, hanem a szerző által közvetlenül átélt történekek realista és részletes ábrázolása valósítja meg a személyiségi jogok súlyos sérelmét.⁶⁹ Ez elsősorban a színésznő intim életének ábrázolásában nyilvánul meg, aki felismerhetően a szerző élettársa volt. Ezáltal a színésznő intim szférája sérül, amely az emberi méltóság magjához (*Menschenwürdekern*) tartozik. Ebben az esetben az általános személyiségi jog elsőbbséget élvez a művészetek szabadságával szemben.

A Szövetségi Alkotmánybíróság bevonta a mérlegelésbe az elvárhatóság kritériumát is. Megállapította, hogy a szerző volt élettársa nem köteles eltérni, hogy az olvasó feltegye azt a kérdést, hogy a regényben leírt események megtörténtek-e a valóságban. Ezen túlmenően a színésznő lánya halálos betegségének ábrázolása súlyosan sérti az anya személyes szféráját és – különös tekintettel a szülő–gyermek kapcsolat védelmére – a regényben nincs keresnivalója sem a beteg-

ség leírásának, sem az anya és lánya kapcsolatának. A színésznő vonatkozásában a személyiségi jogsérelem végső soron kellően konkrét ahhoz, hogy arányos legyen a regény betiltása. A második konstellációban azonban arra a következtetésre jutott a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, hogy az állami beavatkozás aránytalan, a regény bizonyos részeinek átírásával elkerülhető lenne az anya általános személyiségi jogainak a megsértése. Nem a bíróságok feladata ugyan a regény átírása, de a bíróságoknak meg kellett volna indokolni, hogy a regény mely részei sértették az anya személyiségi jogait. A bíróságoknak az a mulasztása, hogy nem jelölték meg, mely részek sértik a személyiségi jogokat és melyek nem, sérti a művészetek szabadsága alapját.⁷⁰ A végeredmény mindezek mellett az, hogy hatályban maradt a könyv betiltása.

IV. Következtetések

A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz vizsgálatának a Szövetségi Alkotmánybíróság által kidolgozott gyakorlata – tekintettel az intézmény magyarországi bevezetésére – mintául szolgálhat a jövőbeni alkotmánybírósági gyakorlat számára. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során az állam – állampolgár vertikális viszonyában azt vizsgálta, hogy az állam alapjog sértése igazolható-e. A magánszemélyek jogvitáit eldöntő bírósági határozatok felülvizsgálata során azonban az alapul szolgáló klasszikus kétpólusú jogviszony az alapjogok ütközése esetén hárompólusúvá bővül. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével az alkotmányozó annak az eljárásjogi feltételét teremtette meg, hogy az Alkotmánybíróság megvizsgálja, hogy a bíróságok mindkét fél alapjogait figyelembe véve hozták-e meg a döntéseiket. Felmerül a kérdés, hogy milyen anyagi jogi intézmény szolgál az alapjogok magánjogi viszonyokban való érvényesülésére. Az állam (bíróság) miért, milyen alapon köteles biztosítani az egymással szemben álló mindkét fél alapjogainak érvényesülését. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság joggyakorlatában a védelmi kötelezettség, illetve az ebből származó, később elismert védelmi jogok szolgálnak az alapjogok magánjogi viszonyokban való érvényesítésére. A testület a szabadságjogok (*Abwehrrechte*), illetve a védelmi kötelezettség (*Schutzpflicht*) fogalmi révén megkülönbözteti az alapvető szabadságjogok két funkcióját. A szabadságjogok az egyén szabadságszféráját az állam beavatkozásaival (*Eingriff*) szemben, a védelmi kötelezettség pedig a harmadik személy behatásaival (*Übergriff*) szemben biztosítja. A Szövetségi Alkotmánybíróság a védelmi kötelezettség teljesítését mércék megnevezése révén a törvényhozó elsődleges feladatává nyilvánítja. Az állampolgár által áhított biztonságot azonban kevésbé a törvények, inkább a polgár egyedi ügyében eljáró bíróságok képviselik. A vé-

⁶⁶ BVerfGE 30, 173 (195); 119, 1 (30)

⁶⁷ BVerfGE 119, 1 (32)

⁶⁸ BVerfGE 119, 1 (33)

⁶⁹ BVerfGE 119, 1 (34)

⁷⁰ BVerfGE 119, 1 (16, 36)

delmi kötelezettség hatékonysága így elsősorban a bíróságok általi jogalkalmazás révén valósul meg. Ezért a testület az alkotmányjogi panasz eljárásban nem csupán azt vizsgálja, hogy az egyén alapjogaiba az ítélettel történt állami beavatkozás igazolható-e, hanem azt is, hogy a bíróság a harmadik személy behatásai elleni védelemi kötelezettségének eleget tett-e. A vizsgálat keretként megmarad a klasszikus háromszintű alapjogi vizsgálat, amely azonban szintenként „megduplázódik”. A védelmi kötelezettség német jogból importált intézménye – a német gyakorlat fejlődésének követése révén – a magyar joggyakorlatban is alkalmas lenne a magánszemélyekkel szembeni alap-

jogvédelem megalapozására.⁷¹ Az alapjogi vizsgálat formális keretei pedig hozzáigazíthatóak a kétoldalú vizsgálatához.

⁷¹ Az alkotmánybírósági gyakorlat az élethez való jog alanyi és a tárgyi oldalának a megkülönböztetése, valamint az élethez való jog objektív oldalból következő életvédelmi kötelezettség dogmatikai konstrukciójának kidolgozásával átvette a védelmi kötelezettség intézményét a német jogból. A védelmi kötelezettség biztosítása – a német mintához hasonlóan – a magyar joggyakorlatban is a törvényhozó joga és felelőssége. A törvényhozásnak az alkotmányos kereteken belül itt is mérlegelési lehetősége van a megfelelő védelem kialakításakor. Az állam intézményes életvédelmi kötelezettségéből azonban nem következik, hogy az egyénnek joga volna ezt az állami védelmet megkövetelni. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302–303.

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ELŐTTI ELJÁRÁS GYAKORLATI SZEMPONTBÓL

Villányi József

az Európai Unió Bíróságának tanácsosa

I. Bevezetés

Jelen cikk célja az Európai Unió Bírósága, ezen belül is a szorosabb értelemben vett Bíróság¹ előtti eljárás rövid bemutatása. Az eljárás szabályainak ismertetése mellett külön hangsúlyt kívánok fektetni a szélesebb körű szakmai nyilvánosság számára kevésbé ismert, az eljárással kapcsolatos ügyviteli szabályok bemutatására.

A Bíróság előtti eljárás² alapvető szabályait az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.), a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv (a továbbiakban: Alapokmány) és teljes részletességében a Bíróság eljárási szabályzatának (a továbbiakban: Eljárási szabályzat)³, valamint a kiegészítő szabályzatnak⁴ rendelkezései határozzák meg. Az ügyviteli szabályokat mindenekelőtt a Bíróság hivatalvezetőjének szóló szolgálati utasítások⁵, illetve részben a jogi képviselők számára készült útmutató⁶ és a nemzeti bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásról szóló tájékoztató feljegyzés⁷ tartalmazzák. A közvetlen keresetekről és a fellebbezés-

sekről szóló gyakorlati útmutató⁸ a felek eljárási részvételének megkönnyítése érdekében tartalmaz az eljárással kapcsolatos információkat, illetve ügyviteli rendelkezéseket.

A Bíróság működéséről csak akkor kaphatunk átfogó képet, ha a fentebb már futólag említett, mind a három, egymással szoros kapcsolatban lévő szintet röviden megvizsgáljuk: 1) a szervezeti felépítést, 2) az eljárási szabályokat és 3) a belső ügyviteli szabályokat. Az ügyviteli szabályokat, azok járulékos jellege miatt, nem önállóan, hanem mind a szervezeti szint, mind az eljárási rendelkezések bemutatása során, azokhoz kapcsolódóan ismertetem, így a kifejezetten eljárási szabályok esetén külön utalok az Eljárási szabályzat vagy az Alapokmány megfelelő rendelkezésére.

II. Szervezeti felépítés

A Bíróság előtti eljárás szempontjából a szervezeti felépítésen belül három tisztségnek, illetve az őket segítő szervezeti egységeknek jut kiemelkedő szerep⁹: a Bíróság elnökének, magának a bírói (főtanácsnoki) tisztségnek és az ítélkező tanácsoknak, valamint a hivatalvezetőnek és az őt segítő Hivatalnak.

A) A Bíróság elnöke

A Bíróság elnökét a bírák maguk közül választják közvetlenül a bírói kar részleges megújítását követően¹⁰ hároméves időtartamra (egyúttal ugyanezen időtartamra megválasztják az ötös tanácsok elnökeit is)¹¹.

¹ Az Európai Unió Bíróságát alkotó három igazságszolgáltatási fórum elnevezése a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta: a Bíróság, az Európai Unió Törvényszéke és az Európai Unió Közzszolgálati Törvényszéke. A cikkben kizárólag a Bíróság, azaz csak az egyik igazságszolgáltatási fórum eljárását ismertetem. Amennyiben az Európai Unió Bírósága elnevezést alkalmazom, ez alatt mind a három igazságszolgáltatási fórumot értem.

² A Bíróság, a Törvényszék és a Közzszolgálati Törvényszék ugyan önálló eljárási szabályzatokkal rendelkezik, azonban az előttről folyamatban lévő eljárásokat szabályozó rendelkezések alapvetően megegyeznek, és az azok kereteit meghatározó alapelvek is azonosak.

³ Az Európai Közösségek Bíróságának 1991. június 19-i eljárási szabályzata (HL L 176., 1991.7.4., 7. o., L 176., 1991. július 4., 7. o.; magyar nyelvű kiadás 1. fejezet, 6. kötet, 3. o.).

⁴ A 1974. december 4-én elfogadott kiegészítő szabályzat (HL L 350., 1974.12.28., 29. o.) tartalmazza a költségmentességgel, a jogsegély iránti megkereséssel és a hamis tanúzás, illetve hamis szakvéleményadás miatt tett feljelentéssel kapcsolatos szabályokat.

⁵ A Bíróság hivatalvezetőjének szóló szolgálati utasítások (HL L 232., 1. o.).

⁶ Útmutató jogi képviselők részére, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt9_2008-09-26_09-59-13_694.pdf

⁷ Tájékoztató feljegyzés a nemzeti bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásról (HL C 160, 2011.5.28., 1. o.).

⁸ A közvetlen keresetekről és a fellebbezésekről szóló, 2004. október 15-i gyakorlati útmutató (HL L 361., 2004.12.8., 15. o.).

⁹ A 2010. év végén 1927 személyt foglalkoztató Bíróság igazságszolgáltatási tevékenysége természetesen elképzelhetetlen a számos főigazgatóság, igazgatóság és osztály munkája nélkül. A legnagyobb szervezeti egység keretén belül, a Fordítási Főigazgatóságon dolgozik a Bíróság személyi állományának 47%-a (2010-ben 903 fő). E főigazgatóságon végzik a jogásznyelvészek, a jogi képzettséggel és a Bíróság több hivatalos nyelvének alapos ismeretével rendelkező szakértők (Eljárási szabályzat 22. cikk) az Európai Unió Bírósága határozatainak és eljárási iratainak fordítását (2010-ben majd 900 000 oldalt).

¹⁰ Ez az időpont hagyományosan október 6-a, illetve ha ez munkaszüneti napra esik, akkor valamely közeli időpont.

¹¹ Az elnök és az öt bíróból álló tanácsok elnökeinek megválasztása titkos szavazással történik: azt kell megválasztottnak tekinteni, aki megkapta a szavazatok abszolút többségét. Ha senki nem éri el az abszolút többséget, második fordulót tartanak, ahol azt a bírót kell megválasztottnak tekinteni, aki a leg-

Az elnök irányítja a Bíróság munkáját és szervezeti egységeit¹².

Az elnök feladata, hogy a keresetlevél, illetve az eljárást megindító egyéb irat benyújtását követően kijelölje az egyes ügyekben az előadó bírót¹³. Az ügykiosztás a Bíróságon így nem automatikus, és nem követ előre meghatározott rendet sem. Az elnök általában több ügy beérkezését megvárva jelöli ki az egyes ügyekben az előadó bírót. Így az ügykiosztás során nemcsak a munkateher bírák közötti egyenletes elosztását tudja szem előtt tartani, hanem figyelemmel tud lenni az előadó bíró korábbi ügyekben szerzett tapasztalataira, egyes ügytípusokkal kapcsolatos felkészültségére, illetve az informális összeférhetlenségi szabályokra is. Ezek között a legfontosabb szabály az, hogy egy adott tagállam ügyében nem lehet előadó bíró az ezen tagállam állampolgárságával rendelkező bíró¹⁴, illetve lehetőség szerint kerülik azt, hogy az adott ügyben az előadó bíró és a főtanácsnok ugyanazon tagállamból származzon. Az előadó bíró kijelölését követően ezen informális összeférhetlenségi szabályokra tekintettel az első főtanácsnok haladéktalanul kijelöli az ügyben a főtanácsnokot¹⁵. Fontos itt kiemelni, hogy az ügyet ekkor nem tanácsra szignálja ki a Bíróság elnöke, hanem csak az előadó bírót jelöli ki. Az előadó bíró által az ügy lényeges kérdéseiről készített előzetes jelentés alapján egy későbbi, a Bíróság elnöke által meghatározott¹⁶ időpontban a Bíróság bírái és főtanácsnokai részvételével megtartott általános értekezlet határoz majd az eljáró tanács kijelöléséről¹⁷.

A konkrét ügy tanácsnak történő kiosztásáig szokatlan helyettesítő szerepet is elláthat a Bíróság elnöke. Az Eljárási szabályzat 9. cikkének 2. §-a értelmében ugyanis az előadó bíró távolléte vagy akadályoztatása esetén a Bíróság elnöke teszi meg a szükséges intézkedéseket. Azaz az elnök ugyanúgy jogosult határozni az egyes pervezető intézkedések felől, mint abban a szakaszban, amikor még nem jelölte ki az ügyben az előadó bírót.

A tanácsok összetételével kapcsolatban érdemes itt megjegyezni, hogy a Bíróság elnöke a teljes ülés, illetve a nagytanács elé kerülő minden ügyben nemcsak tagja e testületnek, hanem annak elnöki tisztét is ő töl-

ti be¹⁸. Az elnök határozza meg a teljes ülésben és a nagytanácsban elbírált ügyek tárgyalásának sorrendjét, napját és időpontját, és mind a tárgyalásokat, mind a bírák tanácskozásait ő vezeti elnökként ebben az ügyekben¹⁹. Mindemellett elnököl a fent említett általános értekezleten.

A Bíróság elnöke több eljárási kérdésben önálló döntési jogkörrel rendelkezik. Önállóan határoz a Bíróság előtt megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmekről²⁰, valamint az eljárási résztvevők által kérelmezett ideiglenes intézkedések elrendelése tárgyában²¹. Ezen végzései ideiglenesek, és semmiben nem befolyásolják a Bíróságnak az ügy érdemében hozott határozatát²².

Az elnök más eljárási, pervezető határozatokat is meghozhat önállóan. A Bíróság elnöke – ha e kérdéseket nem kívánja a Bíróság elé utalni – önállóan dönthet az eljárások egyesítéséről és elkülönítéséről, illetve a beavatkozás engedélyezéséről²³. Az elnök dönthet a folyamatban lévő eljárás felfüggesztéséről is, kivéve ha a Bírósághoz és a Törvényszékhez olyan ügyekben fordultak, amelyeknek ugyanaz a tárgya, amelyekben ugyanaz az értelmezési kérdés merül fel vagy ugyanannak a jogi aktusnak az érvényességét vitatják²⁴. Ez utóbbi esetben kizárólag a Bíróság, illetve a kijelölt tanács rendelkezhet az eljárás felfüggesztéséről. Az eljárás írásbeli szakaszában fontos szerep jut az elnöknek az eljárási határidők megállapítása és meghosszabbítása terén is²⁵. A kereseti ellenkérelem előterjesztésére nyitva álló egyhónapos határidőt az elnök hosszabbíthatja meg, és ő állapítja meg a válasz és viszonzválasz benyújtási határidejét, valamint az eljárás során felmerült jogi vagy ténybeli helyzetből származó, a másik fél által felhozott új jogalap megválaszolására nyitva álló határidőt is²⁶. Az előző két határozattól eltérően ez utóbbi kérdésben azonban az elnök kizárólag az előadó bíró jelentése alapján és a főtanácsnok meghallgatását követően dönthet.

Az eljárások gyorsabb lefolytatásában más szempontból is fontos szerep jut a Bíróság elnökének. Kizárólag a Bíróság elnöke jogosult valamely ügy gyorsított eljárásban történő elbírálását elrendelni a fél kérelmére, ha az ügy rendkívüli sürgőssége azt követeli, hogy

több szavazatot kapta. Szavazategyenlőség esetén a legidősebb bírót kell megválasztottnak tekinteni (az Eljárási szabályzat 7. és 10. cikke).

¹² Az Eljárási szabályzat 8. cikke.

¹³ Az Eljárási szabályzat 9. cikkének 2. §-a.

¹⁴ Az adott tagállam állampolgárságával rendelkező bíró ugyanakkor az ítélező tanács tagjaként eljárhat az ügyben.

¹⁵ Az Eljárási szabályzat 10. cikkének 2. §-a.

¹⁶ Az Eljárási szabályzat 44. cikkének 1. §-a értelmében az elnök kitűzi azt a határnapot, amikor az előadó bírónak be kell nyújtania előzetes jelentését a Bíróság általános értekezletének. Erre az esettől függően általában a viszonzválasz előterjesztését, azaz az írásbeli szakasz befejezését követő hat héten belül kerül sor.

¹⁷ Három vagy öt bíróból álló tanács eljárása esetén ez általában az a tanács lesz, amelynek az előadó bíró a tagja.

¹⁸ Az Alapokmány 16. cikke. A nagytanács állandó tagjai még az ötös tanácsok elnökei is.

¹⁹ Az Eljárási szabályzat 25. cikkének 1. §-a.

²⁰ EUMSZ. 278. és 299. cikk.

²¹ EUMSZ. 279. cikk.

²² Az Alapokmány 39. cikke.

²³ Az Eljárási szabályzat 43. és 93. cikke.

²⁴ Az Eljárási szabályzat 82a. cikkének 1. §-a.

²⁵ Hangsúlyozni kell, hogy bizonyos eljárási határidők – különösen a kereset előterjesztésére nyitva álló határidők (EUMSZ. 263. cikkés EUMSZ. 265. cikk), a beavatkozási kérelem (az Eljárási szabályzat 93. és 123. cikke) és a válaszbeadvány benyújtására (az Eljárási szabályzat 115. cikke), valamint az előzetes döntéshozatali eljárásokban az írásbeli észrevételek előterjesztésére nyitva álló határidők (az Alapokmány 23. cikke) – nem hosszabbíthatók meg.

²⁶ Az Eljárási szabályzat 40. cikk 2. §-a, 41. cikk 2. §-a és 42. cikk 2. §-a

a Bíróság a lehető legrövidebb időn belül határozzon²⁷. E határozatot azonban csak az előadó bíró javaslatára alapján és az ügyben kijelölt főtanácsnok, valamint a másik fél meghallgatását követően hozhatja meg. Az előzetes döntéshozatali eljárásban az eljárás gyorsításának másik lehetősége is van. A Bíróság elnöke felkérheti a sürgősségi előzetes döntéshozatali ügyekben kijelölt tanácsot, hogy vizsgálja meg az előzetes döntéshozatalra utalásnak a sürgősségi eljárásban történő elbírálásának szükségességét²⁸. Az elnök különleges körülmények esetén elrendelheti, hogy valamely ügyet soron kívül bíráljanak el²⁹.

A Törvényszék határozata elleni fellebbezési eljárásban a – fellebbezési ellenkérelmet jelentő – válaszbeadványra csak a Bíróság elnökének engedélyével terjeszthető elő válasz és viszonzválasz³⁰.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az elnöknek kiemelt szerep jut az eljárások időtartamával kapcsolatos kérdésekben³¹. E hatáskörét mindenekelőtt az eljárás írásbeli szakaszában gyakorolja, amely munkájában, kijelölését követően, az előadó bíró segíti, javaslatot téve az egyes meghozandó pervezető intézkedésekre. Fontos azonban megjegyezni, hogy az ügynek az általános értekezlet által az öt vagy három bíróból álló tanácsnak történt kiosztását követően az Eljárási szabályzat 9. cikkének 4. §-a értelmében a Bíróság elnökének hatáskörét már az eljáró tanács elnöke gyakorolja.

A Bíróság elnökének kabinetjében a kabinetfőnök irányítása alatt jogi referensek dolgoznak. Feladatuk az elnök igazgatási, ügyviteli és ítélezési munkájának segítése, a határozatok tervezeteinek elkészítésében való részvétel, jogi kutatómunka folytatása. Mindemellett a Bíróság valamennyi határozatának tervezetét az elnöki kabinetben dolgozó ítéletolvasók (lecteur d'arrêt) olvassák át, és ellenőrzik jogi-nyelvi szempontból még a határozatnak a kérdéses tanács általi elfogadása előtt. A tervezeteket továbbá francia nyelvű lektorok is átnézik nyelvhelyességi szempontból.

B) A Bíróság bírái, az ítélező testületek és a főtanácsnokok

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 19. cikkének (2) bekezdése értelmében a

Bíróság tagállamonként egy-egy bíróból áll. A Bíróság bíráit a tagállamok kormányai közös megegyezéssel hatéves időtartamra nevezik ki³². A bírói kar három-évente részlegesen megújul.

Az EUMSZ. 251. cikk értelmében a Bíróság az Alapokmányában erre vonatkozóan megállapított szabályoknak megfelelően tanácsokban vagy nagytanácsban jár el, illetve teljes ülésben is eljárhat³³. Az Alapokmány 16. cikke a Bíróságon három, öt, illetve tizenhárom bíróból álló tanácsok létrehozását teszi lehetővé³⁴. Az eljáró tanács nagysága alapvetően az ügy bonyolultságától függ. Az ügyben eljáró tanács típusára az előadó bíró tesz javaslatot az általános értekezlet elé terjesztett előzetes jelentésében, és ezen értekezlet dönt az ügynek az adott tanács elé utalásáról. Az Eljárási szabályzat 44. cikkének 4. §-a azonban lehetővé teszi, hogy az az ítélező testület, amelynek az ügyet kiosztották, az eljárás bármely szakaszában visszautalja az ügyet a Bírósághoz annak érdekében, hogy az ügyet nagyobb létszámú ítélező testületnek osszák ki³⁵. A Bíróságon, ellentétben a Törvényszékkel, a bírák nem járhatnak el egyesbíróként.

³² A Lisszaboni Szerződés a kinevezési eljárást megújítva, a kinevezendő személyek szakmai és személyes alkalmasságának, illetve a politikától való függetlenségüknek az ellenőrzését biztosítandó úgy rendelkezett, hogy a tagállamok kormányainak képviselői kizárólag az EUMSZ. 255. cikkel létrehozott bizottsággal történt konzultációt követően dönthetnek a bírák személyéről. A bizottság véleménye jogilag nem köti a kormányok képviselőit, azonban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő eddigi kinevezések során mindig figyelembe vették azt. E bizottságot hét személy alkotja, akiket a Bíróság és a Törvényszék korábbi tagjai, a tagállamok legfelsőbb bíróságának tagjai és az elismert szakértelemmel rendelkező jogászok közül választanak ki, és akik közül egy személyre az Európai Parlament tesz javaslatot. A Tanács, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 255. cikkében említett bizottság működésének szabályairól szóló, 2010. február 25-i 2010/124 határozatának (HL L 50., 2010.2.27., 18–19. o.) mellékletében állapította meg e bizottság működésének szabályait. A Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződés 255. cikkében említett bizottság tagjainak kinevezéséről szóló, 2010. február 25-i 2010/125 határozatával (HL L 50., 2010.2.27., 20. o.) nevezte ki 2010. március 1-jétől kezdődő négyéves időszakra a bizottság hét tagját, köztük Paczolay Pétert, az Alkotmánybíróság elnökét.

³³ Megalakítását követő években a Bíróság szinte csak teljes ülésben járt el, azonban a növekvő ügyszám miatt ez a gyakorlat később tarthatatlanná vált.

³⁴ A 2010-ben ítélettel vagy ügydöntő végzéssel befejezett ügyeknek hozzávetőleg 14%-át a Bíróság nagytanácsa, mintegy 58%-át az öt bíróból álló tanácsok, míg megközelítőleg 27%-át a három bíróból álló tanácsok tárgyalták. Az előző évhez képest a nagytanács által tárgyalta ügyek arányának jelentős növekedése (2009-ben 8%), valamint a három bíróból álló tanácsok által tárgyalta ügyek arányának jelentős csökkenése (2009-ben 34%) állapítható meg (lásd a Bíróság 2010. Éves jelentésének 10. oldala: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/lo2_7000/).

³⁵ Az Eljárási szabályzat 11d. cikkének 2. §-a értelmében azonban az ügyet visszautaló tanács tagjai e nagyobb létszámú testületnek is a tagjai lesznek, azaz ezen visszautalás nem használható fel arra, hogy valamely tanács bírái „megszabaduljanak” a problematikusnak tűnő ügytől.

²⁷ Az Eljárási szabályzat 104a. cikke.

²⁸ Az előzetes döntéshozatalra utalás sürgősségi eljárásban történő elbírálásáról szóló határozatot azonban már nem az elnök, hanem a kijelölt tanács hozza meg, az előadó bíró jelentése alapján és a főtanácsnok meghallgatását követően (az Eljárási szabályzat 104b. cikke).

²⁹ Az Eljárási szabályzat 55. cikkének 2. §-a.

³⁰ Az Eljárási szabályzat 117. cikkének 1. §-a.

³¹ A határidők meghatározásával kapcsolatos fontos elvet rögzít az Eljárási szabályzat 82. cikke, amikor kimondja, hogy az Eljárási szabályzat alapján megállapított határidőket az hosszabbíthatja meg, aki a határidőt megállapította. Ugyanakkor lehetővé teszi a Bíróság elnöke és a tanácselnökök számára, hogy a hivatalvezetőre ruházzák az e szabályzat alapján általuk megállapítandó határidők megállapításának, illetve meghosszabbításának jogát.

A Bíróság teljes ülésén³⁶ a Bíróság valamennyi bírāja részt vesz³⁷. A tizenhárom tagú nagytanács állandó tagjai a Bíróság elnöke és az öt bíróból álló tanácsok elnökei, őket egészíti ki az ügyben kijelölt előadó bíró, valamint – rotációs rendszerben – hét további bíró³⁸. Az öt és három bíróból álló tanácsok a tanács elnökeiből, az előadó bíróból, valamint az adott tanács tagjai közül véletlenszerűen kiválasztott³⁹ annyi bíróból állnak, amennyi ahhoz szükséges, hogy számuk az ötöt, illetve a hármat elérje⁴⁰. A Bíróság elnökén kívül a huszonhat tag négy ötös tanácsba, és az ötös tanácsokat személyi összetételükben átfedő, négy hármas tanácsba beosztva tevékenykedik⁴¹. A háromtagú tanácsban az öt bíróból álló tanács elnöke soha nem vesz részt.

A Bíróság határozatai érvényességének feltétele az, hogy a tanácskozáson a bírák páratlan számban vegyenek részt⁴². A határozathozatalhoz teljes ülésen legalább tizenöt, nagytanácsban kilenc, a három és öt bíróból álló tanácsok esetén pedig három bíró jelenléte szükséges⁴³. A határozatképesség biztosítása érdekében az Eljárási szabályzat meghatározza a bírák helyettesítésének rendjét⁴⁴, sőt 26. cikkének 3. §-ában azt is lehetővé teszi, hogy a Bíróság elnöke a tanács létszámának kiegészítése érdekében másik bírót jelöljön ki, ha az öt vagy három bíróból álló tanácsban nincs jelen a határozatképességhez szükséges számú bíró, és az akadályoztatott bírót nem lehet helyettesíteni⁴⁵.

A három bíróból álló tanácsok bírálják el azokat az ügyeket, ahol új jogkérdés nem merül fel, és amelyek esetében a döntés egyértelműen levezethető az uniós jogi normákból vagy az ítélkezési gyakorlatból. Az

ügyek ezen körébe tartoznak azok a kötelezettségszegési eljárások is, ahol a tagállam elismeri a Bizottság által terhére rótt kötelezettségszegést, azaz ezen ügyekben az alperesi tagállam sem a jogalapot, sem a tényeket nem vitatja. A három bíróból álló tanácsok az ügyeket általában főtanácsnoki indítvány előterjesztése nélkül bírálják el.

A Bíróság öt bíróból álló tanácsban jár el, ha az ügy összetett problémát vet fel, azonban az ügyben felmerült jogi kérdés újdonsága vagy a per tárgyának jelentősége mégsem indokolja a nagytanács elé utalást. Ide tartoznak azon kötelezettségszegési eljárások is, amelyekben az érintett tagállam a Bizottság által ellene indított kereset elutasítását kéri. Az öttagú tanács előtti ügyek nagy részében a főtanácsnok indítvány előterjesztésével segíti a tanács munkáját. A főtanácsnok részvételére – az ügyben kijelölt főtanácsnokkal történt előzetes egyeztetést követően – az előadó bíró tesz javaslatot az általános értekezlet elé terjesztett előzetes jelentésében, és ezen értekezlet dönt a főtanácsnok részvételéről.

A tárgyánál vagy hatásánál fogva kiemelt fontosságú, illetve új, elvi jelentőségű kérdéseket felvető ügyekben a tizenhárom bíróból álló nagytanács jár el. Kizárólag a nagytanács térhet el döntésében a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatától, így természetesen a bírói testület tevékenysége a legmeghatározóbb a joggyakorlat szempontjából. A nagytanács elé utalt ügyekben elengedhetetlen a főtanácsnok közreműködése. Az ügyet nemcsak az előadóbíró javaslatára lehet nagytanács elé utalni, hanem ha az eljárásban félként részt vevő tagállam vagy uniós intézmény kéri, akkor a Bíróság köteles nagytanácsban eljárni⁴⁶.

Teljes ülésben jár el a Bíróság amennyiben úgy ítéli meg, hogy az előtte folyó ügy kivételes jelentőséggel bír⁴⁷. Nagyon ritkán jár el ezen ítélkező testület, gyakorlatilag csak két-három évente utalnak elé egy-egy ügyet. Ide tartoznak az uniós intézmények közötti fontosabb, valamely uniós jogi norma megsemmisítése iránt indított keresetek, amelyek legtöbbször az egyes intézmények hatásköreit, illetve a tagállamok és az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztást hivatottak tisztázni⁴⁸, valamint – a leginkább 2004. évi folytatott gyakorlat szerint – a tagállamok ellen indított néhány jelentősebb kötelezettségszegés iránti eljárás⁴⁹. A teljes ülés 2006. évtől csak három ügyben hozott határozatot és ezek közül kettő azon ügycsoportba tartozott, amelyben a Tanács⁵⁰ az EK 300. cikke [jelenleg az EUMSz. 218. cikk (11) bekezdése] alapján a Bíróság

³⁶ Érdekes, hogy az Alapokmány 6. cikke a teljes ülésnél még nagyobb létszámú testületről is rendelkezik, amelynek nemcsak a bírák, hanem a főtanácsnokok is a tagjai. E rendelkezés szerint ugyanis bírót csak akkor lehet hivatalából elmozdítani, illetve nyugdíjogosultságától vagy az ezt helyettesítő egyéb juttatáshoz való jogosultságától megfosztani, ha a Bíróság bírójának és főtanácsnokainak egyhangú megítélése szerint már nem felel meg a megkívánt feltételeknek, vagy nem tesz eleget a hivatalából eredő kötelezettségeknek.

³⁷ Az Eljárási szabályzat 11a. cikke.

³⁸ Az Eljárási szabályzat 11b. cikke.

³⁹ Az Eljárási szabályzat 11d. cikke lehetővé teszi az előre meghatározott, automatikus rotációtól való eltérést annak érdekében, hogy a kapcsolódó (tárgyakban összefüggő, azonban valamely okból nem egyesített) ügyeket azonos összetételű tanácsok tárgyalhassák.

⁴⁰ Az Eljárási szabályzat 11b. cikke.

⁴¹ A tanácsok összetételét az ötös tanácsok elnökeinek megválasztása után a Bíróság elnökének javaslata alapján a Bíróság három évre rögzíti.

⁴² A páratlan számban történő jelenlét oly fontos elv, hogy az Eljárási szabályzat 26. cikkének 1. §-a kifejezetten előírja, hogy ha egy bíró távolléte vagy akadályoztatása miatt a bírák páros számban vannak jelen, akkor e szabályzat értelmében meghatározott rangsorban leghátul álló bíró a tanácskozáson nem vesz részt, kivéve, ha ő az előadó bíró.

⁴³ Az Alapokmány 17. cikke.

⁴⁴ Az Eljárási szabályzat 11e. cikke.

⁴⁵ Ha a nagytanács vagy a teljes ülés határozatképességhez szükséges számú bíró nincs jelen, akkor a Bíróság elnöke az Eljárási szabályzat 26. cikkének 2. §-a alapján a határozatképesség biztosításáig elnapolja az ülést.

⁴⁶ Az Alapokmány 16. cikke.

⁴⁷ Az Alapokmány 16. cikkének ötödik bekezdése.

⁴⁸ Lásd erre legutóbb a C-57/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. január 18-án hozott ítéletet (EBHT 2005., I-345. o.).

⁴⁹ Lásd legutóbb a C-475/01. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2004. október 5-én hozott ítéletet (EBHT 2004., I-8923. o.).

⁵⁰ A Tanács mellett valamely tagállam, az Európai Parlament és a Bizottság is jogosult véleményt kérni a Bíróságtól az EUMSz. 218. cikk (11) bekezdése alapján.

véleményét kérte az Unió és a harmadik országok, illetve nemzetközi szervezetek közötti megállapodásoknak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről⁵¹. Ezen túlmenően csak egyes kivételes eljárások tartoznak a teljes ülés hatáskörébe. A Bíróság csak teljes ülésben eljárva függesztheti fel a bírák és főtanácsnokok mentelmi jogát⁵², illetve határozhat – az Európai Parlament kérelmére – az ombudsman felmentéséről⁵³, továbbá az Európai Unió Számvevőszékének kérelmére ezen intézmény tagjainak felmentéséről⁵⁴. A Bíróság teljes ülése – a Tanács egyszerű többséggel elfogadott kérelmére vagy a Bizottság kérelmére – a Bizottság tagjait is felmentheti hivatalukból⁵⁵.

Az általános értekezleten az ügy egy adott tanácsnak történő kiosztását követően a fent említetteknek megfelelően a Bíróság elnökének jogkörét az adott ügy vonatkozásában már a tanács elnöke gyakorolja⁵⁶. Ő tűzi ki a tanács üléseinek napját és időpontját⁵⁷, rendelkezik az eljárás felfüggesztéséről⁵⁸, határoz a beavatkozás iránti kérelemről⁵⁹, rendelkezik az ügyek egyesítéséről vagy elkülönítéséről⁶⁰, kitűzi a szóbeli szakasz megnyitásának határnapját⁶¹, engedélyezi a tárgyalás tartása iránti kérelem előterjesztésére a fél részére rendelkezésre álló háromhetes határidő meghosszabbítását⁶². A tárgyalást a tanács elnöke nyitja meg és vezeti, illetve ő gondoskodik a tárgyalás rendjének fenntartásáról⁶³. Kérdéseket tesz fel a felek meghatalmazottainak és a kihallgatott tanúknak⁶⁴, engedélyezi a felek képviselőinek a tanú, illetve szakértő ré-

szére történő kérdésfeltevést⁶⁵. Az Eljárási szabályzat 55. cikkének 2. §-a alapján a tanács elnöke különleges körülmények esetén hivatalból vagy a fél kérelmére – a felek és a főtanácsnok meghallgatását követően – az ügy elbírálását későbbre halaszthatja. A Tanács elnöke – ha arra sor került, akkor a főtanácsnok indítványának ismertetését követően – nyilvánítja a szóbeli szakaszt befejezettnek⁶⁶. Az elnök rendelkezik az ügynek a Bíróság nyilvántartásából való törléséről, és határoz a költségekről, ha a felek a határozathozatal előtt egyezséget kötöttek vagy a felperes keresetétől elállt⁶⁷.

A tanács elnöke mellett mind az eljárás lefolytatásában, mind az ügy elbírálásában kiemelt szerep jut az előadó bírónak. Sőt, mindaddig, míg az általános értekezlet az ügyet ki nem osztja valamely tanácsnak, azaz az írásbeli szakasz befejezéséig, az előadó bíró tekinthető az „ügy urának”. Szerepe később is fontos marad, hiszen a Bíróság elnöke, valamint a tanács elnöke szinte minden pervezető intézkedés meghozatala előtt, mint azt fentebb már ismertettem, köteles kikérni a véleményét, javaslatát. A végzések és az ítéletek tervezetét is az előadó bíró készíti el. Önálló határozathozatali jogkörrel ugyanakkor nem rendelkezik sem az ügy tanácsnak történő kiosztása előtt, sem azt követően⁶⁸. Mint említettem a Bíróság elnöke az Eljárási szabályzat 9. cikkének 2. §-a alapján közvetlenül a keresetlevélnek, vagy az eljárást megindító más iratnak az ügyben történő benyújtását követően kijelöli az előadó bírót. Az előadó bíró egyik legfontosabb feladata, hogy a felek kérelmeinek, ellenkérelmeinek, válaszainak és viszonzásainak, valamint az előzetes döntéshozatali eljárásban az érintettek észrevételeinek beérkezése után, azaz az eljárás írásbeli szakaszának befejezését követően – a Bíróság elnöke által megállapított határidőn belül – benyújtja az általános értekezletnek az ügyről készített előzetes jelentését⁶⁹. Az előzetes jelentésben, mely belső használatra szánt, bizalmas irat, az előadó bíró – a főtanácsnokkal egyeztetve – javaslatot tesz az ügy elbírálására vonatkozóan. E jelentés az adott ügy tényállásnak, a jogi háttérnek és a felek által írásban előadottaknak összefoglalásán kívül javaslatot tartalmaz arra nézve, hogy szükséges-e bizonyításfelvétel vagy egyéb előkészítő intézkedés, valamint arra nézve, hogy az ügyet melyik ítélkező testület elé utalják. A jelentésnek tartalmaznia kell továbbá az előadó bíró javaslatát arra vonatkozóan, hogy eltekintsenek-e a tárgyalástól, illetve a főtanácsnok indítványától. Az általános értekezlet a főtanácsnok meghallgatását követően határoz az előadó

⁵¹ Az 1/03. sz. ügyben a 2006. február 7-én adott véleményében a Bíróság kimondta, hogy a Közösségnek kizárólagos hatásköre van a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló új Luganói Egyezmény megkötésére (EBHT 2006., I-1145. o.). Az 1/09. sz. ügyben 2011. március 8-án adott véleményében a Bíróság kimondta, hogy az európai és közösségi szabandalmi bíróság létrehozásáról szóló megállapodás-tervezet (mely az egységes uniós szabandalmi bíraskodási rendszer létrehozására irányult) nem egyeztethető össze az európai uniós joggal (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵² Az Alapokmány 3. cikke.

⁵³ EUMSZ. 228. cikk (2) bekezdése.

⁵⁴ EUMSZ. 286. cikk (6) bekezdése.

⁵⁵ EUMSZ. 245. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ. 247. cikk. A Bizottság tagja felelősségének megállapítása érdekében már folyt eljárás Luxemburgban. A C-432/04. sz., Bizottság kontra Cresson ügyben a Bíróság teljes ülésen 2006. július 11-én hozott ítéletében (EBHT I-6387. o.) megállapította, hogy Édith Cresson (a Bizottság volt tagja, korábban francia miniszterelnök) az egyik személyes ismerőse alkalmazása során megszegte a hivatalából eredő kötelezettségét. A Bíróság ugyanakkor kimondta, hogy a kötelezettségesség megállapítása önmagában megfelelő szankciónak minősül, ezért nem alkalmazott más szankciót.

⁵⁶ Az Eljárási szabályzat 9. cikkének 4. §-a.

⁵⁷ Az Eljárási szabályzat 25. cikkének 2. §-a.

⁵⁸ Az Eljárási szabályzat 35. cikkének 2. §-a, illetve 82a. cikk 1. §-ának b) pontja.

⁵⁹ Az Eljárási szabályzat 93. cikkének 2. §-a.

⁶⁰ Az Eljárási szabályzat 43. cikke.

⁶¹ Az Eljárási szabályzat 44. cikkének 5. §-a és 54. cikke.

⁶² Az Eljárási szabályzat 44a. cikke.

⁶³ Az Eljárási szabályzat 56. cikkének 1. §-a.

⁶⁴ Az Eljárási szabályzat 47. cikkének 2. §-a és 57. cikke.

⁶⁵ Az Eljárási szabályzat 47. cikkének 4. §-a és 49. cikkének 5. §-a.

⁶⁶ Az Eljárási szabályzat 59. cikkének 2. §-a.

⁶⁷ Az Eljárási szabályzat 77. cikke és 78. cikke.

⁶⁸ Ez alól egyetlen kivétel a Bíróságon oly ritkán alkalmazott bizonyításfelvétel, amelynek során az előadó bíró, ha őt bízta meg a tanács annak lefolytatásával, a bizonyítás érdekében szükséges határozatokat meghozhatja (pl.: a felek felhívása bizonyíték-szolgáltatásra az Eljárási szabályzat 54a. cikke alapján).

⁶⁹ Az Eljárási szabályzat 44. cikkének 1. §-a.

bíró javaslatairól⁷⁰. Az előadó bírónak az Eljárási szabályzat 44. cikkének 5. §-a alapján még fontos szerep juthat az ügyben elrendelt bizonyításfelvétel során is, ugyanis a tanács rendelkezhet akként, hogy ha nem maga kívánja lefolytatni, akkor a bizonyításfelvétellel az előadó bírót bízhatja meg.

Az EUSZ 19. cikk (2) bekezdése szerint a Bíróságot kizárólag a bírák alkotják, azonban a Bíróság munkáját szintén hat évre kinevezett nyolc főtanácsnok segíti. A főtanácsnokok jogállása megegyezik a bírákéval, és ugyanazon protokolláris rendbe tartoznak. Pártatlanul és függetlenül eljárva segítik a Bíróság munkáját. Az Eljárási szabályzat 27. cikkének 2. és 7. §-a értelmében, amikor a Bíróság tanácskozása igazgatási kérdéseket érint, a főtanácsnokok szavazati joggal rendelkeznek, illetve jelen vannak az általános értekezleten, azonban az ítélkezési tevékenységben kizárólag a bírák vesznek részt. Mind az eljárás írásbeli, mind szóbeli szakaszában be kell szerezni ugyanakkor a főtanácsnok véleményét szinte minden eljárási kérdésben történő határozathozatal előtt. A főtanácsnok legfontosabb feladata mégis az, hogy nyilvános tárgyaláson olyan indokolással ellátott indítványt terjesszen elő, amelyben javaslatot tesz az adott ügy megoldására. Az indítvány nem köti a Bíróságot, azonban nagyon gyakran követi a Bíróság az abban javasolt jogi megoldást, illetve döntéséhez alapul veszi az abban kifejtett indokolást. A főtanácsnoki indítvány éppen abban az esetben, ha az ítélettől eltérő megközelítést, jogi okfejtést, illetve más megoldást tartalmaz, akár egyfajta párhuzamos indokolásnak vagy különvéleménynek is tekinthető.

A bírák és a főtanácsnokok munkáját a bírói kabinet alkotó három jogi referens és két titkár, illetve a főtanácsnokok mellett négy jogi referens és két titkár segíti. A jogi referensek feladata az egy-egy ügygel kapcsolatban felmerült bonyolultabb jogkérdésekkel, összetettebb problémákkal összefüggésben a jogi kutatómunka elvégzése, illetve az ítéletek, végzések és indítványok tervezetének elkészítésében való közreműködés.

C) A hivatalvezető és a Hivatal

Bár a Bíróság Hivatalának hatásköre sok vonásban hasonlít egy magyar bíróság irodájának feladatköréhez, azonban a Bíróság hivatalvezetőjének tisztsége jóval jelentősebb, mint a magyar igazságszolgáltatási viszonylatban az irodavezetői poszt. A hivatalvezetői tisztség lényegében megfelel a többi uniós intézmény főtitkári státuszának, hiszen – a Bíróság elnökének felügyelete mellett – ő felel az intézmény igazgatásáért, pénzügyeiért és számviteléért⁷¹. A hivatalvezető javaslatára határozza meg, illetve módosítja a Bíróság a

szervezeti egységeinek felépítését⁷². E tisztség betöltése pályázat útján történik. A hivatalvezetőt a Bíróság tagjai nevezik ki hat éves időtartamra, megbízatása megújítható.

A Bíróságon dolgozó tisztviselők és egyéb alkalmazottak – a Bíróság elnökének felügyelete mellett, aki előtt hivatalba lépésükkor esküt tesznek – a hivatalvezetőnek tartoznak felelősséggel, aki gyakorolja velük kapcsolatban a munkáltatói jogkört⁷³. A hivatalvezető segíti a Bíróságot, az elnököt, a tanácselnököt és a bírákat valamennyi hivatali feladatuk ellátásában⁷⁴. A hivatalvezető részt vesz a Bíróság és a tanácsok ülésein, így az általános értekezleten is⁷⁵. A tárgyalásokról jegyzőkönyvet készít és az ítéletet, valamint a Bíróság véleményét aláírásával látja el⁷⁶. A hivatalvezető felelős a dokumentumok átvételéért, megküldéséért és őrzéséért, valamint a kézbesítésekért. A hivatalvezető őrzi a pecsétet, felel az irattárért, gondozza a Bíróság kiadványait, és felel a Bíróság határozatai tárának kiadásáért⁷⁷.

A hivatalvezető ugyanakkor korlátozott körben önálló döntéshozatali joggal is rendelkezik az eljárás során. A hiánypótlás elrendelése így kifejezetten a hivatalvezető jogkörébe tartozik, ugyanis az Eljárási szabályzat 38. cikkének 7. §-a értelmében, ha a keresetlevél nem felel meg az Eljárási szabályzatban meghatározott követelményeknek, a hivatalvezető a hiánypótlásra vagy az egyébként még szükséges iratok benyújtására ésszerű határidőt állapít meg. Mindezekon túlmenően az Eljárási szabályzat 82. cikke értelmében a Bíróság elnöke és a tanácselnökök a hivatalvezetőre ruházhatják az e szabályzat alapján általuk megállapítandó határidők meghatározásának, illetve meghosszabbításának jogát is.

A hivatalvezető felügyelete alatt működő Hivatalnak fontos szerepe van az eljárás lefolytatása, a bírák munkájának segítése szempontjából. A Hivatalban közokiratnak minősülő nyilvántartást vezetnek, amelybe benyújtásuk sorrendjében bejegyeznék minden eljárási iratot és az ezekhez tartozó mellékleteket. Az érdekeltek a Hivatalban betekinthetnek a nyilvántartásba, és a hivatali díjszabás szerinti díj megfizetése ellenében másolatokat és kivonatokat kaphatnak⁷⁸. A Bíróság a Hivatalon keresztül tartja a kapcsolatot az eljárási résztvevőkkel. A Hivatal másik fontos feladata az, hogy az Európai Unió Hivatalos Lapjában közleményt tesz közzé, amely tartalmazza a keresetlevél nyilvántartásba való bejegyzésének napját, a felek nevét és lakóhelyét vagy székhelyét, a jogvita tárgyát, a

⁷² Az Eljárási szabályzat 21. cikke.

⁷³ Az Alapokmány 12. cikke.

⁷⁴ Az Eljárási szabályzat 17. cikkének 2. §-a.

⁷⁵ Az Eljárási szabályzat 19. cikke.

⁷⁶ Az Eljárási szabályzat 53. cikke, 64. cikkének 2. §-a és 108. cikkének 3. §-a.

⁷⁷ Az Eljárási szabályzat 17., 18. és 68. cikke.

⁷⁸ Az Eljárási szabályzat 16. cikke.

⁷⁰ Az Eljárási szabályzat 44. cikkének 2. §-a.

⁷¹ Az Eljárási szabályzat 23. cikke.

felperes kérelmeit, valamint a felhozott jogalapok és főbb érvek megjelölését⁷⁹.

A Hivatalnak az eljárás lefolytatása és az eljárásban meghozandó határozatok megfelelő előkészítése szempontjából is számos feladata van. Ez a részletekbe menő előkészítőmunka az egyik legfontosabb biztosítéka az ügyek gyors elintézésének, a szükséges intézkedések mielőbbi meghozatalának. Az eljárást megindító iratnak az elektronikus nyilvántartásba történő bejegyzése és ügyszámmal való ellátása után a Hivatal alkalmazottai haladéktalanul elkezdik a kérelem jogi szempontú részletes elemzését, hogy minél előbb – még a hivatalos fordítás elkészítése előtt – fontos információkkal szolgálhassanak a Bíróság elnökének, illetve jelezzék, ha sürgős intézkedésre van szükség. A Hivatal jogászai elkészítik az ügy tárgylapját (fiche objet), amelyet úgynevezett zöld lap formájában (fiche vert)⁸⁰ küldenek meg a Bíróság elnökének. Ez tartalmazza az ügy adatait (ügyszám, felek neve, beavatkozók, az eljárás nyelve, az előterjesztő bíróság megnevezése) és az ügy tárgyának megjelölését. A tárgylap elkészítésével párhuzamosan egy másik Főigazgatóság keretében működő Kutatási és Dokumentációs Egység úgynevezett elővizsgálati lapot (fiche de préexamen) készít. Ez külön részben elemzi a Bíróság hatáskörét és a kérelem elfogadhatóságát, külön jelzik az alkalmazandó eljárást, illetve a sürgősségi előzetes döntéshozatali vagy a gyorsított eljárás szükségességét, és részletesen elemzik az ügyet, gyakran itt is kulcsszavakat használva. Önálló részben jelzik az üggyel érintett uniós jogi normákat, a kapcsolódó vagy azonos tárgyú ügyeket (ez esetben jelezve az egyesítés indokoltságát). Az így elkészített és „döntéshozatal céljából” jelzéssel ellátott tárgylap és elővizsgálati lap kerül majd az elnöki kabinet elé. Az elnöki határozatot követően, amennyiben az adott eljárási kérdés indokolás nélküli végzéssel eldönthető, ennek tervezetét elkészíti a Hivatal és megküldi az elnöki kabinetnek. A tervezet elnöki jóváhagyását követően a Hivatal elkészíti a végleges végzést, és megküldi az elnöknek aláírásra. Nemcsak az ügy beérkezésekor, hanem az eljárás során is zöld lapon (fiche vert) jelezheti a Hivatal a Bíróság elnökének, illetve a tanács elnökének az olyan kérdéseket – egyben javaslatot téve a döntés tartalmára és az elnök álláspontját várva e kérdésben –, amelyek indokolás nélküli végzéssel eldönthetők (névtelenség biztosításának kérdése, beavatkozás engedélyezése, az eljárás felfüggesztése, esetleg határidő-hosszabbítás engedélyezése).

Amennyiben indokolt végzést kell hozni az adott kérdésben, akkor azt vagy a Bíróság elnöke maga hozza meg (pl.: egyesítés, végrehajtás felfüggesztése) vagy kijelöli az ügyben az előadó bírót, és ő készíti el a végzés tervezetét (pl.: nyilvánvaló elfogadhatatlanság,

nyilvánvaló megalapozatlanság, egyszerűsített eljárásban hozott, illetve acte clair végzés). Az eljárást befejező érdemi, indokolt végzésre vonatkozó javaslatot azonban meg kell küldeni az általános értekezletnek is, azzal kapcsolatban valamennyi bíró állást foglalhat. A általános értekezleten kijelölt tanács által meghozott végzés így a Bíróság álláspontját tükrözi.

A Hivatal kapcsán végül fontos megjegyezni, hogy a bírák munkáját és a gyors ügymenetet a magas szintű számítástechnikai háttér is segíti. Nemcsak, hogy minden informatizált, minden eljárási iratot beszkennelek, illetve dokumentum formátumba átalakítva azt könnyen felhasználhatóvá tesznek (így a tényállás is könnyebben megszerkeszthető az egyes részek kimásolásával), hanem egységes irat- és ítélezési adatbázist is kialakítottak. Mindemellett a gyors belső keresőprogramok különböző szintű és összetettségű keresést tesznek lehetővé. Az ügyek, majd határozatok és indítványok, illetve az ezekről készült összesítők kulcsszavakkal történő ellátása, felcímkézése pedig nagyon megkönnyíti az ügyösszefüggések kimutatását, az ügyek keresését és különböző szempontok szerinti rendszerezését, illetve nem utolsósorban azok igazságügyi statisztikai elemzését. Fontos az is, hogy minden belső ügyviteli vagy külső eljárási határidőt bevezetnek a központi adatbázisba. Mindemellett a Bíróság szinte minden szervezeti egysége havi rendszerességgel kimutatókat kap nemcsak a beérkező, folyamatban lévő és befejezett ügyek alakulásáról, hanem az adott egység tevékenységének mutatóiról. Így például a bírói kabinetek az adott hónapban befejezett, illetve a bíróra előadó bíróként kiszignált, még folyamatban lévő ügyekről kapnak statisztikai kimutatást.

III. A Bíróság előtti eljárás szabályai

A Bíróság előtti eljárás legfontosabb alapelvei az eljárás ingyenessége és egységessége. Ez utóbbi értelmében az eltérő keresettípusok alapján indult eljárások lefolytatása közös szabályok szerint történik, csak néhány különös rendelkezés igazítja az általános eljárás szabályait az egyes ügytípusok támasztotta sajátos követelményekhez. Az eljárás kontradiktórius (az eljárási résztvevők beadványai a többi félnek megküldésre kerülnek, a felek észrevételezési és a tárgyaláson való részvételi joggal rendelkeznek) és inkvizitórius elemeket (például a hivatalból elrendelhető bizonyításfelvétel) egyaránt tartalmaz. Az eljárás szóbeli és írásbeli szakaszból áll, azaz vegyes jellegű⁸¹.

⁸¹ A „vegyes jelleg” egy másik összefüggésben is igaz a Bíróság eljárására. A Bíróság ítélezési gyakorlata ugyan az angol precedensjog jellemzőit viseli magán, azonban az eljárási normákat a francia közigazgatási bíróságok előtti eljárás szabályai, alapelvei ihlették (gondoljunk csak a mindkét eljárásban fontos szerepet játszó főtáncsnok, illetve kormány megbízott intézményére). Az sem lehet véletlen, hogy a bírák kabinetjeiben dolgozó, az ítéletek, végzések tervezeteinek elkészítésében közreműködő jogi referensek (référéndaire) között számosan korábban közigazgatási bíróként dolgoztak, és az elnöki kabi-

⁷⁹ Az Eljárási szabályzat 16. cikkének 6. §-a.

⁸⁰ A zöld lap hivatalos elnevezése egyébként a Hivatal feljegyzése (note de transmission du Greffe), de figyelemfelkeltő zöld színe miatt mindenki csak egyszerűen zöld lapnak nevezi.

Az eljárás írásbeli és szóbeli szakaszának bemutatása után röviden kitérek a nyelvhasználat és a jogi képviselet, valamint a költségek viselésével, illetve a költségmentességgel kapcsolatos legfontosabb szabályokra is.

A) Az eljárás írásbeli szakasza

Az eljárás írásbeli szakaszának⁸² – az egyes eljárások (közvetlen kereset, előzetes döntéshozatali eljárás, fellebbezés) jellegétől függetlenül – célja, hogy a Bíróság, a bírák és a főtanácsnok teljes körűen megismerhessék a felek által felhozott jogalapokat és érveket, valamint a felek kérelmeit, illetve észrevételeit. E tekintetben fontos megjegyezni, hogy a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egésze, és különösen annak írásbeli szakasza során érvényesül az az alapelv, hogy a kereset és az ellenkérelem előterjesztését követően az eljárás során új jogalapot nem lehet felhozni, kivéve ha az az eljárás folyamán felmerült jogi vagy ténybeli alapon nyugszik⁸³. A Bíróság előtti eljárás szabályai következképpen nem olyan rugalmasak, mint az egyes nemzeti eljárási szabályok.

A közvetlen kereset alapján induló eljárásokban az írásbeli szakaszban a felperes keresetlevelet és választ, míg az alperes a keresetre egy hónapon belül ellenkérelmet, illetve a válasza reagálva viszonzválaszt terjeszthet elő⁸⁴. A válasz és viszonzválasz előterjesztésének határidejét az Eljárási szabályzat nem rögzíti, azt e szabályzat 41. cikkének 2. §-ában biztosított jogkörében eljárva a Bíróság elnöke határozza meg. A fellebbezési eljárásban ugyanakkor főszabály szerint mindössze egyetlen beadványváltásra kerül sor, azaz csak a fellebbezést és az arra – két hónapon belül – tett válaszbeadványt terjeszthetik elő a felek az Eljárási szabályzat alapján, míg választ és viszonzválaszt kizárólag a Bíróság elnökének kifejezett engedélyével nyújthatnak be⁸⁵. Az előzetes döntéshozatali eljárások a tagállami bíróság kérelme alapján indulnak, amely kérelmet a Bíróság megküldi az alapügy feleinek, a tagállamoknak és a Bizottságnak (továbbá más uniós intézménynek is, amennyiben ez utóbbi hozta azt a jogi aktust, amelynek érvényessége vagy értelmezése a jogvita tárgya). Az érintettek ezen végzés kézbesítésétől számított két hónapon belül terjeszthetik elő írásbeli észrevételeiket⁸⁶. Fontos szabály, hogy az eljárási határidők a távolságra tekintettel tíz napos átalányhatáridővel meghosszabbodnak – függetlenül az érintett fél lakóhelyétől vagy szokásos tartózkodási

helyétől⁸⁷. A kérelem kötelező megküldésének szabálya az alapügy feleit, a tagállamokat és az érintett uniós intézményeket az eljárási résztvevők szintjére emeli, és így tovább erősíti az eljárás kontradiktórius jellegét. Észrevételeik e szabálynak köszönhetően már nem egyszerű bizonyítási eszközöknek minősülnek, amelyek beszerzése a Bíróság mérlegelésétől függne, hanem az eljárás egyik fontos elemét jelentik. Az észrevételek a sokszor eltérő jogi, értelmezési álláspontok ismertetése révén számottevő segítséget jelentenek a Bíróságnak az ügy jogi kereteinek pontos megismerésében, és ennek révén a megalapozottabb álláspont kialakításában.

A beadványokat – amelynek minden példányát a jogi képviselő köteles aláírásával ellátni – a Bíróság Hivatalához nyújtják be, amely azokat elektronikus nyilvántartásba veszi. A beadványokhoz mellékelni kell mindazokat az iratokat, amelyekre a fél hivatkozik, valamint ezek jegyzékét. Az iratot mellékleteivel együtt a Bíróság részére öt, továbbá az eljárásban részt vevő valamennyi fél részére egy-egy másolati példányban kell benyújtani⁸⁸. Az iratnak faxon vagy e-mail mellékleteként történő benyújtása csak abban az esetben tekinthető határidőn belül megtörténtnek, ha az aláírt eredeti példány az ilyen benyújtást követő tíz napon belül megérkezik a Hivatalba. A közvetlen kereset alapján indult eljárások esetén a feleknek meg kell adniuk egy luxemburgi kézbesítési címet, annak a személynek a nevével együtt, aki az iratokat átveheti. A kézbesítést szabályszerűnek kell tekinteni, ha az iratot a kézbesítési megbízott átvette. A kézbesítési cím mellett vagy helyett a fél jogi képviselője hozzájárulhat ahhoz, hogy a kézbesítés számára faxon vagy más távközlési eszköz útján történjen⁸⁹. Előzetes döntéshozatali eljárásokban nem kötelező kézbesítési címet megjelölni, a kézbesítés tértivevényes ajánlott postai küldeményként történik. A fél kifejezett hozzájárulása alapján ugyanakkor faxon vagy e-mailben is kézbesíthetik neki az iratokat⁹⁰.

A keresetlevél és a fellebbezés alaki és tartalmi kérelmeire vonatkozó rendelkezések az Eljárási szabályzatban rögzített kógens szabályok⁹¹. Ha a keresetlevél nem felel meg az Eljárási szabályzatban meghatározott követelményeknek, a hivatalvezető a hiánypótlásra vagy a szükséges iratok benyújtására e szabályzat 38. cikkének 7. §-a alapján ésszerű határidőt állapít meg a felperes számára. Ha a felperes az előírt határidőn belül elmulasztja a hiánypótlást vagy a szükséges iratok benyújtását, a főtanácsnok meghallgatását követően a Bíróság határoz arról, hogy e követelmények be nem tartása miatt a keresetlevél alaki okból elfogadhatatlan-e.

netben az ítéletek jogi szempontú átolvasásával, ellenőrzésével foglalkozó ítéletolvasók (lecteur d'arrêt) többsége is francia közigazgatási bírói karriert tud maga mögött.

⁸² Az Alapokmány 20–24. cikke, illetve az Eljárási szabályzat 37–43., 79. és 80–82. cikke.

⁸³ Az Eljárási szabályzat 42. cikkének 2. §-a.

⁸⁴ Az Eljárási szabályzat 40. cikke.

⁸⁵ Az Eljárási szabályzat 115. cikke.

⁸⁶ Az Alapokmány 23. cikke.

⁸⁷ Az Eljárási szabályzat 81. cikkének 2. §-a.

⁸⁸ Az Eljárási szabályzat 37. cikke.

⁸⁹ Az Eljárási szabályzat 38. cikke.

⁹⁰ A kézbesítési szabályokról rendelkezik az Eljárási szabályzat 79. cikke.

⁹¹ Az Eljárási szabályzat 37–38. cikke és 112. cikke.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alaki követelményeit nem az Eljárási szabályzat, hanem az előterjesztő bíróság nemzeti joga határozza meg. A Bíróság ugyanakkor egy tájékoztatót adott ki, amelyben ajánlásokat fogalmazott meg a nemzeti bírák számára az előzetes döntéshozatal iránti kérelem fontosabb tartalmi elemeire, az abban feltétlenül szereplő adatokra és a felépítésére nézve, javaslatot téve az utaló határozat terjedelmére is (az ideális kérelem tíz oldalas)⁹². Az alapügy felei és a tagállamok kormányai csak azután terjesztik elő írásbeli észrevételeiket, miután a Hivatal már kézbesítette számukra a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmét.

Gyakran az eljárás meggyorsítása érdekében a Hivatal javaslatot tesz a Bíróság elnökének a nyilvánvalóan elfogadhatatlannak tűnő kereset (például a Bíróságnak nyilvánvalóan nincs hatásköre a kereseti kérelem elbírálására) alperes részére történő kézbesítésének mellőzésére, illetve az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megküldésének mellőzésére. Ez utóbbira leginkább akkor kerül sor, ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés azonos egy olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már határozatot hozott, vagy az ilyen kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból⁹³. A Bíróságnak ezekben az esetekben ugyanis nincs igazán szüksége az alapügy feleinek és a tagállamoknak, valamint az érintett intézményeknek a kérdések megválaszolására vonatkozó javaslataira, így nem szükséges részükre megküldeni a nemzeti bíróság előterjesztő végzését. Az írásbeli észrevételek célja ugyanis, hogy a felmerült kérdésekre válaszokat javasoljanak a Bíróságnak, valamint bemutassák az e válaszokat alátámasztó érvelést. Egyetlen érdekelt sem válaszolhat írásban a többi érdekelt által előterjesztett írásbeli észrevételekre, erre a tárgyaláson, szóban kerülhet sor. Az írásbeli észrevételeket valamennyi érdekelttel közlik. A tárgyaláson természetesen az is válaszolhat mások írásbeli érveire, illetve az ott szóban elhangzottakra, aki nem terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

A keresetlevél, a fellebbezés, illetve az előzetes döntéshozatal iránti kérelem beérkezését és nyilván tartásba vételét követően a Hivatal tisztviselői haladéktalanul elkezdik a kérelem jogi szempontú részletes elemzését, elkészítik a fentebb ismertetett tárgylapot és azt zöld lapon döntéshozatal végett megküldik a Bíróság elnökének. A tárgylap elkészítésével párhuzamosan a Kutatási és Dokumentációs Egység elkészíti az elővizsgálati lapot (fiche de préexamen).

A Bíróság elnöke dönthet a folyamatban lévő eljárás felfüggesztéséről is, kivéve ha a Bírósághoz és a Törvényszékhez olyan ügyekben fordultak, amelyeknek

ugyanaz a tárgya, amelyekben ugyanaz az értelmezési kérdés merül fel, vagy ugyanannak a jogi aktusnak az érvényességét vitatják⁹⁴. Ez utóbbi esetben kizárólag a Bíróság, illetve a kijelölt tanács rendelkezhet az eljárás felfüggesztéséről. Az eljárás felfüggesztéséről a feleket értesítik. A felfüggesztést elrendelő nem alakoszerű határozatot a felek fellebbezéssel nem támadhatják meg. Az értesítés célja a felek tájékoztatása, valamint annak jelzése, hogy a folyamatban lévő határidők a felfüggesztés alatt nem járnak le, és azok az eljárás folytatásának napjától újra kezdődnek.

A Bíróság elé terjesztett ügyekben mód van ideiglenes intézkedés elrendelésére, illetve beavatkozásra is. Beavatkozni kizárólag a közvetlen keresetek és a fellebbezések alapján indult eljárásokban van lehetőség⁹⁵. A beavatkozás célja mindig valamelyik fél indítványainak támogatása⁹⁶. A tagállamoknak és az Unió intézményeinek érdekeltségük valószínűsítése nélkül is joguk van beavatkozni a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokba. Rajtuk kívül a beavatkozás joga az Unió szerveit és hivatalait, továbbá minden olyan egyéb személyt is megilleti, aki valószínűsíteni tudja, hogy a Bíróság elé vitt jogvita kimeneteléhez jogos érdeke fűződik. Természetes vagy jogi személyek nem avatkozhatnak be a tagállamok közötti, az Unió intézményei közötti, illetve a tagállamok és az Unió intézményei közötti jogvitákba. A beavatkozás engedélyezése érdekében beavatkozási kérelmet kell előterjeszteni, amire az ügyről készített közleménynek az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő közzétételétől számított hat héten belül van lehetőség. A beavatkozási kérelemtől meg kell különböztetni a beavatkozási beadványt, amelyet a beavatkozás engedélyezését követően nyújt be a beavatkozó. A beavatkozási beadvány tartalmazza a beavatkozó kérelmeit, amelyek valamelyik fél kérelmeinek teljes vagy részleges támogatására irányulnak, a beavatkozó által felhozott jogalapokat és érveket, valamint szükség esetén a felajánlott bizonyítékok megjelölését. A beavatkozási beadványra a felek észrevételeket tehetnek.

B) Az eljárás szóbeli szakaszának előkészítése

A beadványváltások megtörténtét és az írásbeli észrevételek előterjesztését követően befejeződik az eljárás írásbeli szakasza⁹⁷. Ezt követően a Bíróság elnöke által meghatározott határidőn, általában a befejezést követő hat héten belül az előadó bírónak el kell készí-

⁹⁴ Az Eljárási szabályzat 82a. cikkének 1. §-a.

⁹⁵ Az előzetes döntéshozatali eljárásokban nincs lehetőség a beavatkozásra, mivel csak a tagállamok kormányai, illetve az alapügy felei, a Bizottság, illetve az adott jogi normát megalkotó más uniós intézmény terjesztheti elő észrevételeit.

⁹⁶ A beavatkozásra vonatkozó rendelkezéseket az Alapokmány 40. cikke és az Eljárási szabályzat 93. cikke tartalmazza.

⁹⁷ A legtöbb esetben az eljárás írásbeli szakaszának befejezésére a hosszadalmas beadványváltások és az eljárás iratok fordítása miatt csak egy évvel az ügy Bíróságra érkezését követően kerül sor.

⁹² Tájékoztató feljegyzés a nemzeti bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásról (HL C 160, 2011.5.28., 1. o.).

⁹³ Ezekben az esetekben a Bíróság – az Eljárási szabályzat 104. cikkének 3. §-ában biztosított lehetőséggel élve – nem is ítélettel, hanem indokolt végzéssel határoz.

tenie az előzetes jelentést. Az előzetes jelentésben, amely belső használatra szánt, bizalmas irat, az előadó bíró – a főtanácsnokkal egyeztetve – javaslatot tesz az ügy elbírálására vonatkozóan. E jelentés az adott ügy tényállásának, jogi háttérének és a felek által írásban előadottaknak összefoglalásán kívül javaslatot tartalmaz arra nézve, hogy szükséges-e bizonyításfelvétel⁹⁸ vagy egyéb előkészítő intézkedés, valamint arra nézve, hogy az ügyet melyik ítélkező testület elé utalják. A jelentésnek tartalmaznia kell továbbá az előadó bíró javaslatát arra vonatkozóan, hogy eltekintsenek-e a tárgyalástól, illetve a főtanácsnok indítványától. Az általános értekezlet a főtanácsnok meghallgatását követően határoz az előadó bíró javaslatairól⁹⁹. Az előzetes jelentés alapján az általános értekezleten osztják ki az ügyet az eljáró ítélkező testületnek, határoznak a tárgyalás tartásáról, a főtanácsnoki indítvány szükségességéről, illetve az egyéb eljárási és előkészítő intézkedésekről.

Az előkészítő intézkedések keretében fel lehet szólítani a feleket, hogy érveiket pontosítsák, illetve hogy az ügy egyes szempontjaira vagy bizonyos kérdésekre összpontosítsák majd szóbeli előadásaikat. A Bíróság az előkészítő szakaszban írásban feltett kérdésekre a felek válaszait a tárgyalást megelőzően meghatározott határidőn belül írásban vagy a tárgyaláson szóban várja. Az előzetes döntéshozatali kérelmet előterjesztő nemzeti bíróságtól szintén kérhető további felvilágosítás¹⁰⁰.

A Bíróság előtti eljárás főszabály szerint szóbeli szakaszból is áll, amelynek során tárgyalást tartanak. A Bíróság azonban – az előadó bíró jelentése alapján eljárva és a főtanácsnok meghallgatását követően – a tárgyalás mellőzéséről is határozhat, ha egyik fél – előzetes döntéshozatali eljárás esetén az eljárásban résztvevő valamelyik érdekelt – sem terjesztett elő tárgyalás tartása iránti, indokolással ellátott kérelmet. E kérelemben meg kell határozni azokat az okokat, amelyek miatt az adott érdekelt a meghallgatását kéri. A tárgyalás tartása iránti kérelmet a félnek az írásbeli szakasz befejezéséről történő értesítést – előzetes döntéshozatali eljárás esetén az írásbeli észrevételek kézbesítését – követő három héten belül kell előterjesztenie. A kérelem előterjesztésére rendelkezésre álló háromhetes határidőt megfelelően indokolt kérelem esetén az eljáró tanács elnöke meghosszabbíthatja¹⁰¹. A tárgyalás véletlen mellőzésének elkerülése érdekében a kérelem előterjesztésének szükségességére emlékeztet a Hivatalnak az írásbeli szakasz befejezéséről értesítő levele, illetve az előzetes döntéshozatali eljárások esetén az előterjesztett írásbeli észrevételeket megküldő levele. A tárgyalás mellőzése nem jelenti egyúttal azt, hogy az eljárás szóbeli szakaszára

ne kerülne sor, ugyanis a főtanácsnok ebben az esetben is szóban ismerteti indítványát.

Ha az eljárás szóbeli szakaszában tárgyalás tartására kerül sor, az előadó bíró tárgyalásra készített jelentést állít össze. Ezt három héttel a tárgyalást megelőzően a Bíróság megküldi a felek, az érdekeltek, valamint az eljárásban résztvevő egyéb személyek jogi képviselői számára. Az előadó bíró által összeállított ezen jelentés közvetlen keresetek és fellebbezések esetén magában foglalja a vonatkozó tények és az alkalmazandó jogszabályok rövid leírását, a kérelmek és a hivatkozott jogalapok megjelölését, a jogalapok alátámasztására a felek által felhozott érveket azonban általában csak összefoglaló jelleggel ismétli meg. Előzetes döntéshozatali eljárás esetén a jelentés az ügy jogi és ténybeli háttérét ismerteti, megjelöli az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket, valamint az írásbeli észrevételekben javasolt válaszokat, a javasolt válaszok alátámasztására felhozott érveket azonban általában nem ismétli meg. A tárgyalásra készített jelentés – az előzetes jelentéssel ellentétben – nem tartalmaz az ügy elintézésére, eljárási intézkedések meghozatalára vonatkozó javaslatokat, az lényegében csak egy összefoglaló.

C) Az eljárás szóbeli szakasza

Az eljárás szóbeli szakaszának célja az eljárás kontradiktórius jellegének előtérbe helyezésével az, hogy az eljárás résztvevői összefoglalják álláspontjukat, kiemelve és megmagyarázva a legfontosabb jogi érveiket, tekintettel arra is, hogy a Bíróság az eljárás írásbeli szakaszának keretében benyújtott iratokból már ismeri azokat. Lehetőség nyílik azon érvek esetleges bemutatására is, amelyek az eljárás írásbeli szakaszának befejezése után bekövetkezett eseményekkel kapcsolatban merültek fel, és amelyeket ezért nem lehetett az írásbeli beadványokban előadni. A fél ugyanakkor a tárgyaláson tud reagálni a másik fél, illetve az egyéb érdekeltek által írásban vagy szóban előadottakra, továbbá a bírák és főtanácsnokok által feltett kérdésekre válaszolva segíteni a Bíróság ítélkező tevékenységét. A tárgyalásra történő idézésben a szóbeli válaszadás céljából esetlegesen feltett kérdéseket is a tárgyaláson kell megválaszolni. Az előzetes döntéshozatali eljárásokban, vagy azon egyéb eljárásokban, amelyekben az írásbeli szakasz során mindössze egyetlen beadványt nyújtottak be, a tárgyalás célja elsődlegesen annak lehetővé tétele, hogy a felek és az egyéb érdekeltek válaszoljanak az eljárásban résztvevő egyéb érdekeltek írásbeli beadványaiban felhozott érvekre. A tárgyalás szabályai szigorúak, időkeretei pontosan meghatározottak, és azon elvet tükrözik, mely szerint a tárgyalás célja nem az írásban már előadottak megismétlése, hanem a Bíróság figyelmének felhívása a legfontosabb érvekre, az ügy eldöntése szempontjából leginkább releváns elemekre.

⁹⁸ A Bíróság csak nagyon ritkán rendel el bizonyításfelvételt.

⁹⁹ Az Eljárási szabályzat 44. cikkének 2. §-a.

¹⁰⁰ Az Eljárási szabályzat 104. cikkének 5. §-a.

¹⁰¹ Az Eljárási szabályzat 44a., 104. és 120. cikke.

Az Alapokmány 20. cikke szerint az eljárás szóbeli szakaszában, a tárgyaláson történik az előadó bíró által benyújtott tárgyalásra készített jelentés felolvasása, a meghatalmazottaknak, tanácsadóknak és ügyvédeknek, továbbá a főtanácsnok indítványainak a meghallgatása a Bíróság részéről, valamint az esetleges tanúk és szakértők ki-, illetve meghallgatása. A gyakorlatban nem olvassák fel a tárgyalásra készített jelentést, csupán – a tárgyalás elején – utalnak a felek számára történt megküldésére, valamint a feleknek az arra tett esetleges észrevételeire.

A tárgyalást a tanács elnöke nyitja meg és vezeti, ő gondoskodik a tárgyalás rendjének fenntartásáról¹⁰². A tárgyalások – hacsak a Bíróság nyomós okból másként nem határoz – nyilvánosak. A felek meghatalmazottjuk, tanácsadójuk vagy ügyvédjük útján járhatnak el a tárgyaláson. A tanács tagjai és a főtanácsnok is a jogi képviselőkhöz és nem – az esetlegesen a tárgyaláson megjelent – felekhez intézik kérdéseiket¹⁰³. A hivatalvezető minden tárgyalásról jegyzőkönyvet készít, azt a tanács elnöke és a hivatalvezető írja alá. A jegyzőkönyv közokiratnak minősül. A felek a Hivatalban az adott ügyben készült valamennyi jegyzőkönyvbe betekinhetnek, és azokról saját költségükre másolatokat kaphatnak.

Az eljáró tanács a tárgyalás menetének megszervezése, könnyebb lefolyásának biztosítása érdekében közvetlenül annak megnyitása előtt a jogi képviselőket rövid megbeszélésre hívja. Bizonyos esetekben az előadó bíró, illetve a főtanácsnok már ekkor utal azokra a kérdésekre, amelyek kifejtése szükségesnek tűnik a szóbeli előadások során. A tárgyalás keretében általában csak a képviselők szóbeli előadásaira, ezt követően a Bíróság tagjai által feltett kérdésekre, illetve a képviselők válaszaira és a többi képviselő által kifejtett kérdésekre vonatkozó rövid észrevételekre kerül sor.

A szóbeli előadások legfontosabb célja azon kérdéskörök kiemelése, illetve részletes kifejtése, amelyeket a felszólaló a Bíróság döntése szempontjából különösen fontosnak tart. Az általános szabályok értelmében a teljes ülés, a nagytanács vagy az öt bíróból álló tanács előtt a felek szóbeli előadásának megtartására eredetileg rendelkezésre álló időtartam legfeljebb húsz perc, illetve legfeljebb tizenöt perc a három bíróból álló tanács előtt. A beavatkozó szóbeli előadása legfeljebb tizenöt percig tarthat bármely ítélkező testület előtt. A Bíróság kizárólag akkor engedélyez eltérést e szabályoktól, ha a felek közötti egyenlőség biztosított. A rendelkezésre álló időtartam túllépése érdekében külön kérelmet kell az okok és a szükséges időtartam megjelölésével előterjeszteni a Bíróság Hivatalához. A tárgyalás megfelelő menete érdekében eljárási felenként csak egyetlen jogi képviselő szólalhat

fel, és a Bíróság csak kivételes esetben, külön kérelemre engedélyezi két képviselő felszólalását.

Az eljáró tanács – hivatalból vagy a felek indítványára, a főtanácsnok meghallgatását követően – a szóbeli szakban is elrendelhet tanúbizonyítást végzéssel, megjelölve abban a bizonyítandó tényeket. Az Alapokmány és Eljárási szabályzat lehetőséget nyújt szakértő véleményének beszerzésére, akinek meghallgatását – miután előterjesztette szakvéleményét – a Bíróság szintén elrendelheti¹⁰⁴. A gyakorlatban a Bíróság csak kivételes esetekben rendel el tanúkihallgatást, illetve rendelkezik szakértői vélemény beszerzéséről. Az eljáró tanácsok általában nem élnek az Eljárási szabályzatban biztosított helyszíni szemle lehetőségével sem. A bizonyításfelvétel így lényegében a felek jogi képviselő útján történő előadásaiiban és nyilatkozataiban, illetve – még az eljárás írásbeli szakaszában – dokumentumok, okiratok benyújtásában merül ki. A Bíróság az Alapokmány 24. cikke értelmében jogosult felkérni a feleket, hogy nyújtsanak be minden olyan okiratot, és adjanak meg minden olyan tájékoztatást, amely az eljárásához szükséges. A Bíróság ugyanakkor nemcsak a feleket, hanem az eljárásban részt nem vevő tagállamokat és intézményeket is felkérheti, hogy adjanak meg minden olyan tájékoztatást, amely szükséges az ügy elintézéséhez.

A főtanácsnok a tárgyalást követően, azonban még a szóbeli szakasz befejezése előtt – általában közvetlenül egy másik ügyben kitűzött tárgyalás megkezdése előtt – szóban ismerteti az ügy megoldására vonatkozó indokolt indítványát. A főtanácsnoki indítvány ismertetését követően a tanács elnöke a szóbeli szakaszt befejezettnak nyilvánítja. A Bíróság, azaz az eljáró tanács kivételesen – a főtanácsnok meghallgatását követően – elrendelheti a szóbeli szakasz újbóli megnyitását¹⁰⁵.

A szóbeli szakasz befejezését követően hozza meg határozatát az eljáró tanács. Az ügyekben való tanácskozási sorrendjét az elnök, illetve a tanács elnöke határozza meg. E tanácskozási sorrend – amelyekben kizárólag azok a bírák vehetnek részt, akik az eljárás szóbeli szakaszában közreműködtek – zártak, és azok titkosságát később is meg kell őrizni. Amennyiben nem alakul ki egyhangú álláspont, a bírák szavaznak. Fontos szabály, hogy a szavazás a bíráknak a hivatalukban eltöltött idő alapján megállapított sorrendjével elmentéses rendben történik, azaz mindig a legkésőbb hivatalba lépett bíró szavaz először. A szavazati arány nem kerülhet nyilvánosságra, és nem fűzhető a határozatokhoz se párhuzamos vélemény, se különvélemény¹⁰⁶. Egy-egy ügyben több tanácskozási sorrend is kerülhet. Igen gyakran tartanak írásbeli tanácskozási sorrendet, azaz amikor az adott határozattervezetet írásban köröztetik meg a tanács tagjai között, és azok írásban

¹⁰² Az Eljárási szabályzat 56. cikkének 1. §-a.

¹⁰³ E szabálytól kizárólag az előzetes döntéshozatali eljárásban és csak abban az esetben térhetnek el, ha a fél lakóhelye szerinti tagállami eljárásban nem kötelező a jogi képviselet.

¹⁰⁴ Az Alapokmány 25–30. és 32. cikke, illetve az Eljárási szabályzat 47–52. cikke.

¹⁰⁵ Az Eljárási szabályzat 61. cikke.

¹⁰⁶ Az Eljárási szabályzat 27. cikke.

fejtik ki véleményüket, teszik meg észrevételeiket. Annak biztosítása érdekében, hogy egy adott ügyben hozott ítélet a Bíróság egészének mint intézménynek az álláspontját tükrözze, az eljáró tanács által elfogadott ítélettervezetet írásban megküldik a Bíróság valamennyi bírójának, akik meghatározott időn belül észrevételeket tehetnek arra. Az esetleges módosítási javaslatokról, észrevételekről az eljáró tanács dönt egy újabb tanácskozás keretében. Az így elfogadott végleges határozattervezetet ezt követően megküldik a Hivatalnak, aki azt szoros fordítási határidő mellett továbbítja a Fordítási Főigazgatóságnak. Itt a szolgálati titoktartás szigorú szabályait betartva készítik el az ítélet fordítását az eljárás nyelvére, és a fontosabb ítéletek esetében – illetve minden ítélettel befejezett előzetes döntéshozatali ügyben – valamennyi tagállam nyelvére.

A Bíróság ítélettel vagy végzéssel határozhat egy ügyben. Az eljáró tanács – a főtanácsnok meghallgatását követően – az eljárás bármely szakaszában indokolt végzéssel fejezheti be az eljárást, ha a Bíróságnak nyilvánvalóan nincs hatásköre a kereset elbírálására, vagy ha a kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan¹⁰⁷. A Bíróság hivatalból, végzéssel – a felek meghallgatását követően – bármikor határozhat arról, hogy a kereset eljárást gátló okok fennállása miatt elfogadhatatlan, illetve megállapíthatja, hogy a kereset okafigyottá vált, és már nincs szükség érdemi határozathozatalra¹⁰⁸. Az eljáró tanács végzéssel javíthatja ki az ítéletben szereplő elírásokat, számítási hibákat és a nyilvánvaló pontatlanságokat¹⁰⁹. Az előzetes döntéshozatali eljárásokban ugyanakkor az ügy érdemében is hozhat indokolt végzést az eljáró tanács, abban válaszolva meg a nemzeti bíróság által feltett kérdéseket. Erre akkor kerülhet sor, ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés azonos egy olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már határozatot hozott, vagy az ilyen kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, illetve a kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek (*acte clair*)¹¹⁰. Az ítéleteket – pontosabban azok rendelkező részét – nyilvános ülésen kell kihirdetni. Az ítélet teljes szövege a kihirdetés napján – általában már délben – felkerül a Bíróság honlapjára.

D) A nyelvhasználat szabályai

Az Európai Unió Bírósága az az intézmény, ahol a többnyelvűség mindennapi élő gyakorlatot jelent¹¹¹.

A közvetlen keresetek esetében az eljárás nyelvét az Unió jelenlegi 23 hivatalos nyelve közül a felperes választja meg. Azonban ha az alperes tagállam, illetve tagállambeli természetes vagy jogi személy, az eljárás nyelve ennek az államnak a hivatalos nyelve (amennyiben ennek az államnak több hivatalos nyelve is van, a felperes választhat közülük). Kivételt jelent, hogy egyrészt a felek együttes kérelmére valamely másik nyelv használata engedélyezhető, másrészt a fél kérelmére – a másik fél és a főtanácsnok meghallgatását követően – a fenti nyelvek közül másik használata engedélyezhető, azonban ilyen kérelmet intézmény nem terjeszthet elő. Előzetes döntéshozatali eljárásokban az eljárás nyelve annak a nemzeti bíróságnak a nyelve, amely a Bírósághoz fordult. Az alapügyben részt vevő fél kérelmére, a másik fél és a főtanácsnok meghallgatását követően azonban a szóbeli szakaszban engedélyezhető más nyelv használata. A fenti kérelmekről az elnök határozhat, aki ezeket a Bíróság elé utalhatja.

Az eljárás nyelvétől függetlenül a tagállamok jogosultak saját hivatalos nyelvüket használni, ha a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárásba beavatkoznak, vagy ha előzetes döntéshozatali eljárásban vesznek részt. A tanú és a szakértő számára, ha nem képes megfelelően kifejezni magát e nyelvek valamelyikén, a Bíróság engedélyezi, hogy nyilatkozatait másik nyelven adja elő.

Az eljárás nyelvétől meg kell különböztetni a Bíróság munkanyelvét, amely a francia nyelv. Ezt a nyelvet használják a belső kommunikáció és a közös munka során a Bíróság tagjai és tisztviselői. A más nyelven benyújtott beadványokat a Bíróság szervezeti egységei belső használatra franciára fordítják le. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a keresetek, a fellebbezések és az előzetes döntéshozatali kérelmek franciára történt lefordítása után ezen a nyelven készülnek a belső iratok, a jelentések (előzetes jelentés, illetve tárgyalásra készített jelentés) és a határozattervezetek is, továbbá franciából fordítják az eljárás nyelvére az eljárást befejező határozatot is.

E) A képviselet szabályai

A Bíróság előtti eljárásban kötelező a jogi képviselet¹¹². A tagállamokon és az intézményeken kívül – akik meghatalmazottjuk útján képviseltetik magukat – így minden felet ügyvédnek vagy jogtanácsosnak kell képviselnie. A Bíróság előtt csak olyan ügyvéd járhat el, aki valamely tagállam bírósága előtt képviseletre jogosult. Azok az egyetemi tanárok, akik olyan tagállam állampolgárai, amelynek joga lehetővé teszi számukra, hogy bíróság előtt eljárjanak, a Bíróságon az ügyvédekkel azonos jogokkal rendelkeznek. A keresetlevél benyújtásakor az ügyvéd igazolást köteles eljuttatni a Hivatalhoz, hogy jogosult valamelyik tagállam bírósága előtt eljárni.

¹⁰⁷ Az Eljárási szabályzat 92. cikkének 1. §-a.

¹⁰⁸ Az Eljárási szabályzat 92. cikkének 2. §-a.

¹⁰⁹ Az ítélet kijavítása előtt írásban be kell szerezni a felek ezzel kapcsolatos észrevételeit, valamint meg kell hallgatni az ügyben kijelölt főtanácsnokot is. Az ítélet kijavításáról az eljáró tanács zárt ülésen határoz (az Eljárási szabályzat 66. cikke).

¹¹⁰ Ezekben az esetekben a Bíróság – az Eljárási szabályzat 104. cikkének 3. §-ában biztosított lehetőséggel élve – nem is ítélettel, hanem indokolt végzéssel határoz.

¹¹¹ A nyelvhasználat szabályait az Eljárási szabályzat 29–31. cikke tartalmazza.

¹¹² Az Alapokmány 19. cikke.

A kötelező jogi képviselet alól lényegében csak egyetlen kivétel létezik: az előzetes döntéshozatali eljárásban az alapügyben részt vevő feleknek a Bíróság előtti képviseletét illetően a Bíróság figyelembe veszi az ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő nemzeti bíróság előtti eljárás szabályait¹¹³. Ennek értelmében ezen ügyekben olyanok is képviselők lehetnek, akik egyébként nem járhatnának el a Bíróság előtt. Így amennyiben a nemzeti bíróság előtt alkalmazandó eljárási szabályok értelmében nem kötelező a képviselet, az alapeljárásban résztvevő feleknek joguk van arra, hogy saját maguk ismertessék írásbeli és szóbeli észrevételeiket.

F) A költségviselés szabályai

A Bíróság előtti eljárás elvben ingyenes¹¹⁴. Az eljárás megindításakor a keresetet előterjesztő félnek nem kell eljárási illetéket lerónia. Az eljárás során azonban számos, úgynevezett megtérítendő költség merül fel. Megtérítendő költség többek között a tanúnak és a szakértőnek fizetendő összeg (útiköltség, szállás és jövedelemkiesés, illetve díjazás címén), továbbá a feleknél az eljárással kapcsolatban szükségszerűen felmerült költség, és a meghatalmazottak, ügyvédek díjazása. A megtérítendő költségek összegének vitatása esetén az eljáró tanács külön végzéssel határoz. A költségviselésről az eljárást befejező határozatban kell döntenie. A Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költség viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Több pervesztes fél esetén a Bíróság határoz a költségek megosztásáról. Részleges pernyertesség esetén, illetve kivételes okból a Bíróság elrendelheti a költségeknek a felek közötti megosztását, vagy határozhat úgy, hogy mindegyik fél maga viselje saját költségeit. A Bíróság kivételesen a pernyertes felet is kötelezheti az olyan költségek megfizetésére, amelyeket megítélése szerint ez a fél szükségtelenül vagy rosszhiszeműen okozott a másik félnek. A Bíróság a keresetétől vagy a kérelmetől elálló felet kötelezi a költségek viselésére, ha a másik fél ezt az elállásra vonatkozó észrevételeiben kéri. A keresetétől vagy a kérelmetől elálló fél kérelmére azonban a Bíróság a másik felet kötelezi a költségek viselésére, ha ez a másik fél magatartása alapján indokoltnak látszik. Ha a felek a költségekről megállapodtak, a Bíróság e megállapodás szerint határoz. A költségviselésre irányuló kérelmek hiányában a felek maguk viselik saját költségeiket. Az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények mindig maguk viselik saját költségeiket.

Az előzetes döntéshozatali eljárást befejező határozatában a Bíróság soha nem rendelkezik a költségekről. A Bíróság előtti eljárás ugyanis az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő tagállam

mi bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, így ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az alapügy felei költségeinek kivételével, nem téríthetők meg. Az észrevételt előterjesztő intézmények és tagállamok tehát maguk viselik költségeiket.

Költségmentesség iránti kérelmet a felek bármikor benyújthatnak, ha az eljárás költségeit teljes egészében vagy részben nem képesek viselni¹¹⁵. A kérelem előterjesztésénél nem kötelező a jogi képviselet, és az előterjesztéséhez való jog független az eljárás típusától. A kérelemnek helyt adó vagy azt elutasító végzés ellen fellebbezésnek helye nincs. A költségmentesség teljes vagy részleges megtagadása esetén a végzést indokolni kell.

IV. Az eljárás gyorsítását szolgáló jogintézmények

Az eljárások gyorsítása érdekében a Bíróságnak alapvetően öt jogintézmény áll a rendelkezésére: a) az egyszerűsített eljárás, b) a főtanácsnok indítványa nélküli döntéshozatal, c) a soron kívüli elbírálás, d) a gyorsított eljárás és e) a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás.

Az egyes eljárásgyorsító intézmények tárgyalása előtt meg kell jegyezni, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások átlagos időtartama 2010-ben 16,1 hónap volt, míg a közvetlen keresetek, illetve a fellebbezések elintézése átlagosan 16,7 hónapot, illetve 14,3 hónapot vett igénybe. A Bíróság munkaterhének növekedését jelzi, hogy 2010-ben 631 új ügy érkezett, amely a 2009. évben érkezett 562 ügyhöz képest nagyon jelentős növekedésnek minősül, és az érkezett ügyeknek a Bíróság történetében eddigi legmagasabb számát jelenti. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek száma a 2009. évhez képest is 27,4%-os emelkedést mutat (385 ügy 2010-ben a 2009-ben érkezett 302 ügyhöz képest).¹¹⁶

A) Az egyszerűsített eljárás

Az Eljárási szabályzat 104. cikkének 3. §-a első bekezdésében meghatározott egyszerűsített eljárás szabályait kizárólag az előzetes döntéshozatali eljárásokban lehet alkalmazni. Erre csak azokban az esetekben kerülhet sor, ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés azonos egy olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már határozatot hozott, vagy az ilyen kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból. Az eljárás gyorsítását az eredményezi, hogy már a kérelem beérkezését követően a hivatalvezető javaslatot tesz a Bíróság elnökének az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a feleknek és egyéb

¹¹³ Az Eljárási szabályzat 104. cikkének 2. §-a.

¹¹⁴ A költségviselés szabályait az Eljárási szabályzat 69–75. cikke tartalmazza.

¹¹⁵ Az Eljárási szabályzat 76. cikke.

¹¹⁶ Lásd a Bíróság 2010. Éves jelentésének 10. oldalát: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000.

érdekelteknek történő megküldésének mellőzésére. A megküldés mellőzése révén nemcsak az észrevételtételre nyitva álló kéthónapos határidőt takarítja meg a Bíróság, hanem az észrevételek lefordításának és a többi érdekelttel való közlésének időtartamát is. Az egyszerűsített eljárás így lényegében egy lerövidített írásbeli szakaszt jelent, míg a szóbeli szakaszra, tárgyalás tartására értelemszerűen sor sem kerül. A Bíróság elnöke így a Hivatal ezirányú javaslatát követően haladéktalanul kijelöli az előadó bírót, aki azonnal elkezd a határozat tervezetének elkészítését, amely az általános értekezlet elé kerül, majd azt az itt kijelölt eljáró tanács fogadja el. A Bíróság – a főtanácsnok meghallgatását követően – ilyenkor nem ítélettel, hanem indokolt végzéssel határoz, amelyben utal a korábbi ítéletre vagy a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra.

Ugyanígy egyszerűsített eljárásban meghozott végzéssel határoz a Bíróság az Eljárási szabályzat 104. cikkének 3. §-a második bekezdésében meghatározott abban az esetben is, ha a kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek (*acte clair*). Ebben az esetben ugyanakkor a Bíróságnak a határozathozatal előtt tájékoztatnia kell a kérdést előterjesztő bíróságot, és lehetőséget kell biztosítania a feleknek az esetleges írásbeli észrevételek benyújtására.

B) A főtanácsnok indítványa nélküli döntéshozatal

A 2003. február 1-jén hatályba lépett Nizzai Szerződés által bevezetett, jelenleg az EUMSZ. 252. cikkben és az Alapokmány 20. cikkében biztosított ezen eljárási eszköz nem változtatta a rendes eljárás szakaszait, nem rövidíti le az eljárási határidőket, és nem eredményezi az eljárás soron kívüli elbírálását. Mindössze arról van szó, hogy a Bíróság általános értekezletének – az előadó bíró előzetes jelentésben foglalt javaslatára, az ügyben kijelölt főtanácsnok egyetértésével – lehetősége van akként határozni az ügy meghatározott tanácsnak történő kiosztásakor, hogy az eljáró tanács az ügyet főtanácsnok közreműködése nélkül bírálja el¹¹⁷. Ebben az esetben a Bíróság megtakarítja a főtanácsnoki vélemény elkészítéséhez és ismertetéséhez szükséges időtartamot, amely a gyakorlatban általában 2–3 hónapot jelent¹¹⁸.

C) A soron kívüli elbírálás

A Bíróság elnöke az Eljárási szabályzat 55. cikkének 2. §-a alapján különleges körülmények fennállása esetén elrendelheti, hogy valamely ügyet soron kívül bíráljanak el¹¹⁹.

A soron kívüli eljárás nem jelent gyorsított eljárást, sem a határidők lerövidítését, mindössze annyit, hogy az így kiválasztott ügy tárgyalására hamarabb, a bizonyítás-felvétel lezárásának időpontjától függő sorrendtől eltérve kerül sor¹²⁰.

D) A gyorsított eljárás

Az Eljárási szabályzat 2000. évben bevezetett új 62a. cikke lehetővé teszi, hogy közvetlen keresetek esetében a Bíróság elnöke a felperes vagy az alperes kérelmére az ügy gyorsított eljárásban történő elbírálását rendelje el, ha az ügy rendkívüli sürgőssége azt követeli, hogy a Bíróság a lehető legrövidebb időn belül határozzon. E határozatot azonban csak az előadó bíró javaslata alapján és az ügyben kijelölt főtanácsnok, valamint a másik fél meghallgatását követően hozhatja meg. A gyorsított eljárás iránti kérelmet a keresetlevél, illetve az ellenkérelem előterjesztésével egy időben, külön iratban kell benyújtani. A gyorsított eljárás során az eljárás szóbeli szakasza kap kiemelt jelentőséget. Az eljárás írásbeli szakasza általában a keresetlevélre és az ellenkérelemre korlátozódik. Gyorsított eljárásban a keresetlevelet és az ellenkérelmet kizárólag abban az esetben lehet válasszal és visszonzválasszal kiegészíteni, ha azt az elnök szükségesnek tartja. A beavatkozó is csak az elnök engedélye alapján nyújthat be beavatkozási beadványt. A gyorsított eljárás esetén a kötelező tárgyalás határnapját az ellenkérelem előterjesztését követően, illetve ha a gyorsított eljárásban történő elbírálásról szóló határozatot csak e beadvány benyújtását követően hozták meg, e határozat meghozatalát követően haladéktalanul kitűzik, amely határnapot azonnal közölnek a felekkel.

Az Eljárási szabályzat 104a. cikke alapján az előzetes döntéshozatali eljárás esetében is alkalmazható gyorsított eljárás, ha a felhozott körülmények alátámasztják az előzetes döntéshozatalra utalt ügy rendkívüli sürgősségét. Ebben az esetben kizárólag az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő nemzeti bíróság kérheti a gyorsított eljárást. A gyorsított előzetes döntéshozatali eljárás ekkor lényegében három ponton tér el a rendes eljárástól. Az első ilyen különbség, hogy az írásbeli észrevételek előterjesztésére nyitva álló határidőt a Bíróság elnöke határozza meg. Ez a határidő azonban nem lehet 15 napnál rövidebb, amely meghosszabbodik a távolságra tekintettel a tiznapos átalány-határidővel. Második különbség, hogy tárgyalás tartása minden esetben kötelező, amelynek határnapját már az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tagállamoknak és egyéb érdekeltnek történő

¹¹⁷ A Nizzai Szerződés hatályba lépése előtt ugyanis valamennyi ügyben kötelező volt a főtanácsnok eljárása, indítványának ismertetése.

¹¹⁸ A kihirdetett ítéletek mintegy 50%-át 2010-ben főtanácsnoki indítvány mellőzésével hozták meg (lásd a Bíróság 2010. Éves jelentésének 10. oldalát: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000).

¹¹⁹ Soron kívüli eljárást 2010-ben 14 ügyben rendeltek el (lásd a Bíróság 2010. Éves jelentésének 10. oldalát: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000).

¹²⁰ Az Eljárási szabályzat 55. cikkének 1. §-a értelmében ugyanis a Bíróság az előtte folyamatban lévő ügyeket a bizonyításfelvételek lezárásának sorrendjében bírálja el.

kézbésítések kitűzik. A harmadik eltérés az, hogy a főtanácsnok nem ismertet hivatalos indítványt, hanem csak zárt ülésen hallgatják meg. E három eltéréstől eltekintve a gyorsított eljárást ugyanazok a szakaszok alkotják, mint a rendes eljárást, és az eljárás lényeges felgyorsítását csupán az eredményezi, hogy az eljárás minden szakaszában abszolút elsőbbséget biztosítanak a szóban forgó ügy elbírálásának. Az eljárás felgyorsítása így lényegében csak a többi folyamatban lévő ügy kárára biztosítható¹²¹.

E) A sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás

A 2008. március 1-jétől alkalmazandó sürgősségi előzetes döntéshozatal iránti eljárás időtartama általában két-három hónap¹²². Ezen eljárás új szabályai egy korlátozott írásbeli szakasz és egy szóbeli szakasz kombinációját jelentik, és az eljárás gyorsaságának megőrzése mellett biztosítják, hogy valamennyi tagállam ténylegesen részt vehessen az eljárásban. Ezek a részletes szabályok emellett lehetővé teszik az eljárás kontradiktórius jellegének megőrzését is. A sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás legfőbb jellegzetességei egyúttal a rendes és a gyorsított előzetes döntéshozatali eljárástól való megkülönböztető jegyei is. A különbségek a sürgősségi és a rendes előzetes döntéshozatali eljárás között négy pontban foglalhatók össze.

Az első különbség a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás korlátozott hatálya. Ezt az eljárást kizárólag az EUMSZ. harmadik részének a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó V. címe szerinti területet érintő jogvitákban lehet kezdeményezni. Ide tartozik a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés, illetve a vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák, különösen a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint az ítéletek elismerése és végrehajtása. Sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására különösen akkor kerülhet sor, ha az EUMSZ. 267. cikk negyedik bekezdésében említett, fogva tartott vagy szabadságától megfosztott személyt érint a nemzeti eljárás, ha e személy jogi helyzetének megítéléséhez meghatározó jelentőségű a feltett kérdésre adandó válasz, vagy ha a szülői felügyeletre vagy gyermekelhelyezésre vonatkozó jogvita során az uniós jog alapján eljáró bíróság hatásköre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó választól függ.

¹²¹ A gyorsított eljárás elrendelését 2010-ben 12 alkalommal kérték, ám a Bíróság elnöke csak 4 esetben engedélyezte az eljárás ezen szabályok szerinti lefolytatását (lásd a Bíróság 2010. Éves jelentésének 10. oldalát: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/lo2_7000).

¹²² Ezt az eljárást az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv (EUHL 2008. C 115., 210. o.) 23a. cikke és a Bíróság eljárási szabályzatának 104b. cikke szabályozza.

A rendes előzetes döntéshozatali eljáráshoz képest eltérés van az eljárás írásbeli és szóbeli szakaszában résztvevő felek köre között is. Ezen eljárástípus írásbeli szakaszában csak azok az eljárási szereplők vehetnek részt, akik bírják az eljárás nyelvét, így a nemzeti bíróság előtti eljárás felei, a kérdést előterjesztő bíróság székhelye szerinti tagállam, az Európai Bizottság, és – adott esetben – azon jogi aktust kibocsátó uniós intézmények (Tanács és az Európai Parlament), amelynek az érvényességét vitatják, illetve amelynek az értelmezését kérik. E résztvevők az eljárás nyelvén és szoros határidőn belül (10–15 nap az eddigi gyakorlat szerint) nyújthatnak be írásbeli észrevételt. A rendes előzetes döntéshozatali eljárástól eltérően a tárgyalás tartása mindig kötelező. A tárgyalás kötelező megtartása hivatott ellensúlyozni az írásbeli szakasz korlátozott jellegét, és lehetőséget biztosítani a többi tagállam képviselőjének az észrevételeik megtételére.

A harmadik különbség az, hogy a sürgősségi előzetes döntéshozatali ügyeket egy erre kijelölt külön tanács bírálja el. Az ügyek belső intézése jelentősen felgyorsul, mivel a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségével kapcsolatos valamennyi ügyet – már a Bírósághoz való érkezésükkor – egy olyan, egyéves időtartamra kijelölt öt bíróból álló külön tanácsnak osztanak ki, amelynek feladata kiválasztani és elbírálni ezeket az ügyeket. A külön tanács dönti el, hogy az előzetes döntéshozatalra utalást sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálják-e el, vagy sem. Ezt követően – ha az ügy jellege lehetővé teszi – három bíróból álló tanácsban érdemben dönthet, vagy ellenkező esetben, ha az ügy jelentősége vagy összetettsége megköveteli, visszautalhatja az ügyet a Bírósághoz annak érdekében, hogy az ügyet nagyobb létszámú ítélkező testületnek osszák ki. Ha a külön tanács úgy határoz, hogy helyt ad a sürgősségi eljárás lefolytatása iránti kérelemnek, a tárgyalás megtartását és a főtanácsnok meghallgatását követően rövid időn belül dönt.

Az utolsó eltérés az elektronikus eljárás széles körű alkalmazása ezen ügyek vonatkozásában. A Bíróság, valamint a nemzeti bíróságok, az alapeljárás felei, a tagállamok és az uniós intézmények közötti iratváltásokra amennyire lehetséges elektronikus úton kerül sor. Az előterjesztés sajátossága még, hogy a sürgősségi előzetes döntéshozatal iránti kérelmet magától az előzetes döntéshozatalra utaló határozattól elkülönülő, önálló iratban kell benyújtani. Másrészt a kérdést előterjesztő bíróságnak lehetősége szerint lényegre törően meg kell jelölnie a feltett kérdésekre adandó válaszlazra vonatkozó álláspontját is.

Az új eljárással kapcsolatban azonban már most is több kérdés, kétség merült fel. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépését követően a sürgősségi előzetes döntéshozatal iránti kérelmek számának ugrásszerű emelkedését jósolták, tekintettel a Bíróság jelentősen kiszélesedett hatáskörére. Ezeket a

várakozásokat még nem igazolta vissza a gyakorlat¹²³. Tény azonban, hogy a Bíróságnak a Szerződések egykori III. pillérére vonatkozó hatásköre csak egy öt éves átmeneti időszak után terjed ki e területre tartozó valamennyi, korábban elfogadott jogi normára, így akkor várhatóan ténylegesen emelkedni fog a sürgősségi előzetes döntéshozatalra terjesztett ügyek száma.

Ezen új eljárástípus egyik előnyeként említik, hogy az adott ügyet a bírósági eljárás szakaszai közötti szokásos, az eljárás ritmusát elnehezítő és annak időtartamát elhúzó megszakítások nélkül, egyszerűbben lehet elintézni¹²⁴. A gyorsítás egyik eszköze, mely szerint a kérdést előterjesztő bíróság székhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamok nem terjeszthetnek elő írásbeli észrevételeket az írásbeli szakasz során, azonban lényegesen több kritikát és kételyt váltott ki. Többben a gyorsított eljárás továbbfejlesztését javasolják a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás bevezetése helyett, kiemelve azt, hogy a gyorsított eljárás során valamennyi tagállam írásban terjesztheti elő észrevételeit, így az adott kérdést szélesebb körű jogi véleménycserét követően megalapozottabb álláspontot kialakítva döntheti el a Bíróság¹²⁵. Mások a főtanácsnoki indítvány – helyette egy jóval rövidebb állásfoglalás van – hiányát vetik az új eljárás szemére, valamint azt, hogy a bírák maguk sem rendelkeznek elég idővel arra, hogy valamennyi jogi lehetőséget, elméleti hipotézist és gyakorlati következményt megvizsgálva az eléjük terjesztett ügyre megtalálják a legmegfelelőbb megoldást, valamint hogy azt az ítéletben kellően meg is indokolják¹²⁶. Egyes kutatók viszont éppen arra hívják fel a figyelmet, hogy egyes bonyolultabb, nagyobb fontosságú ügyekben a kérdések összetettsége miatt a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás éppoly hosszúra nyúlhat, mint a gyorsított eljárás (5 hónap körül), így az utóbbi eljárástípushoz képest semmilyen előnnyel nem fog járni a sürgősségi eljárás¹²⁷.

Mindezen kételyeket látszik alátámasztani a Bíróság elnökének egy közelmúltbeli döntése, amikor is a fran-

cia bíróság által kifejezetten kérelmezett sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás helyett a valamennyi tagállam számára írásbeli észrevétel előterjesztését lehetővé tevő gyorsított eljárást rendelte el a C-188/10. és C-189/10. sz., Melki és Abdeli egyesített ügyekben. A bírának a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazásával szembeni óvatosságára utal az a tény is, hogy a különatanács – a jogszabályi lehetőség ellenére – eddig még egyszer sem rendelt el hivatalból ilyen eljárást.

V. Az új eljárási szabályzat tervezete

Ez év májusában a Bíróság egy teljesen új eljárási szabályzatra vonatkozó javaslatot – és e szabályzat tervezetének szövegét – terjesztette a Tanács elé¹²⁸. Az új eljárási szabályzat mindenekelőtt egy lényeges szerkezeti, koncepcióbeli változást tükröz. Bevezetésének elsődleges célja ugyanis, hogy az eljárási rendelkezéseket hozzáigazítsa a Bíróság előtt indult peres ügyek alakulásához, amelyeket hosszú idő óta az előzetes döntéshozatali eljárások túlsúlya jellemez, míg a fennmaradó eljárásokat lényegében az intézményi közvetlen keresetek, valamint a fellebbezések alkotják¹²⁹. A hatályos szövegtől eltérően a tervezet azonban már nem egy keresettípus (a hatályos szabályzatban a közvetlen keresetek) túlsúlyát tükrözi, hanem egy címben foglalja össze a valamennyi keresettípus esetén alkalmazandó közös eljárási rendelkezéseket, és az egyes eljárás típusok sajátos jellemzőit külön címekben szabályozza. A tervezet mindemellett arra törekszik, hogy kiemelt helyet biztosítson az előzetes döntéshozatali eljárásnak.

A módosítások másik célja az eljárások időtartamának lehetőség szerinti lerövidítése és a Bíróság tevékenységének még hatékonyabbá tétele. E célkitűzésbe illeszkedik az eljárási iratok elektronikus úton történő benyújtásának, illetve a felek részére történő kézbesítésének lehetősége, azaz az E-curia rendszer bevezetése, és így a távolságra tekintettel járó határidők rendszerének értelemszerű megszüntetése.

Az eljárás írásbeli szakaszát illetően külön említést érdemel azon rendelkezés beillesztése, amely alapján a Bíróság határozatban állapíthatja meg azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén az ügyben benyújtott beadványok vagy észrevételek fordítása, azok túl nagy terjedelme miatt, a lényeges szövegrészekre korlátozódhat. Az e tervezettel bevezetett újítások közül

¹²³ A sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárást 2009-ben 3 ügyben folytattak le. Ezen eljárás alkalmazását 2010-ben 6 ügyben kérték, ebből a kijelölt tanács 5 ügyben ítélte meg úgy, hogy az eljárási szabályzat 104b. cikkében előírt feltételek teljesültek. A Bíróság ezen ügyeket átlagosan 2,1 hónap alatt fejezte be (lásd a Bíróság 2009. évi és 2010. éves jelentését: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000).

¹²⁴ A. Rosas, 2008-ban kijelölt különatanács elnöke fejezte ki e várakozását 2008 novemberében egy cambridge-i konferencián. Lásd: Rosas, A.: Justice in haste, justice denied? – The European court of justice and the area of freedom, security and justice, *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2008–2009.

¹²⁵ Lásd ezzel kapcsolatban Barnard, C.: The P.P.U.: is it worth the candle? – An early assessment, *European Law Review*, 2009., p. 281–297.

¹²⁶ Currie, S.: Accelerated justice or a step too far? – Residence rights of non EU-family members and the Court's ruling in *Metock*, *European Law Review*, 2009., p. 310–326.

¹²⁷ Ezen a véleményen van Naome, C.: La procédure accélérée et la procédure préjudicielle d'urgence devant la Cour de justice des Communautés européennes, *Journal de droit européen*, 2009/162., p. 237–247.

¹²⁸ A Bíróság eredetileg 1953. március 4-én elfogadott eljárási szabályzatát az évek során többször módosították, illetve többször új formába öntötték, legutoljára a jelenleg hatályos, 1991. június 19-i eljárási szabályzat elfogadásával.

¹²⁹ A jelenleg hatályos eljárási szabályzat a két fél – leggyakrabban természetes vagy jogi személy, illetve tagállam és valamelyik uniós intézmény – közötti, közvetlen keresetek alapján indult eljárások – kezdeti – túlsúlyát tükrözi, noha a tények azt mutatják, hogy az ilyen típusú ügyek, a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek kivételével, mára már nagyrészt kikerültek a Bíróság hatásköréből.

továbbá meg kell említeni azt, hogy az ellenkérelem benyújtási határideje két hónap lett, mivel a jelenlegi egy hónap elégtelennek bizonyult, és gyakran került sor határidő-hosszabbítás iránti kérelmek benyújtására¹³⁰. A két hónapos határidő meghosszabbításának lehetősége ugyanakkor kivételessé válik: a meghosszabbítás nem kizárt, ám az alperesnek kérelmét kellően meg kell alapoznia.

A válasszal és viszonzválasszal kapcsolatos új rendelkezés, hogy az elnök megjelölheti azokat a jogkérdéseket, amelyekre a válaszban vagy viszonzválasszban ki kell térni. Így, ha a Bíróság az első beadványváltást követően már egyértelműen meg tudja határozni az ügy kritikus pontjait, felhívhatja a feleket arra, hogy beadványaikban ezekre szorítkozzanak, ami egyszerre teszi lehetővé egyrészt azt, hogy a felek a válaszban és a viszonzválasszban ne fejtsenek ki olyan kérdéseket, amelyek tekintetében a Bíróság úgy ítéli meg, hogy azok kellően fel vannak tárva, másrészt az ügy gyorsabb elbírálását, hiszen a második beadványváltás során a felek csak a még nyitott kérdésekre összpontosítanak.

A tagállamok és intézmények beavatkozására vonatkozó szabályokat illetően a tervezet jelentősen egyszerűsíti a szabályokat azon ténynek az eljárási szabályzat szintjén történő megjelenítése érdekében, hogy az Alapokmány 40. cikke értelmében a tagállamok és az intézmények kivételezett helyzetben lévő beavatkozók. A tervezet értelmében ők pusztán egy nyilatkozattal beavatkozhatnak majd a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokba. Ezen egyszerűsített beavatkozási mechanizmus gyakorlati érvényesülését segíti elő az a szabály, mely szerint e privilegizált beavatkozók már az ügy elbírálásának korai szakaszában megkapják azokat a dokumentumokat, amelyekre szükségük van a Bíróság előtti jogvitába történő esetleges beavatkozás célszerűségének megítéléséhez, és ezáltal a szóban forgó ügy elbírálásának felgyorsításához. Így a tagállamok és az uniós intézmények már az eljárás elején kérhetik a Bíróságtól a keresetlevél, illetve amennyiben rendelkezésre áll, az ellenkérelem megküldését annak érdekében, hogy megismerhessék az ügyet. Miután ezeket az iratokat kézhez kapták, ezen államok és intézmények húsz napon belül írásbeli nyilatkozat útján értesíthetik a Bíróságot azon szándékukról, hogy valóban be kívánnak avatkozni e jogvitába. Az eljárás ezt követően a rendes szabályok szerint folytatódik. Az elnök határidőt határoz meg a beavatkozási beadvány előterjesztésére, és

a felperes és az alperes adott esetben e beadványra vonatkozó írásbeli észrevételeket terjeszthet elő.

A tervezet a nemzeti bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásról szóló tájékoztató feljegyzésben foglaltakat emeli jogszabályi szintre, amikor külön cikkben meghatározza az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek minimális, annak érdekében feltétlenül szükséges tartalmi elemeit, hogy a Bíróság hasznos választ tudjon adni a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre. Az előzetes döntéshozatali eljárások tekintetében a tervezet külön kiemeli az írásbeli észrevételek benyújtásának fakultatív jellegét. Ezen lehetőséggel összefüggésben a tervezet kifejezett rendelkezésbe foglalja azt a már eddig is követett elvet, miszerint az ezen észrevételek benyújtásáról való lemondás nem befolyásolja az eljárás szóbeli szakaszában való részvételt. Más szóval, az az alapeljárásban részt vevő fél vagy az a tagállam, aki nem terjesztett elő írásbeli észrevételeket, tárgyalás tartása esetén a tárgyaláson előterjesztheti szóbeli észrevételeit.

A Bíróság ítélkezési gyakorlatában eddig is létező szabályt kodifikál a tervezet akkor is, amikor a Bíróságnak lehetőséget teremt arra, hogy névtelenséget biztosíthasson a hozzá benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben szereplő személyeknek. A hatékonyság érdekében azonban ezt a döntést az ügy elbírálásának kezdeti szakaszában kell meghozni¹³¹.

Az eljárás szóbeli szakaszára vonatkozó szabályok is módosulnak. E módosítások egyike a tárgyalásra készített jelentés elhagyása valamennyi eljárásban a gyorsított, illetve a sürgősségi eljárások mintájára, ahol a gyakorlatban már ma is ez a helyzet. E jelentés elkészítése és lefordítása ugyanis jelentős mértékben igénybe veszi a Bíróság erőforrásait, mindezt anélkül, hogy e jelentés számottevően hozzájárulna az ügy elbírálásához. A tárgyalásra készített jelentés ugyanis csak a felek által a beadványokban és az írásbeli észrevételekben előadott jogalapok, illetve érvek megismétlésére szorítkozik.

A tervezet a tárgyalás tartására vonatkozó határozat meghozatalával kapcsolatban is nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé. Az új rendelkezések értelmében a Bíróság, az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően, a tárgyalás tartásának mellőzéséről határozhat, ha úgy ítéli meg, hogy a benyújtott írásbeli észrevételek alapján az ügy körülményei kellően fel vannak tárva, azaz a felek és az érdekelték már megfelelően ismertetni tudták álláspontjukat. A tárgyalás jelentősége is nőne ugyanakkor, mivel a tervezet alapján a Bíróság minden olyan esetben tárgyalást tartana, ha azt szükségesnek ítéli, többek között akkor, ha a felek, illetve az egyéb érdekelték az eljárás írásbeli szakaszában nem tudták kellő mértékben is-

¹³⁰ A kötelezettségszegési eljárásokban vált általános gyakorlattá e határidő meghosszabbítása. Ezen eljárástípus esetében az egy hónapos határidő általában elégtelennek bizonyul arra, hogy az érintett tagállamot képviselő meghatalmazott hatékonyan fel tudjon készülni a védekezésre, mivel több érdekelttel és minisztériummal kell konzultálni ahhoz, hogy az ellenkérelem elkészítéséhez elengedhetetlenül szükséges adatokat beszeresse.

¹³¹ Az információs technológiák és különösen az Internet fejlődése miatt az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről készített közleménynek a Hivatalos Lapban történő közzétételét követően biztosított névtelenségnek ugyanis már nincs értelme.

mertetni álláspontjukat. A tervezetben szerepel az is, hogy az elnök engedélyezheti az eljárásban részt vevő félnek, hogy a tárgyaláson elhangzottakat az eredeti nyelven meghallgassa.

A tervezet a tárgyalások megszervezésével kapcsolatban több, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából származó már meglévő szabályt, illetve gyakorlatot is kodifikál. Ezek közül a legfontosabb az a rendelkezés, amely megteremti azt a jogosultságot, hogy a Bíróság több ügyben közös tárgyalást tartson, ha az azok közötti hasonlóság azt lehetővé teszi. Ennek főleg az olyan ügyekben van jelentősége, mint az előzetes döntéshozatali ügyek vagy a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek alapján indult ügyek, amelyeket eltérő jellegük miatt nem lehet egyesíteni, ám tartalmukat tekintve hasonlóságot mutatnak.

A Bíróság tárgyalásai főszabály szerint nyilvánosak, azonban a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárások során szerzett tapasztalatok fényében a tervezet a zárt tárgyalás elrendelésével összefüggésben két konkrét okot is kodifikál. A Bíróság így a jövőben – különösen a tagállamok biztonságával vagy a kiskorú gyermekek védelmével kapcsolatos – nyomós okból elrendelheti a nyilvánosság kizárását.

A tervezet, annak érdekében, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem utolsó pillanatban történő nemzeti bíróság általi visszavonása ne akadályozza meg a Bíróságot az egyébként az uniós jogértelmezés és jogalkalmazás egységének biztosítása szempontjából fontos határozat meghozatalában, bevezeti azt a szabályt, amely szerint a Bíróság kihirdeti az ítéletet abban az esetben is, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet azt követően vonták vissza, hogy a Bíróság közölte az ítélet kihirdetésének napját.

A Bíróság előtti eljárás gyorsítását lehetővé tevő jogintézményeket is érintik a módosítások. A gyorsabb határozathozatal érdekében a tervezet megszünteti az előzetes döntéshozatal iránti kérdésekre „acte clair” végzéssel való válaszadásról történő határozathozatal előtt a hatályos Eljárási szabályzat 104. cikk 3. §-ának második bekezdése szerinti két kötelezettséget: a kérdést előterjesztő bíróság kötelező tájékoztatását és az Alapokmány 23. cikkében meghatározott érdekeltek kötelező meghallgatását. A tervezet ezzel a módosítással ugyanazon egyszerűsített eljárás alkalmazását teszi lehetővé arra az előzetes döntéshozatalra utalásra, amelyben a feltett kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek (acte clair), mint amelyik abban az esetben alkalmazandó, ha az előzetes döntéshozatalra utalás olyan kérdést vet fel, amelyben a Bíróság már határozatot hozott, vagy amelyre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból.

A gyorsított eljárások szélesebb körben történő alkalmazásának lehetőségét teremti meg az a módosí-

tás, amely lehetővé teszi, hogy a Bíróság elnöke nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is elrendelje az előzetes döntéshozatal iránti kérelem gyorsított eljárásban történő megválaszolását, amely hivatalból elrendelés lehetősége jelenleg kizárólag a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásoknál létezik.

A sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásokban fontos változás, hogy a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróság szerinti tagállamtól eltérő tagállamot is felhívhat írásbeli észrevételek megtételére, vagy arra, hogy a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás során felmerülő bizonyos kérdésekre írásban válaszoljon. Ez utóbbi lehetőség azon realitással számol, hogy mind több olyan sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás van, amelyek két, sőt akár több tagállam érdekeit is érinthetik, mint például az európai elfogatóparancsot, illetve a tagállamok közötti átadási eljárásokat érintő kérdések, vagy a határon átnyúló gyermek-elhelyezési, illetőleg szülői felügyelettel kapcsolatos eljárások, továbbá az ilyen jellegű házassági ügyek.

Szigorodnak a fellebbezés előterjesztésére vonatkozó követelmények is. A tervezet, legyen szó fellebbezésről vagy csatlakozó fellebbezésről, ugyanis pontosítja, hogy a fellebbezésben foglalt kérelmeknek a Törvényszék határozata rendelkező részében szereplő döntésének egészben vagy részben történő hatályon kívül helyezésére kell irányulniuk. Ezen pontosítás annak elkerülését szolgálja, hogy ezen igazságszolgáltatási fórum érvelésének egy meghatározott részét megtámadó fellebbezéseket lehessen benyújtani. Annak érdekében, hogy a fellebbezések elbírálása szükségtelenül ne húzódjon el, a tervezet szigorítja azokat a feltételeket, amelyeknek ahhoz kell teljesülniük, hogy a fellebbezést és a válaszbeadványt válasszal és viszonyválasszal lehessen kiegészíteni. A fellebbező a válasz benyújtásának engedélyezésére irányuló, kellően megindokolt kérelmet a válaszbeadvány kézbesítésétől számított hét napon belül kell, hogy előterjessze. A kérelemről a Bíróság elnöke az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően határoz. A tervezet a hatályos gyakorlatot tükrözve pontosítja, hogy az elnök az e kérelemnek való helytadás esetén meghatározhatja a válasz és a viszonyválasz tárgyát, és korlátozhatja oldalszámukat.

Végül, fontos szervezeti módosításként a tervezet egy elnökhelyettesi poszt létrehozásáról rendelkezik. A nagytanács reprezentativitásának növelése és a bírák közötti egyenlőség elvének megerősítése érdekében a nagytanácsban eljáró bírák számát a tervezet tizenháromról tizenötökre emeli, egyben szakít azzal az elvvel, hogy az öt bíróból álló tanácsok elnökeinek mindig részt kell venniük a nagytanácsban. Ezt a módosítást ellensúlyozná az a szabály, amely szerint állandó jelleggel a nagytanács tagja lenne nemcsak az elnök, hanem az elnökhelyettes is.

A BELGA ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AVAGY A DIALÓGUS MŰVÉSZETE

Frank Judo

Kutató, Löweni Katolikus Egyetem Alkotmányjogi Intézet

és

Natasha Nolet de Brauwere

Ügyvéd, Brüsszeli Ügyvédi Kamara

1. Bevezetés

Belgiumban a hatályos jogszabályok között az Alkotmány áll az élen, mert ez a jogállamiság alapja.

Évtizedeken keresztül az Alkotmány elsődlegessége azt jelentette, hogy a belga bíróságok megtagadták a törvények alkotmányossági kontrollját, sőt annak felvetését is, hogy az egyáltalán szükséges-e¹.

Az 1970-es években megjelentek azok a hangok, amelyek szerint Belgiumban létre kellene hozni egy alkotmánybíróságot². Az egységes államból szövetségi állammá alakuláskor ez a szándék egyértelművé vált: egy olyan új bírói szerv létrehozásának szükségessége merült fel, amely garantálja az összetett állam létét, és annak keretei között több jogalkotó együttes működését. Ezért 1980-ban a felülvizsgált belga Alkotmány 107. cikke új elemmel egészült ki³. Az Alkotmánybíróság is megtalálta helyét az Alkotmányban⁴. Összetétele, működése és hatáskörei utólag kerültek rendezésre az Alkotmánybíróságról szóló 1989. január 6-i törvényben⁵.

2. Az Alkotmánybíróság helye a belga jogrendszerben

Az Alkotmánybíróság speciális igazságszolgáltatási fórum, független a jogalkotótól, a végrehajtó és a bírói hatalomtól.

Nem része az igazságszolgáltatásnak jöllehet igazságszolgáltatási funkciót tölt be.

Működését jellemzi, hogy egy jogi problémát a formális garanciák (úgy mint a bírói függetlenség és pártatlanság, a védelem jogának figyelembevétele) tiszteltben tartásával, kontradiktórius eljárásban, a nyilvánosság és az indokolási kötelezettség tiszteletben tartásával⁶ jogerős határozattal dönt el.

Az Alkotmánybíróság döntései bizonyos esetben mindenki számára kötelező jellegűek, az előzetes kérdésre adott válasz esetében pedig korlátozott körben fejtik ki hatásukat (lásd lejjebb).

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörei

Az Alkotmánybíróság hatáskörei összegezve jelennek meg az Alkotmány 142. cikkében⁷. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az 1989. január 6-i törvény lényegesen szélesebben határozza meg.

A törvény a következő hatásköröket telepíti az Alkotmánybíróságra:

1. Az Alkotmánybíróság határozattal⁸ dönt a törvény, a rendelet vagy az *ordonnance* elleni megsemmisítési eljárás esetén, ha az megsérti⁹

⁶ Répertoire pratique du droit belge. Complément X, 2007, verbo „Alkotmánybíróság”.

⁷ Az Alkotmány 142. cikke: „Belgiumban Alkotmánybíróság működik, amelynek az összetétele, hatáskörei és működése külön törvényben jelenik meg. Az Alkotmánybíróság határozattal dönt:

1. a 141. cikkben meghatározott jogvitában;
2. törvény, rendelet avagy valamely szabály 134. cikk szerinti jogsértése esetén, 10, 11., és 24. cikke;
3. törvény, rendelet, vagy valamely szabály 134. cikk szerinti jogsértése esetén, a törvény által meghatározottak szerint, az Alkotmány rendelkezései alapján.

A törvény által megjelölt hatóságok, a jogi érdeket igazoló bármely személy, előzetes kérdéssel pedig bármely bírói fórum indíthat eljárást az Alkotmánybíróság előtt. Az első bekezdés, a második bekezdés 3. pontja és a harmadik bekezdés szerinti törvényeket egyszerű többséggel kell elfogadni, a 4. cikk utolsó bekezdése szerint”.

⁸ Az Alkotmánybíróság határozatai megtekinthetők a <http://www.const-court.be> honlapján a „folyamatban lévő ügyek és a joggyakorlat” megnevezésű alpontnál.

⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. január 6-i törvény 1. cikke.

¹ M.F. RIGAUX, « De la Cour d'arbitrage à la Cour constitutionnelle » (A Döntőbírástól az Alkotmánybírósáig), Rev. Reg. Dr., 2009, n 126, p. 11.

² P. De VISSCHER et F. DELPÉRÉE, « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique » (Egy belga alkotmánybíróságról), in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, travaux des 6^{èmes} Journées d'études juridiques Jean Dabin, Brüsszel, Larcier, 1973, P. 241.

³ Azóta az Alkotmány egységes szerkezetűvé vált. A kiegészített 107. cikk a jelenlegi Alkotmány 142. cikkének felel meg.

⁴ Abban az időben az Alkotmánybíróság a „Döntőbíráóság” megnevezést viselte. Az Alkotmány 2007. május 8-i módosítása eredményeként változott megnevezése „Alkotmánybíróságra”.

⁵ Publikálva a *Moniteur belge*-ben 1989. január 7-én.

– az Államok, a tartományok és a régiók közötti hatáskör-megosztási szabályokat;

– az Alkotmány „A belgák és jogaik” cím alatti II. Fejezetében foglaltakat, és az Alkotmány 170; 172; 191. cikkei.

2. Szintén határozattal dönt az Alkotmánybíróság az **előzetes kérdés** tekintetében, amikor a kérdés arra vonatkozik

– hogy törvény, rendelet vagy *ordonnance* a hatásköri szabályokba ütközik-e; illetve

– hogy törvény, rendelet vagy *ordonnance* az Alkotmány „A belgák és jogaik” cím alatti II. Fejezetben foglaltakba, illetve a 170., 172., és 191. cikkébe ütközik-e.

Az Alkotmánybíróság előtti eljárás két módon indulhat: egyrészt megsemmisítési eljárás keretében az arra törvényben felhatalmazott hatóságok és jogi érdeket igazoló bármely magánszemély indítványára¹⁰, másrészt pedig a bíróságok által kezdeményezett előzetes kérdéssel¹¹.

A tanulmány elsődlegesen a bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti kapcsolattal foglalkozik, ezért a megsemmisítési eljárásra csak tájékoztató jelleggel tér ki. Ugyanis főként az előzetes döntéshozatal mechanizmusára koncentrálni.

4. Kontrollált normák és a kontroll alapjául szolgáló normák

4.1. Az Alkotmánybíróság által kontrollált normák

Az Alkotmánybíróság csak azon normák kontrolljára jogosult, amelyek törvény erejénél fogva hatályosak. Ez alatt olyan anyagi és eljárási normák értendők, amelyeket a szövetségi parlament (loi-törvény), vagy a Tartományok és a Régiók (décret-rendelet, *ordonnance*)¹² fogadtak el, törvényi szintűek, lévén a törvényalkotás minden parlamentnek saját exkluzív hatásköre.

Az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a jogalkotói mulasztást szankcionálni, amely szankció utasítást tartalmazna a jogalkotó számára¹³.

Minden más norma, úgymint a királyi határozat¹⁴, a Tartományok és a Régiók kormányai által meghozott határozatok, miniszteri rendeletek, az önkormányzati rendeletek és határozatok, illetve a bírósági döntések kívül esnek az Alkotmánybíróság kontrollján.

4.2. A kontroll alapjául szolgáló normák

Az Alkotmánybíróság kezdetől fogva rendelkezik hatáskörrel annak vizsgálatára, hogy a különböző par-

lamentek hatásköreiket tiszteletben tartják-e. Ebbe beletartoznak az Alkotmány szerint a szövetségi parlament által kétharmaddal elfogadott törvények („speciális törvények”, az alkotmányreformra való utalás nélkül) és az „egyszerű” törvények is.

Az alkotmányozó eredetileg a 10. és 11. cikk (egyenlő elbánás elve, a diszkrimináció tilalma), valamint a 24. cikk (oktatás egyenlősége és szabadsága) alapján történő vizsgálódásra jogosította fel az Alkotmánybíróságot.

2003-ban az Alkotmány ezt a hatáskört kiterjesztette minden alkotmányos alapjog vizsgálatára (az Alkotmány II. Fejezete), a 170. cikkre (adófizetési kötelezettség törvényességének elve), a 172. cikkre (az adófizetési kötelezettség egyenlőségének elve), valamint a 191. cikkre (a külföldiek védelme) is.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak kontrollálja a jog általános elveinek megtartását, amelyet az Alkotmány 10. és 11. cikkével együttesen kell értelmezni¹⁵. Határozatai révén kontrollja kiterjed az egyenlőség alkotmányos elvével együttes olvasatban a közvetlenül alkalmazandó nemzetközi jogi rendelkezésekre¹⁶, konkrétan az Európai Unió jogára is.

Következésképpen az Alkotmányban megjelölt alapjogok bármely mellőzése a jog általános elve vagy egy nemzetközi szerződés által az Alkotmánybíróság szankcióját vonja maga után¹⁷. Ez a kontroll azonban csak akkor valósul meg, ha a mellőzés egy alkotmányos szabály mellőzését is jelenti egyben, nevezetesen az Alkotmány 10. és 11. cikkének (az egyenlőség elve és a diszkrimináció tilalma) figyelmen kívül hagyását.

5. Az előzetes kérdések

Az előzetes kérdések mechanizmusa az, amely leginkább kapcsolatot teremt az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között. Noha a megsemmisítési eljárás egy politikai hatalom vagy egy egyén kérdésének megjelenítése, az előzetes kérdés egy bíró kérdése egy másik bíróhoz.

A belga jogban az előzetes kérdés rendezését – alapvetően – az európai modell inspirálta¹⁸. Ugyanakkor ellentétben az európai jogban ismert előzetes döntéshozatali eljárással, az Alkotmánybíróság eljárásában a kérdés egy belső norma érvényességének Al-

¹⁵ P. LEURQUIN-DE VISSCHER, « Principes, principes généraux et principes fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage » (Alapelvek, általános elvek és alapvető elvek a Döntőbíróság gyakorlatában), *Ann. Dr. Louvain*, 1996, p. 283.

¹⁶ A. ALEN, „Het Arbitragehof meer dan een 'grondwettelijk hof met beperkte bevoegdheid'” (A Döntőbíróság több, mint korlátozott jogkörű alkotmánybíróság), *R. W.*, 1990–1991, p. 83.

¹⁷ CH. HOREVOETS és P. BOUCQUEY, *Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage, aspects théoriques et pratiques*, (Az előzetes kérdések a Döntőbíróság előtt, elméleti és gyakorlati aspektusok), Brüsszel, Bruylant, 2001.

¹⁸ A Döntőbíróság működéséről, hatásköreiről és szervezetéről szóló törvénytervezet indokainak expozéja, *Doc. Parl., Sénat*, 1981–1982, n 246/1, p. 8

¹⁰ Alkotmány 142. cikk. 3. bekezdés

¹¹ Az 1989. január 6-i törvény 26. cikke

¹² Répertoire pratique du droit belge. Complément X, 2007, verbo „Alkotmánybíróság”, p. 48.

¹³ Az Alkotmánybíróság n 22/2004 számú határozata

¹⁴ A királyi határozatokat a speciális hatalmi szervek által hozott rendelkezések szerint kell megítélni, amelyeket a felhatalmazó törvény vizsgálatán keresztül lehet kontroll alá venni.

kormány alapján történő megítélésére irányul¹⁹. Itt tehát nem egy norma tartalmának értelmezéséről van szó, mert ez a kérdés a rendes bíró kompetenciája marad, a Cour de Cassation (Legfelsőbb Bíróság) kontrollja mellett.

Az előzetes kérdés speciális jogi probléma a perben. Nem szükségképpen az egyik fél által felvetett, bizonyos esetekben ugyanis a bíró által is felvethető illetve felvetendő.

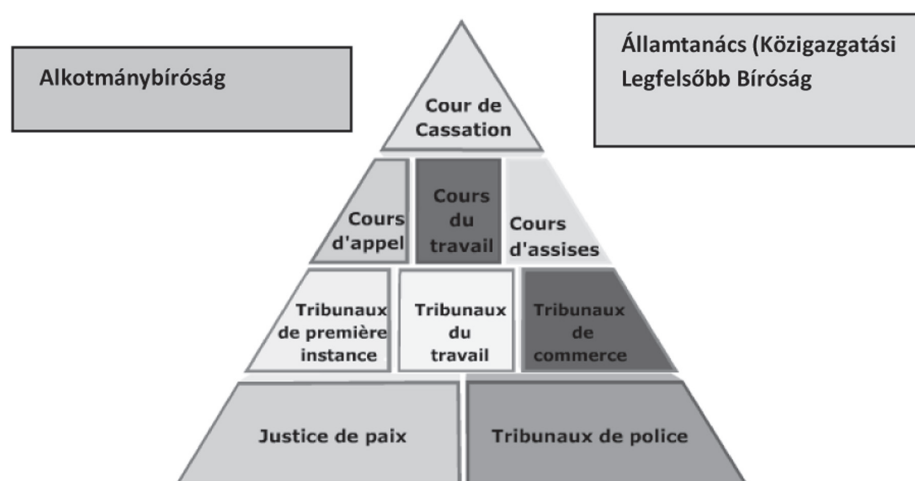
Az Alkotmánybíróság beavatkozási lehetősége az előzetes eljárásban sokkal tágabb, mint a megsemmisítési eljárásban. Az Alkotmánybíróság kontrollja ebben az esetben minden olyan jogi normára kiterjed,

amely kötelező, időbeli korlát nélkül. Nem ritka, hogy az Alkotmánybíróság olyan norma alkotmányosságát is vizsgálja, amely saját alapításánál korábbi.

Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság csak megállapítja a jogalkotó által elkövetett alkotmányellenességet: **nem semmisítheti meg erga omnes hatállyal a támadott jogszabályt.**

5.1. Az előzetes kérdés továbbítására jogosult bíróságok

A belga bírósági rendszer áttekintése²⁰:



Előzetes kérdés csak *bírói fórumtól* származhat. A jog azonban nem határozza meg ezt a fogalmat.

1996-ban az Alkotmánybíróság maga pontosította mi jellemzi a „bírói fórum”²¹ fogalmát: e szerint olyan fórumról van szó, amelynek tagjait eredeti függetlenségüket garantáló eljárásban választják meg, amely rendelkezik a vizsgálat és a nyomozás lefolytatásának hatalmával, köteles tiszteletben tartani az eljárási garanciákat, ezek között a kontradiktórius vita lehetőségét, döntéseit indokolja, és döntései ellen van jogorvoslati lehetőség²².

Az előzetes kérdés továbbítására jogosult bírói fórumok között vannak tehát a rendes bíróságok (lásd a fenti piramist), a közigazgatási bíróságok (mint például a Conseil d'État – Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság)²³ és a fegyelmi tanácsok. Ami az ideiglenes döntéseket

hozó bírakat illet, ők nem kötelesek az Alkotmánybírósághoz fordulni²⁴ (lásd az 5.3.2. pontot).

Amikor a bíró előzetes kérdéssel fordul az Alkotmánybírósághoz, eljárását felfüggeszti és várja az Alkotmánybíróság döntését.

5.2. Az előzetes kérdés továbbításának kötelezettsége

A főszabály a következő: minden olyan bíróság, amelynek eljárásában felmerül egy jogszabály alkotmányosságával kapcsolatos kétely, köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni²⁵.

E szabály alól azonban vannak kivételek, amelyek a következő pont alatt kerülnek megtárgyalásra.

Magától értetődő, hogy az előzetes kérdés továbbításának kötelezettsége csak azokra a kérdésekre vonatkozik, amelyek egy jogszabálynak az Alkotmánybíróság által védendő alkotmányi rendelkezéssel való konformitására irányulnak: ilyen „alkotmányi rendelkezés” az Alkotmány II. Fejezete, a 170; 172; és 191. cikkei, és a hatáskör megosztásra vonatkozó szabályok.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. január 6-i törvény 26. cikk 3. bekezdése kötelezi a bírót előzetes

¹⁹ H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage. Une étape dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi* (A Döntőbíróság. Egy lépés a törvény alkotmányosságának kontrollja felé), Brüsszel, Story-Scientia, 1988, p. 252.

²⁰ A Cour de Cassation a bírói döntések jogszerűségének fóruma. Nem dönt ténykérdésekben.

²¹ 1996. november 13, 65/96. számú határozat, B.”. pont

²² Ezen kritériumok miatt tekinti az Alkotmánybíróság a Menekültügyi Állandó Bizottságot bírói fórumnak.

²³ Ugyancsak előzetes kérdéssel fordulhat az Alkotmánybírósághoz mint közigazgatási bíróság a bíróságként eljáró Állandó Bizottság, a Nemzetőrtanács, vagy a Versenytanács.

²⁴ 1989. január 6-i törvény 26. cikk.

²⁵ 1989. január 6-i törvény 26. cikk.

kérdés továbbítására, amennyiben annak szükségessége felmerül. Ez a megfogalmazás arra utal, mintha a peres felek indítványozhatnák a bíró számára az Alkotmánybírósághoz fordulást. Ez igaz ugyan, de lezögezhető, hogy a dogmatikai és a joggyakorlati érvelések szerint minden alkotmányossági kérdés közérdek, ezért hivatalból kell a bírónak azt feltennie.

Következésképpen az alkotmánybírósági eljárás közérdek, és a bírónak – az alábbiakban említendő kivételektől eltekintve – kötelességük a felmerülő kérdéseket továbbítani az Alkotmánybíróságra²⁶.

5.3. Kivételek az előzetes kérdés továbbításának kötelezettsége alól

Az 1989. január 6-i törvény 26. cikke több kivételt fogalmaz meg az előzetes kérdés továbbításának kötelezettsége alól.

Bizonyos kivételek minden bírói fórumra nézve érvényesek (5.3.1.), mások csak az ideiglenesen döntő bíróság vagy az előzetes fogvatartás tárgyában döntő bíróság számára (5.3.2.). Végül bizonyos kivételek csak az alapügyben eljáró bíróságra vonatkoznak – a Conseil d'État és a Cour de Cassation kivételével (5.3.3.)

5.3.1. Minden bíróságra vonatkozó kivételek

Az 1989. január 6-i törvény 26. cikke két olyan esetről rendelkezik, amikor a bíró nem köteles előzetes kérdéssel az Alkotmánybírósághoz fordulni:

1. A bíróságnak nincs hatásköre az ügyben, vagy a kereset eljárási okokból nem befogadható.

Így, amikor a bíróságnak nincs hatásköre az anyagi vagy eljárási szabályok okán, nem kell megkeresnie az Alkotmánybíróságot, hiszen nem is tud dönteni a perben.

Mindazonáltal, ez a kivétel nem érvényesül, ha a bíróság hatáskörét meghatározó jogszabály alkotmányossága a kérdés.

2. Az Alkotmánybíróság már döntött az ügyben vagy olyan ügyben, amelynek a tárgya ugyanaz volt.

Alkalmanként előfordul, hogy az Alkotmánybíróság már döntött más perben a feltett előzetes kérdésben. Ebben az esetben a kérdés nem vizsgálható újra. Ez a kivétel három feltétel esetén állhat fenn²⁷. Elsőként az Alkotmánybíróság már hozott döntést a kérdésben egy másik előzetes kérdés kapcsán. Másodsorban az alkotmányosan aggályos szabály ugyanaz, mint amely már tárgya volt a korábbi eljárásnak, és az ugyanúgy

volt értelmezhető. Végül ugyanaz az alkotmányosság aggály a támadott normával szemben, mint amit annak korábban is tulajdonítottak az Alkotmánybíróság által korábban lefolytatott eljárásban.

Amikor ezek a feltételek teljesülnek, a bírónak két választási lehetősége van: vagy nem fordul az Alkotmánybírósághoz, hanem az Alkotmánybíróság korábbi döntésében foglaltakat alkalmazza; vagy ismételten az Alkotmánybírósághoz fordul. Az utóbbi esetben az Alkotmánybíróság vagy rövid határidőben – ismételten – megadja a választ²⁸, vagy a rendes eljárási keretek között lefolytatja az eljárást.

Ez a második kivétel alkalmanként nehéz helyzet elé állítja a bírót, mivel maga kell megítélje, hogy az Alkotmánybíróság valóban azt a kérdést bírálta-e el korábban, ami a rendes bíró előtt fekszik. Ez a helyzet az feltételezi, hogy a bíró megfelelően tudja interpretálni az Alkotmánybíróság nem minden esetben egyértelmű határozatában foglaltakat. Ezért kétség esetén mégis helyes, ha a bíró az Alkotmánybírósághoz fordul.

5.3.2. Az ideiglenes döntést hozó és az előzetes fogvatartás tárgyában döntő bíróságra vonatkozó kivételek

Amikor a bíróság sürgősséggel és ideiglenesen dönt vagy amikor egy személy előzetes fogvatartásának fenntartásáról kell dönteni, a bíró eltekinthet az előzetes kérdés továbbításától, kivéve, ha komoly kétsége van afelől, hogy a norma megfelel az Alkotmánybíróság által védett rendelkezéseknek. Ez a kivétel az ideiglenes eljárás sürgősséget, gyorsaságot feltételező jellegével áll összefüggésben, ami nehezen fér össze azal az időtartammal, ami az Alkotmánybíróság eljárásához és az előzetes döntés eldöntéséhez szükséges.

5.3.3. Kivételek, amelyek a rendkívüli jogorvoslattal támadható döntést hozó bíróságokra vonatkoznak

Ezek a kivételek tehát csak azokra a bíróságokra vonatkoznak, amelyek döntésével szemben rendkívüli jogorvoslat lehetséges, tehát nem vonatkozhatnak a Conseil d'État-ra és a Cour de Cassationra.

Két esetben az ilyen bíróságok is eltekinthetnek az Alkotmánybírósághoz fordulástól – mindazonáltal nincsenek elzárva attól.

1. A kérdéses norma egyértelműen nem sérti az Alkotmányt

Elkerülendő az egyértelműen időhúzást eredményező kérdés továbbításának lehetőségét, az 1989. január 6-i törvény²⁹ lehetőséget ad a bírónak arra, hogy ne forduljanak az Alkotmánybírósághoz előzetes kér-

²⁶ CH. HOREVOETS és P. BOUCQUEY, *Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage. Aspects théoriques et pratiques*, (Az előzetes kérdések a Döntőbíróság előtt. Elméleti és gyakorlati kérdések), Brüsszel, Bruylant, 2001, p. 35–38.

²⁷ H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage. Une étape dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, (A Döntőbíróság. Egy lépés a törvény alkotmányosságának kontrollja felé), Brüsszel, Story-Scientia, 1988, p. 243.

²⁸ Lásd az 1989. január 6-i törvény 72. cikkét.

²⁹ 26. cikk, 2. bekezdés, 3.

déssel, amikor úgy ítélik meg, hogy a törvényi rendelkezés alkotmányos, azaz egyértelműen nem sérti az Alkotmánybíróság által védett szabályokat.

Bár a bíró megállapíthatja azt, hogy a rendelkezés nyilvánvalóan nem sérti az Alkotmányt, ugyanakkor nincs feljogosítva annak megítélésére, hogy a rendelkezés nyilvánvalóan sérti az Alkotmányt.³⁰

Ami a Conseil d'État-t és a Cour de Cassation-t illeti, ezek az ítélkező fórumok kötelesek előzetes kérdéssel az Alkotmánybírósághoz fordulni, dacára azon meggyőződésüknek, hogy az inkriminált norma nyilvánvalóan nem sérti az Alkotmányt.³¹

2. Az Alkotmánybíróság válasza nem okvetlenül szükséges a per megoldásában

A bíróság nem köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha úgy ítéli meg, hogy a számára feltett kérdés nem elengedhetetlen a per megoldásához. Másikféleképpen megfogalmazva a bíróság szükségtelennek ítéli a megoldásához az Alkotmánybíróság megkeresését.

A gyakorlatban ennek a kivételnek az alkalmazása messze nem egyértelmű, mert a bírónak kell mérlegelnie az előzetes kérdés jelentőségét. A bíró maga jut arra a következtetésre, hogy a várható válasz nem elengedhetetlen a per megoldásához.

5.4. Az előzetes kérdés megfogalmazása

Az utaló bíróságnak, és csak neki, van lehetősége az előzetes kérdés megfogalmazására. Amikor az egyik peres fél indítványozza, hogy a bíró forduljon az Alkotmánybírósághoz előzetes kérdéssel, a bíró elsőként azt mérlegeli, hogy nincs-e olyan helyzetben, amikor nem köteles a kérdést továbbítani (ld. fent).

Ha a bíró szükségtelennek ítéli az előzetes kérdés továbbítását, e döntése önálló fellebbezés tárgya nem lehet, az csak a bírói döntés érdemével szembeni fellebbezésben támadható.³²

A bíró ugyanakkor újrafogalmazhatja a neki feltenni indítványozott kérdést. A kérdésen az Alkotmánybíróság sem korrigálhat, akkor sem, ha úgy ítéli meg, hogy a bíró nem határozta meg helyesen az alkalmazott jogot. Az Alkotmánybíróság azt sem ítélni meg, hogy határozata mennyiben hasznos a per befejezéséhez. Az Alkotmánybíróság ugyanis csak arra jogosult, hogy az alkotmányosság absztrakt kérdésére válaszoljon.³³

Ez a tilalom nem akadályozza a dialógust az utaló bíróság és az Alkotmánybíróság között. Így az Alkotmánybíróság felhívhatja az utaló bíróságot annak közlésére, hogy a kérdésre adandó válasz mindenképpen

nélkülözhetetlen-e a döntés meghozatalához³⁴. Ilyen eset például az, amikor a kérdés feltevését követően a kezdeményezés szerint vizsgálandó törvényt az alkotmánybírósági eljárás folyamán módosították³⁵. De az Alkotmánybíróság felhívhatja a bírót a kérdés avagy a kérdés körülményeinek pontosítására is³⁶.

5.5. Az előzetes kérdésre adott válasz és a válasz recepciója

Amikor az Alkotmánybíróság válaszol a feltett kérdésre, nem „megsemmisítő”, vagy „visszautasító” döntést, hanem a „választ” tartalmazó határozatot hoz³⁷.

A válasz többféle, a továbbiakban részletezett formákat öltheti.

Az első lehetőség³⁸

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a norma alkotmányellenes. Ebben az esetben a kérdést feltevő bíró, és minden olyan bíró, aki hasonló ügyben hoz döntést, köteles ehhez a megállapításhoz igazodni, következésképpen nem alkalmazhatja az alkotmányellenes normát. Fontos megjegyezni, hogy a norma nincs megsemmisítve, az megmarad a belső jogrendben. Ugyanakkor az előzetes kérdésre adott válasz hivatalos lapban történő megjelenését követő hat hónapon belül megsemmisítési eljárás indítható az alkotmányellenesnek minősített normával szemben.

Másrészt az a bíróság, amely ugyanezzel a kérdéssel szembesül, nem köteles a kérdéssel az Alkotmánybírósághoz fordulni. Ebben az esetben azonban köteles az Alkotmánybíróság által adott megoldást alkalmazni, és az előtte zajló jogvitát az alkotmányellenes norma mellőzésével megoldani.

A második lehetőség³⁹

Az Alkotmánybíróság azt a választ adja a bírónak, hogy a norma nem alkotmányellenes. A bíró köteles alkalmazkodni az Alkotmánybíróság döntéséhez és alkalmazhatja a perben a normát, de arra nem köteles. Az alapper bírója utóbb más jogszabályra, törvényre is alapozhatja a jogvita eldöntését.

Ez a két lehetőség nem annyira eldöntött, mint amennyire annak tűnik. Valójában az Alkotmánybíróság gyakran különböző formában jeleníti meg az al-

³⁰ Répertoire pratique du droit belge. Complément X, 2007, verbo Alkotmány, p. 101.

³¹ J. VELAERS, *Van het Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, (A Döntőbíróságtól az Alkotmánybíróságig), Antwerpen, Maklu, 1990, p. 385–396.

³² Répertoire pratique du droit belge. *op. cit.*

³³ Az Alkotmánybíróság n 18/91., n 77/92., 75/93. számú határozatai

³⁴ Az Alkotmánybíróság n 79/97., n 53/99., n 87/99., n 148/2001. számú határozatai

³⁵ Az Alkotmánybíróság n 59/98., n 127/98., n 10/99., n 121/2002. szám alatti határozatai

³⁶ Az Alkotmánybíróság n 10/2000., n 107/2000., n 93/2001. szám alatti határozatai

³⁷ J. VAN COMPENOLLE és M. VERDUSSEN, « La réception des décisions d'une cour constitutionnelle sur renvoi préjudiciel. L'exemple de la Cour d'arbitrage de Belgique » (Az előzetes kérdések alapján hozott alkotmánybírósági döntések recepciója. A belga Döntőbíróság példája) in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n 14, 2003, p. 87.

³⁸ További részletekért lásd Répertoire pratique du droit belge, *op. cit.*

³⁹ Répertoire pratique du droit belge, *op. cit.*

kormányellenséget vagy alkotmányosságot. Gyakran látni a döntéseiben a következő fordulatokat: Nincs jogsértés „*abban az értelemben, hogy ...*”, „*kivéve abban az értelemben, hogy ...*”, „*úgy értelmezve, hogy*” stb.

A határozatok ilyen jellegű modulálása gyakran okoz nehézséget a bíró számára, akinek ahhoz alkalmazkodnia kell. Ez ugyanis lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy enyhítse úgy az alkotmányos sértést, mint az alkotmányellenesség hiányának megállapítását. A bírónak tehát számításba kell vennie az alkotmánybírósági döntésben megjelenő modulációt, bizonytalan megfogalmazást is.

6. Az előzetes kérdés eljárásának elemei

6.1. Az eljárás megkezdése

Az Alkotmánybíróság előtti eljárás általában az írásbeliségen alapul.

Az előzetes kérdés eljárása a kérdést feltevő bíróság által meghozott, ilyen irányú határozatának átküldésével indul meg. A bírói döntésnek tartalmaznia kell a kérdés tárgyát képező törvény vizsgálandó rendelkezéseit, és az Alkotmány vélhetően sérülő rendelkezéseit.

Az utaló bíróság saját eljárását felfüggeszti. Ugyanígy az Alkotmánybíróság eljárásának idejére az eljárási határidők is nyugszanak.

Minden ügyben az Alkotmánybíróság két bíróját jelölik ki előadónak. A kérdés megérkezésétől számított 30 napon belül első olvasatban megvizsgálják az ügyet abból a szempontból, hogy lehet-e az egyszerűsített eljárást alkalmazni⁴⁰.

6.2. A vizsgálat

Amikor megállapítást nyer, hogy az egyszerűsített eljárás nem alkalmazható, az Alkotmánybíróság irodavezetője a hivatalos lapban nyilvánosságra hozza az előzetes kérdéssel kapcsolatos értesítést. Az értesítés megjelöli az utaló bíróságot, a döntés napját, az érintett feleket és a feltett kérdés szövegét.

A hivatalos lapban történő közlés azért fontos, mert lehetővé teszi az alkotmánybírósági eljárásba történő beavatkozást azoknak, akik jogi érdeklélssel rendelkeznek az alapeljárásban is. Következésképpen nem szükségszerű, hogy „harmadik”, érdekelt személy az utaló bíróság előtt avatkozzon be az eljárásba.

A parlamenti házelnökök, a Miniszterek Tanácsa, a Nyelvi Közösségek és a Régiók kormányai ugyancsak kapnak értesítést az előzetes kérdésről.

Az irodavezető értesíti az előzetes kérdést tartalma-

zó bírói döntésről a peres feleket is. A felek ezt követően 45 napos határidőben tehetnek nyilatkozatot írásban (*mémoire en intervention*). Ami az érintett⁴¹ személyeket illeti, a nyilatkozattételi lehetőség a számukra a hivatalos lapban történő közzétételtől számított 30 napos határidőben lehetséges.

A fenti nyilatkozattételre nyitva álló különböző határidők elteltével a felek további 30 napos határidőben tehetnek észrevételeket az ellenérdekű fél nyilatkozatára (*mémoire en réponse*). Az elkészített nyilatkozatot az eljárásban figyelmen kívül kell hagyni.

6.3. A vizsgálati szakasz lezárása és a rögzítés

A nyilatkozatok beszerzése és a két előadó bíró által lefolytatott vizsgálati szakasz végén az Alkotmánybíróság mérlegeli, hogy az eljárás alkalmas-e a felszólalások megtartására.

Erről végzéssel dönt (*ordonnance de mise en état*) és kitűzi a tárgyalás napját. A tárgyalás hatánapjáról legalább 15 nappal a tárgyalást megelőzően értesít minden, az eljárásban nyilatkozatot tevő érdekeltet⁴². Ezen határidő alatt tanulmányozhatják az iratokat az Alkotmánybíróság irodáján⁴³.

Az Alkotmánybíróság a végzéshez csatolja az előadó alkotmánybírók írásban elkészített jelentését. A jelentés pontosítja azokat a kérdéseket, amelyeket a tárgyaláson a feleknek fel kell tenni.

6.4. A tárgyalás

A tárgyaláson az előadó bírák ismertetik az ügy lényegét és jelzik azokat a jogkérdéseket, amelyekben az Alkotmánybíróságnak állást kell foglalnia. Ezt követően a felek személyesen vagy képviselőjükön keresztül szóbeli észrevételeket tehetnek. A gyakorlat az, hogy a felek csak igen röviden szólalhatnak fel.

A felszólalások végeztével és az alkotmánybírók által esetlegesen feltett kérdésekre adott válaszokat követően berekesztik a vitát és az ügyet tanácskozássra utalják⁴⁴.

Az Alkotmánybíróság elrendelheti a vita ismételt megnyitását. Meghatározza azt a végső határidőt, amelyen belül a felek benyújthatják utolsó nyilatkozataikat (*dernier mémoire*)⁴⁵.

6.5. A határozat

A tanácskozás a felek kizárásával zajlik⁴⁶. Általános szabály, hogy a határozatot hat hónapon belül kell

⁴⁰ Az egyszerűsített vagy „rövid” eljárás akkor alkalmazható, ha az előzetes kérdés egyértelműen „nem befogadható”, vagy „egyértelműen nem tartozik a [Alkotmány]Bíróság hatáskörébe”, vagy olyan kérdést érint, amelyre „nyilvánvalóan nemlegen kell válaszolni”. Az ilyen eljárás azonnali kérdéssről szóló döntéssel zárul.

⁴¹ A parlamenti elnököknek, a Nyelvi Közösségek és a Régiók kormányainak, valamint a Miniszterek Tanácsának nem kell jogi érdeket igazolni a beavatkozáshoz.

⁴² Az 1989. január 6-i törvény 103. cikke.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Az 1989. január 6-i törvény 106. cikke.

⁴⁵ Az 1989. január 6-i törvény 107. cikke.

⁴⁶ Az 1989. január 6-i törvény 108. cikke.

meghozni, ami érvényes úgy a megsemmisítési eljárásra, mint az előzetes kérdésekkel kapcsolatos eljárásra. Ez a határidő meghosszabbítható, de a gyakorlatban nagyon ritka⁴⁷.

A határozatot nyilvánosan kell kihirdetni⁴⁸, tartalmaznia kell a rendelkező részt a döntéssel és annak indoklását.⁴⁹

A határozatot az Alkotmánybíróság elnöke és az irodavezető írja alá,⁵⁰ és az irodavezető küldi meg a feleknek és az utaló bíróságnak.⁵¹ A határozatot egyekben, a hivatalos lapban is közzéteszik (egészében vagy egyes részleteit).⁵²

Az Alkotmánybíróság határozatai azonnal végrehajtandók⁵³, jogerősek és nem fellebbezhetőek⁵⁴.

7. Amikor az Alkotmánybíróság kezd kérdést feltenni

Az Alkotmánybíróság nem csak válaszol az előzetes kérdésekre, de maga is eljárhat utaló bírósággént az Európai Bíróság előtt. A belga Alkotmánybíróság 1997 óta közel 15 alkalommal tett fel kérdést az Unió jogának értelmezésével kapcsolatban.

Az a könnyedség, ahogy a belga Alkotmánybíróság elfogadta az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 267. cikkének alkalmazását és ahogy párbeszédet folytat közösségi megfelelőjével, kivételes az európai alkotmánybíróságok között – annál is inkább, mivel a belga Alkotmánybíróság kész előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni Luxembourgban *motu proprio*, anélkül, hogy a felek azt indítványozták volna. Ilyen formán nem kizárt, hogy előfordulhat előzetes kérdés (európai szinten) konfrontálódása egy másik előzetes kérdéssel, nemzeti szinten. A párbeszéd nem ismer határokat.

8. Következtetés

Az Alkotmánybíróság hatásköre az előzetes kérdések eljárását tekintve meglehetősen széles. Ez a hatáskör idővel egyre bővült, az Alkotmány II. Fejezetétől

az általános jogelvekig és a közvetlenül alkalmazandó nemzetközi jogi rendelkezésekig.

Az előzetes kérdések mechanizmusa valódi párbeszédet teremt bíró és bíró között, amelynek alapja, hogy az alkotmányossági kérdésekkel szembesülő bármely bíróság az Alkotmánybírósághoz fordul (az említett kivételekkel). Így az Alkotmánybíróság garantálni tudja az Alkotmány egységes értelmezését – amely a valódi alkotmányjogi joggyakorlat feltétele.

Az előzetes kérdés mechanizmusa azzal a specialitással rendelkezik, hogy lehetőséget ad a jogi érdekeltek rendelkezőknek a beavatkozásra, amit viszont az arra jogosultak gyakran használnak a támadott jogszabály megerősítésére.

A valóságban az előzetes kérdés több, mint „dialógus bíró és bíró között”. Az alkotmányos vitának nem csupán a bírák a szereplői: a felek és a beavatkozók szintén alapvető szerepet játszanak – akkor, ha mindenki készen áll „szerepének eljátszására”, vagyis ismerik és élnek a jog adta lehetőségeikkel. Az előzetes kérdés intézménye a mai napig sok bíró, ügyvéd és peres fél számára maradt homályos jogi lehetőség. Sokan – tévesen – tartanak az alkotmánybírósági eljárás időtartamától és összetett jellegétől. Csak az előzetes kérdés eljárásának mélyebb ismerete és gyakoribb alkalmazása járulhatna hozzá bíró és bíró között a színvonalasabb „párbeszéd” kialakulásához.

Mindez természetesen nem változtat azon, hogy az előzetes kérdés intézménye, az Alkotmánybíróság léte és működése élővé, élő joggá tette az Alkotmányt a belga jogrendben. Az alkotmánybírósági gyakorlat hiányában az Alkotmány légüres térben lebegne, különösen éles politikai viták közepette.

Az Alkotmánybíróság az, aki emlékeztet bennünket arra, hogy a textus elsődlegesen jogi jelleggel bír és azt a bírák közötti párbeszéd helyezi a jogviták megoldásának középpontjába.

Fordította: Marosi Ildikó
A fordítást lektorálta
Náray-Szabó Márton

⁴⁷ Az 1989. január 6-i törvény 109. cikke.

⁴⁸ Az 1989. január 6-i törvény 110. cikke.

⁴⁹ Az 1989. január 6-i törvény 111. cikke.

⁵⁰ Az 1989. január 6-i törvény 112. cikke.

⁵¹ Az 1989. január 6-i törvény 113. cikke.

⁵² Az 1989. január 6-i törvény 114. cikke.

⁵³ Az 1989. január 6-i törvény 115. cikke.

⁵⁴ Az 1989. január 6-i törvény 116. cikke.

AZ ELŐZETES ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉS: AZ ÚJ ELJÁRÁS HATÁSA A JOGREND FELÉPÍTÉSÉRE

Benoît Mercuzot

Az Amiens-i Politikatudományi és Jogi Kar tanszékvezetője

Tagadhatatlan, hogy a törvények utólagos alkotmányossági kontrolljának 2008-as alkotmánymódosítással történő bevezetése és a 2010. március 1-jei alkalmazása alapvető fontosságú esemény a francia jogrendben.

Eddig az időpontig, a törvények alkotmányosságának francia kontrollja az előzetes normakontrollra korlátozódott, kizárólag a politikai intézményeknek¹ hagyva a lehetőséget, ami biztosan nem volt olyan kifinomult vizsgálat, mint amely az európai demokráciákban szokásos: ha a kihirdetés előtt nem került sor a kontrollra, egy törvény alkotmányossága nem volt több vitatható bíró előtt. Különös, de ennek csak a jogbiztonság látta előnyét. Ugyanakkor számos hátránnyal járt: lehetővé tette, hogy a törvényt anélkül hirdessék ki, hogy az alkotmányossága vitatható lett volna²; arra készítette az Alkotmánytanácsot, hogy erőteljes politikai kontextusban, illetve különösen a szabadságjogok közösségi joggal szembeni védelme körében kevésbé kifinomult döntéseket hozzon.

Ettől kezdve az előzetes kontrollt kiegészítve él az „előzetes alkotmányossági kérdésben, (QPC) megjelenő utólagos kontroll. Alapvető jellegzetességei az alábbi három pontban foglalhatóak össze³:

¹ Az Alkotmánytanács működésének és az előjogok elemzése az előzetes kontroll keretében, Léo HAMON, A törvény bírái, Fayard, 1987

² A legismertebb példa erre a „Gayssot-törvény”, amely a szélső jobb ideológiájával vette fel a harcot büntetve az olyan véleményt, amely tagadja a nemzetiszocialisták által a zsidó közösségek ellen elkövetett népirtást. Ennek a törvénynek az alkotmányossága támadható lett volna azon az alapon, hogy a vélemény szabadságot az állami igazság bevezetésével korlátozza. Ugyanakkor a parlamenti ellenzék nem akarta megkeresni az Alkotmánytanácsot, attól tartva, hogy ezzel a holokauszt tagadók támogatójaként tűnne fel. Meg kell jegyezni, hogy a Cour de cassation 2008. május 7-i 12008 számú határozatában, a Gayssot-törvénnyel összefüggésben előzetes kérdés hatáskörében eljárva, visszautasította azt, hogy a kérdést az Alkotmánytanácshoz továbbítsa arra hivatkozással, hogy a törvény szabályszerűen lépett hatályba, egyértelműen és pontosan határozza meg az 1945. augusztus 8-i Londonban megkötött egyezmény melléklete szerinti nemzetközi hadi törvényszék statútuma 6. cikke szerinti emberiség elleni bűncselekményeket, és amelyeket vagy az említett statútum 9. cikkének alkalmazásával követ el a bűnöző szervezet tagja, vagy egy olyan személy, akit bűnösnek mond ki vagy egy francia vagy egy nemzetközi bírói fórum, olyan jogsértés, amelynek a büntetése nem sérti a vélemény és gondolatszabadság alkotmányos elveit.

³ A QPC teljes szabályozását lásd a 2010. december 10-i organikus törvényben, amely 23-1 és 23-12, QPC-ről szóló cikkeivel módosította az Alkotmánytanácsról szóló 1958. november 7-i 58-1067 számú organikus törvényt (ordonnance-t).

1. Ez a kontroll a bírónak áll rendelkezésére (és nem a feleknek). A QPC tehát nem egy *actio popularis*, noha lényegesen növeli a személyek azon lehetőségét, hogy indítvány terjesszenek elő az Alkotmánybírósághoz.

2. Az eljárás azzal a peres eljárással egyidejűleg indul, amelyben a bíró is részt vesz, és az önálló indítványt az alapeljárás bírója számára kell benyújtani. Az indítvány tanulmányozása elsődlegességet élvez és az alapper addig nem folytatódik, amíg a QPC tekintetében nem születik döntés. Leszámítva tehát bizonyos eseteket – mint például egy szabadságelvonó intézkedés további fenntartása – az alapügy eldöntésére irányuló eljárást fel kell függeszteni⁴.

3. A QPC-t az Alkotmánytanács csak az alapügyben eljáró bíró által gyakorolt „szűrő” után vizsgálja. A bíró haladéktalanul köteles dönteni, a Cour de Cassation (Legfelsőbb Bíróság) és a Conseil d'État (Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság) – ha úgy alakul – három hónapos határidővel rendelkeznek a döntés meghozatalára.

Ha az alapügyben eljáró bíró úgy ítéli meg, hogy a támadott rendelkezés alkalmazandó a perben, illetve az adja a per lényegét, másrészt az Alkotmánytanács eddig nem döntött az adott rendelkezés alkotmányosságának kérdésében (változatlan körülmények mellett) és végül a kérdés megfelelően fajsúlyos, a bíró továbbítja az ügykategoría szerinti legfőbb bírói fórumnak a kérdést.

A Cour de Cassation és a Conseil d'État az ügynek megfelelően köteles tisztázni, hogy az első két feltétel fennáll-e, és azt, hogy a kérdés új, és megfelelően fajsúlyos-e. A feltételek fennállása esetén a legfelsőbb bírói fórum megküldi a kérdést az Alkotmánytanács számára, aki három hónapos határidővel dönt az ügyben.

Az egymást követő szűrők ellenére, amelyek egyekben akár blokkolhatják is a bírói eljárást, a QPC sikeres. Mindösszesen egy év leforgása alatt a QPC több száz döntés meghozatalára készítette az Alkotmánytanácsot, míg az előzetes kontroll esetében átlagban huszonegynéhány ügyben döntöttek évente. Ilyen körülmények között lehetséges tehát, hogy az utólagos normakontroll válik az Alkotmánytanács fő hatáskörévé, hasonlóan más európai országokhoz.

⁴ Lásd erről az 1958. november 7-i 58-1067 számú organikus törvény 23-3. cikkének 2. bekezdését.

Az ebben a hatáskörben meghozott döntések kifejezetten megteremtik annak a lehetőségét, hogy új megvilágításba, pontosításra kerüljön a jogrendet alkotó alapvető normák és azok alkalmazására hivatott bírák közötti kapcsolat. Ugyanígy ráirányítja a figyelmet az Unió joga és az alkotmányjog közötti viszonyra is (I), míg megdő az alkotmánybíró és a rendes bíró közötti egymást kiegészítő jelleg (II).

I. Az Unió joga és az alkotmányjog közötti viszony

A QPC azzal az alapvető céllal jött létre, hogy helyreállítsa a kiegyenlített viszonyt a közösségi jog és az alkotmányjog között. Az Alkotmánytanács elnöke egyértelműen jelezte a Ballardur-féle reformbizottság előtti meghallgatása alkalmával: „A reform harmadik oka a jogrendben érvényesülő hierarchia megerősítésében jelölhető meg. A belső jogrendben az Alkotmány áll a legmagasabb szinten. Márpedig, ahogy a miniszterelnök önöknek megelőző meghallgatás alkalmával arra utalt, ezt a szupremáciát jelenleg a peres eljárásokban a bírák nem érvényesítik, következésképpen szankciója sincs. Márpedig a jog – akárcsak a természet – szörnyű, ha üres. Innentől fogva a helyzet azt hozza magával (gerjeszti), hogy sokkal inkább fordulnak a nemzetközi jog normáihoz a hatályos joggal kapcsolatos kétségek feloldása érdekében, mint az Alkotmányhoz.

Ez az irány azonban nem logikus sem a bírák, sem pedig demokráciánk szempontjából. Néha hasznos, ha kívülről próbáljuk tökéletesíteni saját jogunkat. Nem logikus, hogy az egyezményes és szerződéses kontroll több helyet foglal el a belső jogban, mint az alkotmányos kontroll, azaz maga az Alkotmány⁵.

Ez tehát a közösségi jog és az alkotmányjog között zajló verseny. És ebben a versenyben az elsődlegesség az alkotmányossági kérdést illeti, amely az Alkotmányra ruházta a döntés jogát: miután sokáig szükségtelen volt, az Alkotmány a bíró és az bíróságok számára lényegi normává vált.

Egyszerű kiegyenlítés vagy az Alkotmány hegemoniájának szándéka? Az első talán bizonyos feltételekkel elfogadható a közösségi jog számára. A második ugyanakkor a biztos bukás lenne.

Ezt mutatja három alkalommal a Cour de Cassation 2010. április 16-i, az Alkotmánytanács 2010. május 12-i és végül az EU Bíróságának (EuB) 2010. június 22-i döntése: a kompromisszumot preferálták a konfliktusban.

A) a konfliktus tényei: a Cour de Cassation 2010. április 16-i ítélete

Egy eljárás alkalmával, amelynek tárgya egy külföldi határátnabeli ellenőrzés volt, felmerült az eljáró bíró előtt az ellenőrzésre lehetőséget adó büntető rendelkezés (Büntetőeljárásról szóló Kódex 78-2 cikk 4. bekezdése) Alkotmánnyal való összhangjának kétsége. A QPC továbbítása tekintetében döntésre hivatott Cour de Cassation mindent megtett annak érdekében, hogy konfliktus keletkezzen az alkotmányjog és a közösségi jog között, valamint a különböző bíróságok között.

A Cour de Cassation érvelése a következő volt: az Alkotmány 88-1 cikke szabályozza a Köztársaság részvételét az államok által létrehozott EU-ban, akik szabadon döntöttek arról, hogy bizonyos szuverenitásukba tartozó jogköreiket a Lisszaboni Szerződés értelmében közösen gyakorolják. A Lisszaboni Szerződés 67. cikke tiltja a belső határokon azon személyek tagállamok általi ellenőrzését, akik nem zavarják a közrendet, vagy a nemzetbiztonságot a Schengeni Szerződés szerint.

A Cour de Cassation észlelte tehát, hogy a Büntetőeljárásról szóló Kódex hivatkozott rendelkezése „részben az Unió jogába, részben pedig a francia Alkotmányba ütközik, és ebben az esetben a QPC-t szabályozó organikus törvény 23-2 cikke értelmében az a bíróság, amely előtt ez a kettős kérdés felmerül az egyezményellenesség kérdésében csak azután dönthet, hogy továbbította az alkotmányossági kérdést”. És tekintettel arra a lehetőségre, hogy „az Alkotmánytanács eldönti a megtámadott törvényi rendelkezés közösségi joggal való konformitását”, a Cour de Cassation megállapította, hogy ez akadályt képez az előzetes döntéshozatali eljárás mechanizmusának. Úgy döntött, hogy előzetes döntéshozatali eljárást indít a EuB előtt nem csak annak tisztázására, hogy a büntetőeljárás törvény támadott rendelkezése megfelel-e a Lisszaboni Szerződésnek, hanem azért is, hogy a 2009. december 10-i organikus törvény vajon nem ellentétes-e a Lisszaboni Szerződéssel.

Ezzel a Cour de Cassation tudatosan keverte össze azt a két eljárást, amelyet meg kell különböztetni egymástól: az Alkotmánytanács által végzett alkotmányossági kontrollt és az egyezményszerűségi kontrollt. A két különböző eljárás keveredése egyértelműen kitűnik a Cour de Cassation érveléséből: miután megállapította, hogy a felmerült kérdés érinti az alkotmányt és az egyezménynek való megfelelést, azt sugalmazta, hogy az Alkotmánytanács elvonva az EuB hatáskörét maga fogja elvégezni a rendelkezés egyezményszerűségi kontrollját.

Megszüntetve ezt a zavart és lényegesen mérsékelve a QPC elsődleges jellegét, az Alkotmánytanács, azután pedig az EuB a kompromisszumot preferálta a konfliktus helyett.

⁵ J.-L. Debré. Előadás az V. köztársaság intézményeinek kiengesztelése és modernizációja érdekében létrehozott előkészítő bizottság előtt, 2007. szeptember 19. (www.conseil-constitutionnel.fr.)

B) A kompromisszum: az Alkotmánytanács 2010. május 12-i döntése⁶ és az EuB 2010. június 22-i ítélete

Abból kiindulva, hogy egy előzetes kontroll eljárásban, amelynek a tárgya a közvetlen szerencsejáték engedélyezése volt, és ahol a felek az egyezményellenesség elutasítását indítványozták, az Alkotmánytanács visszautasította az alkotmányossági és az egyezményszerűségi kontroll összekeverését. Alkalmazva az 1975. január 15-i, terhesség-megszakítással kapcsolatos alapdöntésében alkalmazottakat emlékeztetett, hogy az Alkotmány 55. cikkének rendelkezései ugyan kitérnek arra, hogy bizonyos körülmények között a szerződések elsődlegesek a törvényekkel szemben, nem írják elő és nem is tartalmazzák azt, hogy ezt az elvet a törvények alkotmányossági vizsgálata során is tiszteletben kellene tartani⁷. Ezután megállapította, hogy a 2009. december 10-i organikus törvény rendelkezik a két önálló kontroll „összeillesztéséről”, és ebből arra a következtetésre jutott, hogy „a nemzetközi vagy európai kötelezettségvállalásokkal nem konform jogszabályi rendelkezések nem jelentenek egyben alkotmányellenességet is”⁸. Később egyértelműen kijelentette, hogy „dacára annak, hogy az Alkotmány említést tesz a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződésről, az Alkotmánytanács nem rendelkezik jogkörrel arra nézve, hogy egy törvényt e szerződés rendelkezéseivel összevesse”⁹.

Ezután elutasította a Cour de Cassation érvelését azon az alapon, hogy az Alkotmánytanács döntésének hatása nem korlátozódik a rendes és a közigazgatási bíróságok azon jogkörére, hogy e kötelezettségvállalásokat érvényre jutassák egy azokkal ellentétes törvényi rendelkezéssel szemben, még akkor sem, ha maga a törvényi rendelkezés alkotmányosnak minősülne is¹⁰.

Végül az Alkotmánytanács annak bemutatására törekedett, hogy az alkotmányossági kontroll célja elsődlegesen nem az, hogy megkérdőjelezze „az Unió jogi normáinak érvényesülését”¹¹. Ebben a kérdésben egé-

szen odáig elment, hogy mérsékelte a QPC „elsődleges” jellegét is, mondván, hogy ezek az eljárási szabályok „nem fosztják meg a rendes és a közigazgatási bírakat – még akkor sem, amikor QPC eljárást kezdeményeznek – attól a lehetőségüktől, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkét alkalmazva az EuB-hez forduljanak”¹².

Az Alkotmánytanács által a QPC elsődleges karaktere tekintetében tett ezen „kedvezmény” mutatja, hogy az Alkotmánytanács milyen komolyan veszi azt a kockázatot, hogy az EuB rossz szemmel néz az előzetes kontrollra.

És ez a kockázat teljesen reális. Az EuB, emlékeztetve arra a gyakorlatára, amelyben hangsúlyozta a közösségi jog elsődlegességét úgy ítélte meg, hogy „az együttműködés rendszerének funkcionálása (az EuB és a nemzeti bíróságok között) szükségessé teszi, hogy a nemzeti bírő szabadon fordulhasson az EuB-hoz az eljárás bármely szakaszában, amikor azt szükségesnek ítéli, még a közbevetett alkotmányossági kontroll végén is, minden olyan előzetes kérdésben, amelyben azt szükségesnek ítéli. Amennyiben a nemzeti jog előírja a közbevetett alkotmányossági eljárás lefolytatásának kötelezettségét, amely megakadályozza a tagállami bírót, hogy félre tegyen egy általa közösségi joggal ellentétesnek tartott tagállami jogszabályt, a Lisszaboni Szerződés 267. cikke által bevezetett rendben az említett bírónak szabadnak kell lennie részben abban, hogy megteheszen minden olyan intézkedést, amelylyel ideiglenesen biztosítani tudja a közösségi jogból folyó jogok érvényesülését, másrészt pedig abban, hogy az alkotmányossági eljárás befejeztével mellőzhesse a közösségi joggal ellentétes tagállami jog alkalmazását”.

Az EuB több alkalommal is visszatért azokra az óvintézkedésekre, amelyeket az Alkotmánytanács tett annak érdekében, hogy bizonyítsa, a QPC nem sérti a közösségi jog érvényesülését. Ezen az áron fogadta el az EuB a QPC eljárás közösségi jogi konformitását és kifejezetten megtartotta az irányelvek átvételére vonatkozó törvények kérdését. Amennyiben az alkotmányossági kontroll elsődleges jellege a nemzeti törvény megsemmisítéséhez vezet, megakadályozva ezzel egy uniós irányelv kötelező átvételét azon az alapon, hogy az ellentétes a nemzeti alkotmánnyal, az EuB gyakorlatilag meg van fosztva attól a lehetőségtől, hogy döntson az adott tagállam bírójának kérésére, az említett irányelv érvényességéről vagy arról, hogy az nem ütközik-e az alapszerződésekkel egyező kötelező erővel rendelkező Alapjogi Charta által elismert valamely alapjogba. Az EuB tehát az alkotmányos kontrollal szemben elsőbbséget követel az átültetett törvények kontrollja tekintetében: „egy irányelvi harmonizáció

séges ahhoz, hogy megakadályozza, hogy a pert az uniós normák hatékony érvényesülését akadályozó törvényi rendelkezések alapján döntsék el”.

¹² Ibid., 15. pont.

⁶ Az Alkotmánytanács QPC-re vonatkozó ezen határozatában kifejtett értelmezése megerősítést nyert a Condeil d' État 2010. május 14-i 312305 számú határozatában. Erről a döntésről a jelentős tudományos munkák közül lásd: D. Simon, Az előzetes kérdés regénye: vígjáték, a köd partja, felkel a nap?, europe, 2010 (6), p. 1-2 és B. Mathieu, Nem lesz bírák háborúja. Az Alkotmánytanács 2010-605 DC döntése kapcsán, Semain juridique. Édition générale, 2010, 2010 (21), p. 1077

⁷ 2010. május 12, 2010-605 számú határozat, 10. pont.

⁸ Ibid., 11. pont.

⁹ Ibid., 16. pont.

¹⁰ Ibid., 13. pont.

¹¹ Ibid., 14. pont: a bírő „így azonnal fel tudja függeszteni az Unió jogával ellentétes törvény bármely hatását; biztosíthatja azon jogok védelmét, amelyek Franciaország nemzetközi és európai kötelezettségvállalásából erednek, és garantálhatja a közbenső bírói döntés teljes érvényesülését; hogy sem az Alkotmány 61-1, sem az említett 1958. november 7-i ordonnance 23-1 és további cikkei nem képezik akadályát annak, hogy a bíró előtt folyamatban lévő perben egy törvény uniós joggal való ellentétére hivatkozzanak, bármely pillanatban, ami szük-

révén elfogadott törvényről beszélve az a kérdés, hogy vajon az érvényes irányelv – tekintettel az átültetésnek kötelezettségére – elsődlegességet élvez-e”.

Ez a konkrét kérdés nem okoz problémát az Alkotmánytanácsnak, mivel ő maga tett óvintézkedéseket a 2010. május 12-i döntésében arra, hogy kizárja az utólagos kontrollból az irányelv átvételének alkotmányos követelményét¹³. Ez azt mutatja, hogy az alkotmányjog és az Unió joga versenyben vannak. Ebben a helyzetben azonban az Alkotmánytanács és az EuB úgy tűnik, olyan egyensúlyt találtak, amely lehetőséget biztosít az alkotmányos jogrend és az uniós jogrend együttélésére. Ez az egyensúly azonban messze van attól, amit az Alkotmánytanács elnöke elképzelt¹⁴ és amire az alkotmányozó hatalom vállalkozott.

A leginkább zavarba ejtő pedig az, hogy ez az egyensúly kevésbé kedvező mint az, amelyet a Cour de Cassation eredetileg elképzelt, és amelyért határozatával közbeavatkozott egyértelműen azzal a szándékkal, hogy lejárassa a QPC-t. A QPC azonban nem csak az alkotmányjog és az Unió joga közötti kapcsolatot, de a bírák közötti kapcsolatot is megváltoztatja.

II. A nemzeti bírák egymást kiegészítő funkciója

A QPC bevezetéséig a közigazgatási bírák és a rendes bírák, de alapvetően a Cour de Cassation és Censeil d'État őriztek bizonyos autonómiát az Alkotmánytanács által hozott döntésekkel szemben. A Cour de Cassation bizonyos szempontból alárendelődött az alkotmánytanácsi döntések „meggyőző hatásának”, sokkal inkább, mint a megítélt dolog hatásának¹⁵. A Conseil d'État a maga részéről hosszabb ideje elfogadta az Alkotmánytanács döntéseivel való közvetlen kapcsolatát¹⁶, jóllehet nem adta fel azt, hogy alkalmanként megmutassa autonómiáját az Alkotmánytanács joggyakorlatával szemben¹⁷.

A QPC érzékelhetően megváltoztatja a nemzeti bírák közötti kapcsolatot. Az eddigi teljesen teoretikus kiegészítő funkció a Cour de Cassation számára egészen konkrétta vált: az Alkotmánytanács elfoglalta a Cour de Cassation helyét, míg a Cour de Cassation és

a Conseil d'État a maguk részéről „al-alkotmánybírákká” váltak.

A – Az Alkotmánytanács, Legfelsőbb Bíróság

Az a bíróságok közötti rend, amely alapján az Alkotmánytanács, a Cour de Cassation és a Conseil d'État legfelsőbb bíróság volt a saját területén, alapvetően megkérdőjeleződött a QPC bevezetésével. Az Alkotmány valóban minden bíróra kötelező normává vált az Alkotmánytanács esetenkénti ellenőrzése mellett. Minden bíró alkotmány alá rendelése és ezzel az alkotmánybíró alá rendelése annál is inkább tény, mivel az alkotmányossági kontroll nem csak a törvény vonatkozásában, hanem a Cour de Cassation és a Conseil d'État törvényértelmezése tekintetében is megvalósul.

Éppen ez a törvényértelmezés az, amelyet a Cour de Cassation visszautasított az Alkotmány 61-1 §-a alapján. Úgy gondolta, hogy „az egyetlen kérdés, amelyet az Alkotmánytanács elé lehet vinni az, amikor a törvényi rendelkezés Alkotmányban védett alapjogot sért”¹⁸. És amikor észlelte, hogy „a kérdés egy ilyen jogsértésből ered, de nem a törvény textusára, hanem az általa adott értelmezésre irányul”¹⁹, megtagadta annak továbbítását az Alkotmánytanácshoz.

A QPC ilyen megszorító értelmezése volt a Cour de Cassation egyik módszere annak elkerülésére, hogy az Alkotmánytanács ernyője alá kerüljön, és megtartsa törvényértelmezési szuverenitását.

Éppen ez az, amit az Alkotmánytanács nem fogadott el 2010. október 14-i, 2010-52 QPC határozatában jelezve, hogy „amikor a QPC-t benyújtják, minden bíróságnak joga van vitatni a rendelkezésnek tulajdonított értelmezés alkotmányosságát”²⁰. Így az Alkotmánytanács ellenőrzi a Conseil d'État és a Cour de Cassation értelmezési gyakorlatát is, kötelezve őket értelmezésük módosítására. A két legfőbb bírói szervnek tehát az autonómiája veszett el az Alkotmánytanáccsal szemben. De ez a veszteség nem ellentételezés nélküli. A veszteség a bírák egymást kiegészítő funkciójához illeszkedik, amely az alkotmánybíró „segédjének” funkcióját adja a Conseil d'État és a Cour de Cassation számára.

B – A Conseil d'État és a Cour de cassation, az alkotmánybíró segítői

Egyértelműen ki kell mondani, hogy csak az Alkotmánytanács rendelkezik azzal a hatalommal, hogy egy törvényi rendelkezés alkotmányellenességét megállapítsa. A Conseil d'État és a Cour de Cassation sem vindikálhatja magának ezt a hatáskört, de azt sem, hogy osztozzon ebben a jogkörben. Ezzel szemben a

¹³ 19. pont: „az irányelvek átvételének alkotmányos követelménye nem vonatkozik az alkotmány által garantált jogokra és szabadságokra, és ezért ezeket nem lehet felvetni a QPC keretében”.

¹⁴ Cf. Supra.

¹⁵ Cf. ebben az értelemben, M. de Gouttes következtetései a Cour de cassation 2001. október 10-i 481. számú határozatáról.

¹⁶ Erről a kérdésről cf. B. Mercuzot, „A közigazgatási joggyakorlat integrálása az alkotmányos joggyakorlatba”. in: Változóban lévő közigazgatási jog, (J. Chevallier irányítása alatt), Curapp, PUF, 1993.

¹⁷ Cf. CE, Koné, 1996. július 3. Ebben a döntésben a Conseil d'État olyan a Köztársaság törvényei által elismert alapvető alapelveket fedezett fel, amelyet az Alkotmánytanács maga nem. Lásd az RFDA által ennek a kérdésnek szentelt aktát 1996, p. 870, (összegez Delarue, jegyzet Favoreu, P. Gaia. H. Labayle, P. Delvolvé).

¹⁸ Cour de Cassation, QPC, 2010. május 19, 12009 számú döntés.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ 4. pont. Ezt a joggyakorlatot a Conseil d'État alakította ki, azután a Cour de Cassation is alkalmazta. Lásd konkrétan a 2011. február 4-i 2010-96 QPC határozatot.

QPC mechanizmusa révén és az alkotmányos kérdések szűrésén keresztül, amelyet a Conseil d'État és a Cour de Cassation gyakorol a saját ítélkezési területén, osztoznak az Alkotmánytanáccsal egy törvény alkotmányosságának kinyilvánításában.

Valójában, annak megállapítását követően, hogy a támadott törvényi rendelkezés alkalmazandó a perben és hogy eddig még nem minősítették alkotmányosnak, a két legfelső bíróság mérlegeli, hogy a feltett kérdések újszerűek és fajsúlyosak-e. Utóbbi esetben annak megítélésekor, hogy egy indítvány komoly-e, a két legfelsőbb bíróság az Alkotmánytanácshoz hasonló valószínű alkotmányossági kontrollt folytat.

Például a Conseil d'État 2010. szeptember 15-i döntésében a Közegészségügyi kódex rendelkezéseivel kapcsolatos indítvány továbbításáról kellett dönten. Elutasító döntését azzal indokolta, hogy az a tilalom, amit a vitatott rendelkezések támasztottak, igazolhatóak a fogyasztók gyógyszerátvitelének megbízhatóságának, a minőségének, és semlegességének biztosításával és a gyógyszerár kezelésének függetlenségével; ez a tilalom kielégíti a közegészség védelmének alkotmányos kötelezettségét, nem sérti aránytalanul a vállalkozás, a kereskedelem és az ipar szabadságának célját. Határozatát a vizsgált rendelkezés alkotmányosságának a *contratio* rövid igazolásával zárta: „Mindebből az következik, hogy a Közegészségügyi kódex L. 5 124_1, L. 5 124-3, és az L. 5125_2. rendelkezéseinek Alkotmány által védett jogok sérelmére vonatkozó eljárást, anélkül, hogy továbbítani kellene a QPC-t, ki kell zárni.

A Cour de Cassation ehhez teljesen hasonló eljárást folytatott le 2010. december 16-án meghozott határozatában, ahol az Alkotmánytanácsnak továbbítandó 1985-s törvényi rendelkezés alkotmányossága volt a kérdés. Ez lehetőséget adott egy sofőr kártalanításának kizárására, aki ugyan maga is megsérült, de a balesetben maga is felelős volt. A Cour de Cassation úgy ítélte meg, hogy „a kérdést nem lehet fajsúlyosnak tekinteni az 1789-s nyilatkozat 4. cikke szerint, amely nem gátolja, hogy a jogalkotó a közérdekre tekintettel és figyelemmel az arányosságra, alakítsa ki az áldozatok kártérítésének feltételeit. Mivel az 1985. július 5-i törvény a közérdekre, jelesen a közutak biztonságára tekintettel szabályozza a közúti balesetek áldozatainak kártérítéséhez való jogát, csak a vezető saját hibája lehet olyan

természetű kérdés, amely a bírói megítélés szerint korlátozza vagy kizárja a kártérítéshez való jogot. Arra a következtetésre jutott, hogy „az 1985. július 5-i törvény 4. cikke sem aránytalanul, sem lényegét tekintve nem sérti a hatékony bírói védelemhez való jogot.”

A Conseil d'État és a Cour de Cassation által lefolytatott eljárás tehát valódi alkotmányossági kontrollnak tekinthető.

Néhány hónap alatt is látható, hogy a QPC felforgatta az egész igazságszolgáltatást, ténylegesen a jogszabályok fölé helyezte az Alkotmányt, új szerepet adott minden szintnek, és mindez az alkotmányos elsőbbség irányába vezetett. Ez az új szerep kontroll alatt áll, mivel a Conseil d'État és a Cour de Cassation csak az Alkotmánynak megfelelően tudja értelmezni törvényeket. Ugyanakkor ezt a szerepet szuverén módon gyakorolják, mivel a Conseil d'État és a Cour de Cassation maga ad igazolást az alkotmányosságról. Ez tehát lényegesen több, mint szerepek megosztása az egyes szintek között, és jóval több, mint elismerés, ha nem maga az alkotmányosság.

Marad még az érzékenységek kérdésének tisztázása, amely láthatóan nem könnyű. A 2011. április 15-ei több döntésében a Cour de Cassation túllépett az Alkotmánytanácsot, aki határidőt adott a jogalkotónak 2011. július 1-jéig arra, hogy megteremtse az előzetes letartóztatásban lévő személy számára az azonnali ügyvédi képviseletet. A Cour de Cassation első kollégiumának nyilvánosságra hozott nyilatkozata szerint „az Egyezmény által garantált jogok konkrétak és ténylegesek, a jogbiztonság elve és az igazságszolgáltatás megfelelő működésének szükségessége nem vonhatja maga után azt, hogy a gyanúsítottat megfossszunk a fair eljáráshoz való jogától”.

Ebből is az következik, hogy a Cour de Cassation konkurálni próbál az Alkotmánytanáccsal, elfoglalva azt a területet, amely a másiké: az alapjogok védelmének területét. A QPC intézményével szemben az Unió jogára, ez alkalommal az Emberi Jogok Egyezménye által garantált jogra támaszkodott, hogy igazolja a hatáskörtúllépését. A Cour de Cassation, minden bizonnyal meg van győződve arról, hogy a bírák közötti dialógust sokkal inkább szükséges elmérgesíteni, mint kibékíteni.

Fordította: Marosi Ildikó

KRÓNIKA

Az Alkotmánybírósági Szemle c. folyóirat és a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete

„Mégis milyen együttműködést?”

címmel megrendezett szimpóziuma

2011. június 29.

Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának díszterme

Bruno Genevois¹, a francia Államtanács előadó bírája 1978-ban az alábbiak szerint foglalta össze a nevezetes Cohn-Bendit-ügyben elfoglalt álláspontját: „Az Európai Közösség szintjén nem lehetséges bírói kormányzás, de nem lehetséges a bírák háborúskodása sem. Az Európai Közösség a bírák dialógusának teret kell legyen.” Az elfogadott Alaptörvény ismeretében, a sarkalatos törvények kodifikációs előkészületeiről hallva sokak számára vált egyértelművé, hogy újra kell gondolni az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok, élén a Kúria közötti viszonyrendszert. Ezért az Alkotmánybírósági Szemle szerkesztősége és a Közigazgatási Bírák Egyesületének vezetése 2011. június 29-ére konferenciát szervezett „Mégis milyen együttműködést” címmel az egykori Legfelsőbb Bíróságon bírák és az Alkotmánybíróság munkatársainak részvételével.

A találkozó a két felsőbb bíróság közötti szakmai kérdések megtárgyalásának, egy újfajta kapcsolatfelvételnek, és a jövőbeli együttműködési keretek megalkotásának igényével jött létre.

A felmerülő témák mindegyike az Alkotmánybíróság tevékenységét a jövőben markánsan meghatározó alkotmányjogi panaszt, annak mibenlétét, az ahhoz kapcsolódó új eljárási rend témakörét, az Alkotmánybíróság és a bíróságok a bírák együttműködésének szükségességét és lehetőségeit érintette.

Mivel az alkotmányjogi panasz és annak alkotmánybírósági eljárása alapvetően befolyásolja a rendes bírói gyakorlatot, a jogszabályok értelmezését, a jogér-

vényesítés lehetőségeit, ezért – a valódi alkotmányjogi panasz tartalmát, valamint az önkormányzati rendeletek törvényességi és alkotmányossági felülvizsgálatával kapcsolatos hatáskör kérdését leszámítva – a kiválasztott kérdések két-két előadó segítségével alkotmánybírósági és rendes bírósági oldalról is megvilágítást nyertek.

A szimpózium első előadója **Mudráné Láng Erzsébet**, a magyar közigazgatási bíráskodás megteremtésének kezdetétől gyakorló közigazgatási bíró, évekig vezette a legnagyobb magyar Közigazgatási Kollégiumot a Fővárosi Bíróságon. Gyakorlati tapasztalatai alapján, bírói perspektívából tekintett a valódi alkotmányjogi panasz új jogintézményére, amelynek lényegét négy kérdésen keresztül vizsgálta:

Hangsúlyozta azt, hogy a nemzetközi gyakorlatból átvethető tapasztalatok mellett a szabályozásnak a hazai viszonyokat kell leképeznie. Az új intézmény sikerét a hatékony eljárási rend kialakítása nagyban befolyásolja és kerülendőnek tekintette, hogy a jogait érvényesítő peres felek a valódi alkotmányjogi panaszt egy további általános jogorvoslati fórumnak tekintsék.

Bírói megközelítésben a legfontosabb négy kérdés az Alkotmánybíróság előtt vitatható bírói döntések kiválasztása, az indítványozóvá válás kritériumainak meghatározása, az indítványozás feltételei, és végül az alkotmánybírósági eljárás tartalma, időkerete.

Az előadó bíró párhuzamot vont a közjogi bíráskodás két formája, a törvényességi felülvizsgálatot végző közigazgatási bíróság és az alkotmányossági felülvizsgálatot végző alkotmánybíráskodás között. Fontosnak ítélte, hogy a jogalkotó ne csak a jogvitát a végleges erejével, érdemben lezáró, hanem a lezáró jellel, de nem érdemi, ún. „quasi érdemi” bírói döntések ellen is teremtsen meg a panasz eljárás megindításának lehetőségét³. Az előadó egyebekben felvetette az eljárás során hozott bírói döntésekkel szembeni alkotmányossági kontroll lehetőségét is, ahogy a közigazgatási

¹ Bruno Genevois, a francia Államtanács közigazgatási peres szekciójának vezetője, államtanácsos, az idézet elhangzott 2012. február 3-án a Magyar Jogász Egylet Bács-Kiskun Megyei Szervezete, a Kecskeméti Törvényszék, a Bács-Kiskun Megyei Főügyészség és a Bács-Kiskun Megyei Ügyvédi Kamara által megtartott jogásznapon, Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke által tartott előadásban.

² Az Államtanács 1978. december 22-én meghozott döntéséhez kapcsolt megállapítás.

³ Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) 27. §-át, amely az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét az érdemi és a bírói eljárást befejező egyéb bírói döntéssel szemben nyitja meg.

eljárás során megszületett közigazgatási döntések esetében erre van lehetőség⁴.

Ugyancsak alapkérdésnek tekintette a bírói jogorvoslati fórumrendszer kimerítését, ideértve a rendes és rendkívüli jogorvoslatokat is.

Az előadó bíró a jogalkotó figyelmébe ajánlotta az indítványozó kör meghatározásához a közigazgatási bírászkodásban a bírói joggyakorlat által kialakított „ügyfélfogalom” kritériumait, különös tekintettel a „közvetlen érintettség” tartalmára. Az érintettség lehet személyes, közvetlen, közeli vagy távolabbi, megkövetelhető a jogorvoslati lehetőségek kimerítése. Kérdéses lehet a panaszos eljárási legitimáltsága akkor, ha éppen azt kifogásolja, hogy nem lehetett a peres eljárásban peres fél, ám erről csak a későbbiekben szerzett tudomást⁵. Ennél a pontnál azonban óvni kell a legitimáltak körének olyan tágra nyitásától, amely már nincs szoros összefüggésben ezen új jogintézmény céljával, és egyben az Alkotmánybíróság indokolatlan megterhelését vonná maga után.

Az eljárás alapjául szolgáló ok fennállásának megítélése az eljáró Alkotmánybíróság mérlegelési kompetenciájába tartozó igen komoly érdemi kérdés lesz: mely jogsérelmet tekint az Alkotmánybíróság olyan súlyúnak vagy találó kifejezéssel „intenzívnek”, amely az érdemi elbírálást és esetleg a bírói döntés megsemmisítést is maga után vonja. Az előadó bíró visszautalt a közigazgatási bírászkodás gyakorlatára, amely mára már következetesen kikristályosodott arra nézve, hogy a közigazgatási hatóság által elkövetett, tényszerűen megállapított eljárási jogszabálysértés csak akkor von maga után hatályon kívül helyezést, ha a jogsértés súlyos, az ügy érdemére is kiható volt, és a bírósági eljárásban nem orvosolható⁶.

Az Alkotmánybíróság eljárásával összefüggésben az előadó kifejezetten hangsúlyos kérdésként említette az alapeljárásban félként megjelenő „ellenérdekű személy” nyilatkozattételi lehetőségének biztosítását⁷, a nyilvánosság kérdését, az alkotmánybírósági döntés meghozataláig fennálló ideiglenes állapot rendezését⁸, és az alkotmányjogi panasz eljárás időtartamát, tekintettel arra a tényre, hogy az közvetlen kapcsolatban áll a rendes bírósági eljárás pertartamával⁹.

Az előadó azzal összegezte gondolatait, hogy az

alkotmányjogi panasz intézménye az eddigiekhez képest további különleges jogorvoslat, amely nem része, de mindenképpen meghosszabbítása a jogvitás bírósági eljárásoknak. Az utóbbi megállapítás ezért azt indokolja, hogy az eljárási szabályok *sui generis* jelleggel, részletes kidolgozottsággal kerüljenek szabályozásra, hogy elkerülhető legyen a nagy eljárási kódexek háttérjogszabálykénti felhívásának szükségessége. Ezzel is kizárva azt a látszatot, hogy az alkotmánybírósági eljárás része lenne a jogviták eldöntésének¹⁰.

A „párhuzamos eljárások” kérdéskörével foglalkozott előadásában **Stumpf István** alkotmánybíró és **Patyi András**, egykori legfelsőbb bírósági bíró.

Patyi András bíró az Alaptörvény rendelkezéseivel támasztotta alá azt a találkozón egyebekben általános vélekedést, amely szerint az Alkotmánybíróság nem része a bírósági igazságszolgáltatásnak, azaz nem „bíróság”, nem végezhet igazságszolgáltatást. Az igazságszolgáltatás alapvetően a bíróság elé vitt jogviták eldöntését jelenti a lehetőség szerint legteljesebben megállapított tényállás, az arra vonatkozó anyagi jogi szabályok alapján, tisztességes eljárási keretek között és valóban tisztességes eljárásban. Ahhoz, hogy az AB teljes körű, a tényállás-megállapítást, az alkalmazandó jog kiválasztását, annak a tényállásra való értelmezését és a törvényben írt jogkövetkezmény kiválasztását mind magában foglaló tevékenységet végezzen az ítéletek felülvizsgálata során, „bírósággá” kell válnia. Ez – mivel csak egyetlen legfőbb bírói szervet ismer az Alaptörvény, a Kúriát – kizárólag a Kúria részeként képzelhető el. Az Alkotmánybíróság vagy a Kúria részeként vagy a Kúria útján biztosítja, hogy az ítéletek (az igazságszolgáltatás során hozott, jogvita elbírálása során született döntések) az Alaptörvénnyel összhangban legyenek.

Az előadó bíró értelmezésében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján alaptörvényvédő szerepében jár el. Normakontrollal kapcsolatos panasz esetén az Alaptörvény értelmében „alkalmazott” jogszabály a vizsgálat tárgya, ami feltételezi azt, hogy a megszületett döntés végleges, a jogszabályt a bíróság már alkalmazta. A bírói döntések Alaptörvényen alapuló vizsgálata esetében a vizsgálat lefolytathatósága feltételezi a jogvita alapját képező megállapított tényállás és a jogi minősítés véglegességét, ami a meghozott bírói döntés véglegességét is jelenti egyben.

Összességében tehát az alaptörvény-ellenesség kizárását, az Alaptörvénnyel való összhang megteremtését a rendes bírói körben szükséges megteremteni. Az Alkotmánybíróság elé pedig csak azok az ügyek kerülhetnek, ahol erre valamilyen oknál fogva nem került sor. Nem engedhető meg és az Alaptörvény

⁴ Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi Bizottság 2011. október 3. napján benyújtott T/4425. számú törvényjavaslatának eredeti szövege még tartalmazta ezt a lehetőséget, amely azonban a T/4425/116. számú módosító javaslat elfogadása szüntette meg.

⁵ Az indítványozó eljárási legitimáltsát szabályozza a Magyarországi Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről 2011. december 31. napján elfogadott törvény 22. cikke, valamint az Abtv. 1. § a) pontja szerinti értelmező rendelkezés.

⁶ Lásd az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott érdemi befogadási feltételeket.

⁷ Lásd az Abtv. 53. § (4) bekezdését, az 57. §-át, valamint az 61. § (1) bekezdését.

⁸ Lásd az Abtv. 53. § (4) bek.-t, és a 61. § (1) bek.-t.

⁹ Lásd az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat 48. §-t.

¹⁰ Az Abtv. értelmében a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény konkrétan meghatározott esetekben minősül háttérjogszabálynak: az 57. § (2)–(6) bekezdése, és az 57. § (8) bekezdése értelmében, valamint a 67. § szerinti anyanyelvhasználat tekintetében.

sem teszi lehetővé azt, hogy az Alkotmánybíróság a jogvitát eldöntő bíró helyébe lépjen. Az előadó arra hívta fel a figyelmet, hogy a megalapozatlan bírói döntés alaptörvény-ellenes, de annak korrekciójára nem az Alkotmánybíróság hivatott. Mindez pedig azt jelenti, hogy a rendes bírói szakaszban ki kell meríteni a jogorvoslati lehetőségeket, ideértve a felülvizsgálati kérelmet is, de nem ideértve a perújítást. Megengedhetetlen a párhuzamos eljárás lehetősége. Kivételesnek tekinthető az, amikor alaptörvény-ellenesség csak a Kúria eljárásában merül fel.

Stumpf István alkotmánybíró értelmezésében ugyanakkor azt a szempontot kell elsődlegesen figyelembe venni, hogy a felek minél előbb hozzájussanak a jogvitát eldöntő – alkotmányos – bírói döntéshez. A valódi alkotmányjogi panaszok esetében a párhuzamos eljárások lehetősége a két felsőbírástól szoros, érdemi együttműködést követel meg. Célszerűnek tűnik az alkotmánybírói eljárás felfüggesztése a felülvizsgálati eljárás befejezéséig, mivel az értelmezésben megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség korrekciójára a Kúria szintjén gyorsabban és hatékonyabban valósulhat meg.

Ettől eltérő megoldás szükséges az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége esetén. Annak orvoslására a bírói szakaszban csak bírói kezdeményezés révén kerülhet sor, aminek hiányában a megoldást az alkotmánybírói eljárás adhatja meg.

Míg a megelőző témák az alkotmányjogi panasz új intézményének bírói fogadtatásáról, illetve a felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz céljához rendeleten azt volt hivatva feltárni, hogy mi lehet a logikus sorrend az alapjogvédelem és a jogorvoslat egyik különös eszköze között, addig a konferencia a továbbiakban azzal foglalkozott, hogy hogyan viszonyul egymáshoz az alkotmányvédelem és a jogegységesítés egyik formalizált, normatív tartalmú eszköze, a Kúria által elfogadott és a bíróságok számára kötelező jogegységi határozat.

Darák Péter a Legfelsőbb Bíróság bírása és **Marosi Ildikó** az Alkotmánybíróság főtanácsadója vitaindító előadásából részben kirajzolódott az jogegységi határozat alkotmányi és alaptörvényi karaktere, az Alkotmánybíróság által a jogegységi határozatnak tulajdonított tartalom, részben felvillant az a polémia is, amelyet az alkotmánybírói gyakorlat a bírói testületeken belül és a szakirodalom szintjén generált.

Az alkotmánybírói testület többségi álláspontja értelmében az Alkotmánybíróság feladata az alkotmány érvényre juttatása, amely egyetlen területen, a bírói jogalkalmazás terén szenvedett hiátust. Jóllehet a bírói jogalkalmazáson keresztül érvényesülő állandósult és megszilárdult jogértelmezés, amely az egyedi ügyekben következetes és szisztematikus alkalmazást nyer, lényegében „bírói szabálynak” minősül és mint ilyenek az alkotmányosságához elemi érdek fűződik.

Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései egyezően szabályozzák a „jogszabály” fogalmát és az

Alkotmánybíróságot mind a két alaptörvény az alkotmányellenes/alaptörvény-ellenes norma megsemmisítésére jogosítja.

Amennyiben tehát a jogegységi határozat normatív jellege alkotmányjogi értelemben továbbra is indokolható, alkotmányos/alaptörvénynek való megfeleléséhez a jogállamiság érdeke fűzhető, úgy alkotmánybírói felülvizsgálhatósága nem lehet kétséges. A kérdés tehát az marad, hogy a jogalkotó szükségesnek tekinti-e a jogegységi határozat alkotmánybírói kontrolljának törvényi kereteit megeremteni, avagy a továbbiakban is elegendőnek ítéli a hatáskör Alaptörvényből való levezetését.

Klicsu László az Alkotmánybíróság főtanácsadója és **Gieszné Boda Orsolya** bíró az Alkotmánybíróság Alaptörvényben szabályozott új hatásköreivel összefüggésben azokat a lehetséges és kívánatos jogkövetkezményeket vették számba, amelyek az Alkotmánybíróság döntésével összefüggésben a bírósági jogviták eldöntését, következképpen a bírói munkát érinthetik.

Az Alkotmánybíróság döntése – alaptörvény-ellenesség esetén – főszabály szerint a megsemmisítés. A megsemmisítés jogkövetkezményével szemben támasztott követelmény elsődlegesen az, hogy védje a panaszos alaptörvényben biztosított jogait, szolgálja a jogbiztonságot, és a panaszos egyéni jogaitól elvonatkoztatva, érvényesítse az alaptörvényben foglaltakat. Az összhang e három, alkalmanként egymásnak ellentmondó követelmény között csak abban az esetben teremthető meg, ha az Alkotmánybíróság lehetőséget kap arra, hogy a jogkövetkezményt az egyedi ügy körülményeihez igazítva határozza meg.

Az előadók hangsúlyozták, hogy az Alkotmánybíróság minden hatáskörében, így a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló panaszok esetében is végső fokon az alkalmazott norma alkotmányossági vizsgálatát végzi el: az egyik esetben a jogszabály elvont értelmét, a másikban annak a gyakorlatban tulajdonított konkrét tartalmát vizsgálja felül.

A jogkövetkezménynek tehát mindenképpen egyértelműnek kell lennie abban a tekintetben, hogy mi eredményezte a bírói döntés alaptörvény-ellenességét: az alkalmazott jogszabály avagy az annak tulajdonított alkotmányos tartalom, illetve egyértelműen meg kell jelölni, hogy a megsemmisítés önmagában megoldja-e az alaptörvény-ellenességet, avagy az eljárás megismétlése is szükségessé válik.

A megbeszélésen végül a Kúria új hatásköre, az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata került megtárgyalásra – alkotmánybírói szemszögből.

Az előadó, **Balogh Zsolt**, az Alkotmánybíróság főtanácsadója elsőként számba véve az Alaptörvény önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi vizsgálatára vonatkozó szabályozását arra a következtetésre jutott, hogy a bíróság – az utóbb megalkotott sarkalatos törvény értelmében a Kúria – jogosult az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközé-

sét, illetve a törvénytől mulasztást vizsgálni. Az indítványozói körbe tartozik a kormányhivatal vezetője, de nem kizárható a konkrét normakontroll eljárások analógiájára a bírói kezdeményezés megteremtésének lehetősége sem és elvileg a szabályozásban kiterjeszthető az indítványozói jogosultság mindazokra, akik körében az önkormányzati rendelet hatályosul.

Az eddigi alkotmánybírói tapasztalat szerint a legtöbb indítvány egyszerre hivatkozott az önkormányzat alkotmányellenességére és törvényellenességére. A két vizsgálat tartalmi összefüggéseire tekintettel célszerűnek tűnik együttes kezelésük a továbbiakban is. A kérdés az, hogy az együttes vizsgálatot a Kúria avagy az Alkotmánybíróság folytassa-e le. Az eddigiekben csekély számú mulasztásos alkotmányesetsek jövőbeli rendezése egyszerűbbnek tűnik, tekintettel arra, hogy ebben a körben az indítványok elsődlegesen a törvényben előírt jogalkotási kötelezettség önkormányzat általi elmulasztását nehezményezték.

További kérdés az előadó értelmezésében az, hogy az Alaptörvény által a mulasztás bírói megállapításához kapcsolt új jogintézmény alkalmazása esetében ki jogosult az önkormányzati rendeletet pótló rendelet alkotmányossági/törvényességi vizsgálatát kezdeményezni.

Kérdést vethet fel az a helyzet, amikor önmagában az önkormányzati rendelet nem sért magasabb szintű jogszabályt, ezzel szemben a magasabb szintű jogszabály alkotmányellenes. Mivel az ilyen típusú ügyek alapvetően a jogrend hierarchiáját érintik, és ezen keresztül a hatalommegosztás kérdéseit, ezért célszerű a döntést az Alkotmánybíróságtól kérni. Hasonló kérdést vet fel az a helyzet, amikor a felhatalmazó maga-

sabb szintű jogszabály mutat alkotmányos aggályokat, és ez idézi elő az azon alapuló önkormányzati rendelet alkotmányellenességét. Ebben az esetben is célszerű a felhatalmazó jogszabály alkotmányossági kontrolljának alkotmánybírói elvégzését követően kérni a Kúria döntését.

A törvényességi kontroll új kúriai hatásköre a polgári perrendtartás közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó szabályaitól eltérő szabályrendet kíván, amely lehetőséget ad a felek személyes meghallgatására és a tényállás megállapításához szükséges bizonyítás lefolytatására is. Megjegyzendő, hogy – szemben az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásaival – semmi nem zárja ki azt, hogy a normakontroll mellett a Kúria a konkrét ügyet is lezárja döntésével. Szükséges, hogy a Kúria által gyakorolt normakontroll eljárás – hasonlóan az alkotmánybírói normakontroll eljárásokhoz – egyfokú eljárásban, végleges döntéssel záruljon. Jogorvoslat biztosítása ezekben az ügyekben csak akkor lehet célszerű, amennyiben a Kúria a törvényességi vizsgálaton felül az önkormányzati rendeletek alkotmányosságát is vizsgálhatja. Ez utóbbi megoldás részben tehermentesítené az Alkotmánybíróságot, ugyanakkor megerősíthetné az önkormányzati jogalkotás vizsgálatának egységességét.

Általánosnak volt mondható az a vélekedés, amely szerint az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság, valamint a bírák között megszakadt szakmai kapcsolat, párbeszéd a bírói szervezetek joggyakorlatára is kiható hiástust eredményezett. Az új Alaptörvény és az új szabályozás kialakítása azonban nem csak megteremti, de szükségessé is teszi a kapcsolatfelvételt és a kapcsolattartást.

Az Alkotmánybíróság intézményével, illetve gyakorlatával kapcsolatos hivatkozások

(válogatás)

I. Az Alkotmánybíróság határozatának vagy gyakorlatának recepciója

Hámori Antal:

Életvédelem a mai magyar „jog”-ban (kánonjogi összehasonlítással)

Iustum Aequum Salutare 2011/1. 5–13. p.

64/1991. (XII. 17.) AB határozat 5., 6., 7., 10., 12., 13. p., 48/1998. (XI. 23.) AB határozat 5., 6., 7., 10., 13. p., 23/1990. (X. 31.) AB határozat 5. p., 22/2003. (IV. 28.) AB határozat 5. p.

Somody Bernadette:

Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról.

A visszaható hatályú adóztatás alkotmányossága

Jogesetek Magyarázata 2011/1. 3–9. p.

184/2010. (X. 28.) AB határozat 3. p., 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375 7. p., 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816 7. p.

Zeller Judit:

Az Alkotmánybíróság határozata a távoltartásról.

A hozzátartozók közötti erőszakkal szembeni fellépés és a személyi szabadsághoz való jog közti feszültség

Jogesetek Magyarázata 2011/1. 11–19. p.

53/2009. (V. 1.) AB határozat 11. p.

Csink Lóránt:

Az Alkotmánybíróság határozata a kormánytisztviselők elmozdíthatóságáról.

Az indokolás nélküli felmondás alkotmányellenességéről

Jogesetek Magyarázata 2011/2. 3–11. p.

8/2011. (II. 18.) AB határozat 3., 11. p., 62/2003. (XII. 15.) AB határozat 3. p., 71/2009. (VI. 30.) AB határozat 3. p., 29/2011. (IV. 7.) AB határozat 7., 10. p., 61/1997. (XI. 19.) AB határozat 7. p., 16/2000. (V. 24.) AB határozat 7. p., 29/2000. (X. 11.) AB határozat 7. p., 56/2001. (XI. 29.) AB határozat 7. p., 6/2005. AB határozat 7. p., 59/1995. (X. 6.) AB határozat 8. p., 4/2007. (II. 13.) AB határozat 8. p., 30/1992. (V. 26.) AB határozat 9. p.

Vincze Attila:

Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes parkolási rendeletek alkalmazhatóságáról. Az alkotmánybírósági határozatok *res iudicata* jellegéről

Jogesetek Magyarázata 2011/2. 12–19. p.

35/2011. (V. 6.) AB határozat 12., 17. p., 7/1994. (II. 18.) AB határozat 13. p., 152/B/2009. AB határozat 15. p., 191/B/1996. AB határozat 15. p., 45/2000. AB határozat (XII. 8.) 15. p., 23/2010. (III. 4.) AB határozat 15. p., 68/1995. (XII. 7.) AB határozat 16. p., 4/1992. (I. 28.) AB határozat 16. p., 7/1994. (II. 18.) AB határozat 16. p., 33/2003. (VI. 19.) AB határozat 16. p., 10/1992. (II. 25.) AB határozat 16. p., 33/2006. (VII. 13.) AB határozat 17. p., 1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972 17. p., 938/D/1998. AB végzés, ABH 2000, 1071 17. p., 442/D/2000. AB végzés, ABH 2003, 1843 17., 18. p., 23/1998. (VI. 9.) AB határozat 18. p., 65/1992. (XII. 17.) AB határozat 18. p., 1287/H/1993. AB határozat 18. p., 36/1998. (IX. 16.) AB határozat 18. p., 26/2001. (VI. 29.) AB határozat 18. p., 1051/B/2001. AB határozat 18. p., 72/2006. (XII. 15.) AB határozat 18. p., 32/2008. (III. 12.) AB határozat 18. p., 38/1993. (VI. 11.) AB határozat 19. p., 29/2011. (IV. 7.) AB határozat 19. p., 1747/B/2010. AB határozat 19. p.

Kocsis Miklós:

Jogszabály általános alkalmazási tilalmáról rendelkezett az Alkotmánybíróság

Közjogi Szemle 3. évf. 2011/2. 52. p.

35/2011. (V. 6.) AB határozat 52. p., 109/2009. (XI. 18.) AB határozat 52. p.

Kocsis Miklós:

Részen alkotmányellenes a visszamenőleges hatályú különadóztatás

Közjogi Szemle 3. évf. 2011/2. 53. p.

37/2011. (V. 10.) AB határozat 53. p.

Naszladi Georgina:

Alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság

Közjogi Szemle 3. évf. 2011/3. 65–66. p.

61/2011. (VII. 13.) AB határozat 65. p.

Kocsis Miklós:

Alkotmányellenes a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény

Közjogi Szemle 3. évf. 2011/1. 68–69. p.

[8/2011. (II. 18.) AB határozat] 68. p.

Tilk Péter:

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben

Közjogi Szemle 3. évf. 2011/2. 5–14. p.

35/2011. (V. 6.) AB határozat 9. p., 37/2011. (V. 10.) AB határozat 13. p., 606/B/2002. AB határozat, AB határozat 2006, 1403 13. p., 4/1997. (I. 22.) AB határozat 13. p., 61/1992. (XI. 20.) AB határozat 14. p.

II. Alkotmányjog és egyéb hivatkozások az Alkotmánybíróság gyakorlatára

Vélemény Magyarország Alaptörvényéről

Szerk. Arató András, Halmai Gábor, Kis János

Fundamentum 2011/1. sz. 61–77. p.

154/2008. (XII. 17.) AB határozat 67. p., 32/1998. (VI. 25.) AB határozat 68. p.

Koltay András–Lapsánszky András:

Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései

Iustum Aequum Salutare 2011/2. 31–141. p.

37/1992. (VI. 10.) AB határozat 40., 78., 79., 90. p., 34/2009. (III. 27.) AB határozat 42. p., 30/1992. (V. 26.) AB határozat 41., 43., 49., 56., 59., 136. p., 47/2000. (XII. 14.) AB határozat 136. p., 8/1990. (IV. 23.) AB határozat 48., 49. p., 21/1996. (V. 17.) AB határozat 49., 58. p., 46/2007. (VI. 27.) AB határozat 51., 53., 73., 89., 90. p., 1/1994. (I. 7.) AB határozat 51. p., 1006/B/2001. AB határozat 54. p., 20/1997. (III. 19.) AB határozat 58., 59., 69. p., 1/2007. (I. 18.) AB határozat 63., 113. p., 22/1999. (VI. 30.) AB határozat 91. p., 38/1993. (VI. 11.) AB határozat 92. p., 56/1991. (XI. 8.) AB határozat 95. p., 5/1992. (I. 30.) AB határozat 98., 119. p., 9/1992. (I. 30.) AB határozat 115. p., 489/D/2000. AB határozat 117., 118., 127., 129. p., 29/1998. (VI. 17.) AB határozat 118., 121. p., 15/1993. (III. 12.) AB határozat 119. p., 4/1993. (II. 12.) AB határozat 119. p., 387/B/2007. AB határozat 122. p., 895/B/2000. AB határozat 128. p., 11/1992. (III. 5.) AB határozat 129. p., 847/B/1996. AB határozat, AB határozat 1996 135. p., 55/2001. (XI. 29.) AB határozat 135. p., 534/E/2001. AB határozat, AB határozat 2002, 1283 136. p., 23/2010. (III. 4.) AB határozat 136. p., 31/2007. (V. 30.) AB határozat 136. p., 57/2009. (V. 20.) AB határozat 136. p., 21/1993. (II. 2.) AB határozat 136. p., 13/2001. (I. 14.) AB határozat 136. p.

Vörös Imre:

Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia

Jogtudományi Közlöny 66. évf. 2011/7–8. 369–401. p.

4/1997. (I. 22.) AB határozat 370., 371., 372., 377. p., 143/2010. (VII. 14.) AB határozat 370., 371., 375., 399. p., 30/1998. (VI. 25.) AB határozat 371. p., 17/2004. (V. 25.) AB határozat 372., 400. p., 58/2004. (XII. 14.) AB határozat 373. p., 744/B/2004. AB határozat, AB határozat 2005, 1281 373. p., 1053/E/2005. AB határozat,

AB határozat 2006, 1824 373., 374. p., 72/2006. (XII. 15.) AB határozat 374. p., 32/2008. (III. 12.) AB határozat 374. p., 9/2007. (III. 7.) AB határozat 396. p.

Majtényi László – Polyák Gábor:

A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon

Közjogi Szemle 3. évf. 2011/1. 1–13. p.

37/1992. (VI. 10.) AB határozat 4., 11., 13. p., 20/1997. (III. 19.) AB határozat 5., 13. p., 1006/B/2001. AB határozat 6., 13. p., 46/2007. (VI. 27.) AB határozat 6., 7., 13. p., 1/2007. (I. 18.) AB határozat 6., 11., 13. p., 30/1992. (V. 26.) AB határozat 13. p.

Tóth Judit:

A rendészet alkotmányossági minimumai és az alaptörvény

Közjogi Szemle 3. évf. 2011/2. 15–27. p.

14/2000. (V. 12.) AB határozat 27. p., 13/2001. (V. 14.) AB határozat 27. p., 109/2009. (XI. 18.) AB határozat 27. p., 36/2005. (X. 5.) AB határozat 27. p., 3/2001. (I. 31.) AB határozat 27. p., 52/2009. (IV. 30.) AB határozat 27. p., 144/2008. (XI. 26.) AB határozat 27. p., 35/2002. (VII. 19.) AB határozat 27. p., 132/2008. (XI. 6.) AB határozat 27. p., 2/2007. (I. 24.) AB határozat 27. p., 16/2001. (V. 25.) AB határozat 27. p., 21/1996. (V. 17.) AB határozat 27. p., 1/2008. (I. 11.) AB határozat 27. p., 6/1998. (III. 11.) AB határozat 27. p.

Bordás Mária:

A hatékony állam és a jogállam konfliktusa?

Közjogi Szemle 3. évf. 2011/3. 14–27. p.

184/2010. (X. 28.) AB határozat 14. p., 21/1994. (IV. 16.) AB határozat 27. p., 9/1994. (II. 25.) AB határozat 27. p., 55/1993. (X. 15.) AB határozat 27. p., 1531/B/1991. AB határozat 27. p., 31/1998. (VI. 25.) AB határozat 27. p., 41/B/1993. AB határozat 27. p., 30/1997. (II. 29.) AB határozat 27. p., 16/1991. (II. 20.) AB határozat 27. p., 9/1990. (II. 25.) AB határozat 27. p., 35/1994. (VI. 24.) AB határozat 27. p., 61/1992. (XI. 20.) AB határozat 27. p., 1316/B/1996. AB határozat 27. p., 32/1998. (VI. 25.) AB határozat 27. p., 26/1993. (IV. 29.) AB határozat 27. p., 54/1996. (XI. 30.) AB határozat 27. p., 56/1995. (IX. 15.) AB határozat 27. p., 16/2003. (IV. 18.) AB határozat 27. p., 31/1998. (VI. 25.) AB határozat 27. p., 1558/B/1991. AB határozat 27. p., 22/2001. (VI. 29.) AB határozat 27. p., 61/2006. (XI. 25.) AB határozat 27. p., 8/2007. (II. 28.) AB határozat 27. p., 63/2009. (VI. 18.) AB határozat 27. p., 677/B/1995. AB határozat 27. p., 19/2004. (V. 26.) AB határozat 27. p., 469/B/1997. AB határozat 27. p.

Kozma György:

Az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött bírók szolgálati jogviszonyának megszüntetése *de lege ferenda*

Magyar Jog 58. évf. 2011/8. 471–478. p.

7/1991. (II. 28.) AB határozat 474., 476. p., 11/1992.

(III. 5.) AB határozat 474. p., 731/1995. AB határozat 474. p., 64/1991. (XII. 17.) 475., 476. p., 37/2011. (V. 10.) AB határozat 475. p., 17/1992. (III. 30.) AB határozat 475. p., 43/1995. (VI. 30.) AB határozat 475. p., 2299/B/1991. AB határozat, AB határozat 1992, 570 476 p.

Bódi Stefánia:

A gyülekezési jog hazai szabályozásának története és dilemmái

Magyar Jog 58. évf. 2011/9. 527–536. p.

75/2008. (V. 29.) AB határozat 532. p., 30/1992. (V. 26.) AB határozat 534. p., 55/2001. (XI. 29.) AB határozat 535., 536. p., 4/2007. (II. 13.) AB határozat 536. p.

Seereiner Imre Alfonz:

Az új Alkotmány és a közigazgatás – javaslatok és lehetőségek

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 2. sz. 3–8. p.

47/2010. (VI. 29.) AB határozat 3. p., 56/1991. (XI. 8.) AB határozat 5. p., 38/1997. (VII. 1.) AB határozat 5. p.

Kovács Virág:

A köztársasági elnök szabályozási koncepciójáról a születendő alkotmányban

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 2. sz. 9–17. p.

48/1991. (IX. 26.) AB határozat 10., 11. p., 38/1993. (VI. 11.) AB határozat 10., 12. p., 26/2000. (VII. 6.) AB határozat 10., 12. p., 8/1992. (I. 30.) AB határozat 11. p., 36/1991. (VI. 10.) 11. p.

Tilk Péter:

A helyi önkormányzatok az új Alkotmányban – az alkotmánykonceptió tükrében

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 2. sz. 18–25. p.

4/1993. (II. 12.) AB határozat 19., 23. p., 58/1991. (XI. 8.) AB határozat 20. p., 18/1999. (VI. 11.) AB határozat 23. p., 3/1997. (I. 22.) AB határozat 23. p., 2/1997. (I. 22.) 24. p.

Kocsis Miklós:

Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmány módosítások?

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 2. sz. 44–51. p.

11/1992. (III. 5.) AB határozat 45. p., 14/2003. (IV. 9.) AB végzés, AB határozat 2003, 903 46. p., 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, AB határozat 1994, 376 46. p., 293/B/1994. AB végzés, AB határozat 1994, 862 46. p., 1260/B/1997. AB határozat 48. p.

Chronowski Nóra–Drinóczi Tímea–Kocsis Miklós:

Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az alaptörvény?

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 6–7. sz. 10–20. p.

11/1992. (II. 5.) AB határozat 12. p., 33/2010. (III. 31.) AB határozat 13. p., 121/2009. (XI. 17.) AB határozat 13. p., 16/1991. (IV. 20.) AB határozat 16. p., 35/2011. (V. 6.) AB határozat 18. p.

Tilk Péter:

A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 6–7. sz. 21–29. p.

4/1993. (II. 12.) AB határozat 23. p., 18/1999. (VI. 11.) AB határozat 23. p., 37/1994. (VI. 24.) AB határozat 23. p., 604/B/2009. AB határozat 24. p., 3/2003. (II. 7.) AB határozat 25. p., 35/1991. (VI. 20.) AB határozat 26. p., 2/1997. (I. 22.) AB határozat 28. p.

Klicsu László:

Közpénzügyek az Alaptörvényben

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 6–7. sz. 30–37. p.

42/1995. (VI. 30.) AB határozat 32. p., 4/2006. (II. 15.) AB határozat 32. p., 37/1997. (VI. 11.) AB határozat 33. p., 61/2006. (XI. 15.) AB határozat 33. p., 127/2009. (XII. 17.) AB határozat 33. p., 2/1997. (I. 22.) AB határozat 35. p., 18/1999. (VI. 11.) AB határozat 35. p., 2/2001. (I. 17.) AB határozat 35. p., 4/1993. (II. 12.) AB határozat 37. p., 1/1999. (II. 24.) AB határozat 37. p.

Hajas Barnabás:

Gyülekezési jog az Alaptörvényben

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 6–7. sz. 38–43. p.

55/2001. (XI. 29.) AB határozat 40., 43. p., 30/1992. (V. 26.) AB határozat 41. p., 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 41. p.

Csink Lóránt:

Mérföldkő a jogalkotásban

Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011. 8. sz. 2–7. p.
991/B/1996. AB határozat 3. p., 87/2008. (VI. 18.) AB határozat 3. p., 30/2000. (X. 11.) AB határozat 3. p., 7/2004. (III. 24.) AB határozat 3. p., 53/1993. (X. 13.) AB határozat 4. p., 4/1997. (I. 22.) AB határozat 4. p., 60/1992. (XI. 17.) AB határozat 4. p., 52/1993. (X. 7.) AB végzés 4. p., 50/2003. (XI. 5.) AB határozat 4. p., 62/2009. (VI. 16.) AB határozat 4. p., 42/2005. (XI. 14.) AB határozat 5. p., 124/2008. (X. 14.) AB határozat 5. p., 121/2009. (XII. 17.) AB határozat 5., 6. p., 70/2006. (XII. 13.) AB határozat 5. p., 23/2009. (III. 6.) AB határozat 5. p., 16/2001. (V. 25.) AB határozat 5. p., 23/2007. (IV. 19.) AB határozat 5. p., 45/1997. (IX. 19.) AB határozat 5. p., 7/2004. (III. 24.) AB határozat 5. p., 439/B/1999. AB végzés 5. p., 939/B/2001. AB végzés 5. p., 703/B/2003. AB határozat 5. p., 33/2008. (III. 20.) AB határozat 6. p.

A válogatás az alábbi időszaki kiadványok feldolgozásával készült:

Acta Juridica Hungarica Vol. 52. 2011. No. 1., 2.

Családi Jog 9. évf. 2011. 1., 2. sz.

Fundamentum 2010/4. sz., 2011/1. sz.

Gazdaság és Jog 19. évf. 2011. 2–7/8. sz.

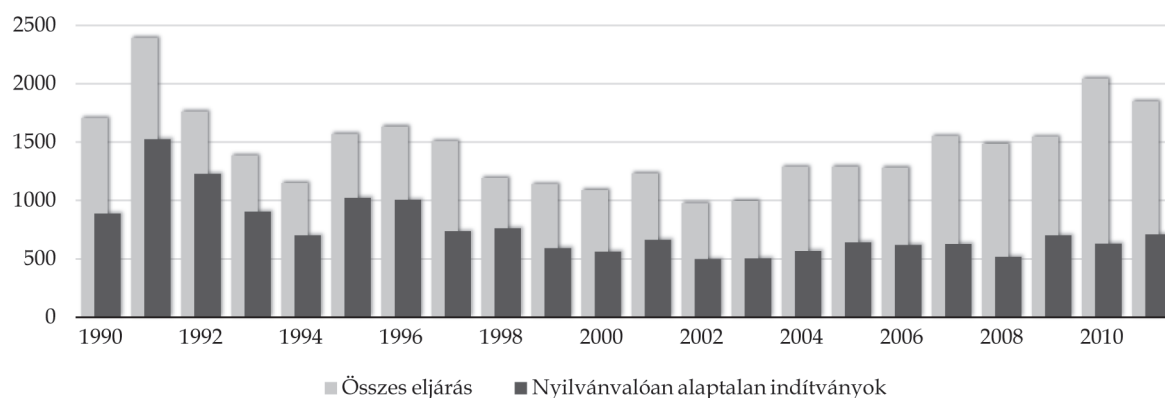
Iustum Aequum Salutare 7. évf. 2011/1., 2. sz.
Jog – Állam – Politika 3. évf. 2011/1., 2. sz.
Jogesetek Magyarázata 2. évf. 2011/1., 2. sz.
Jogtudományi Közlöny 66. évf. 2011/3–9. sz.
JURA 17. évf. 2011. 1. sz.
Közjegyzők Közlönye 15. évf. 2011/1–3. sz.
Közjogi Szemle 4. évf. 2011/1–3. sz.

Magyar Jog 58. évf. 2011/3–9. sz.
Magyar Közigazgatás Új folyam 2011/1., 2. sz.
Új Magyar Közigazgatás 4. évf. 2011/1–8. sz.
Ügyészek Lapja 17. évf. 2011. 1–3. sz.

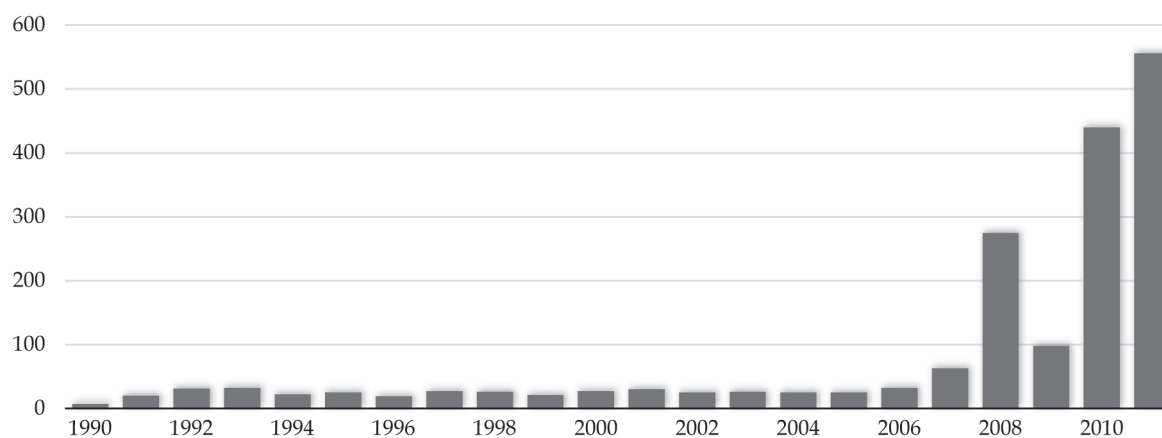
Összeállította: *Petróczy Judit*

STATISZTIKAI ADATOK 1990–2011

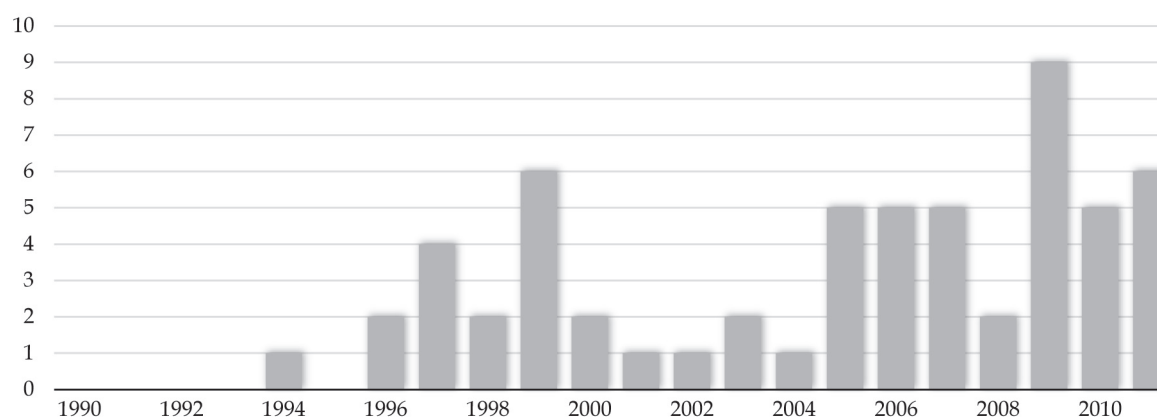
Nyilvánvalóan alaptalan indítványok (visszautasítva elnöki hatáskörben)



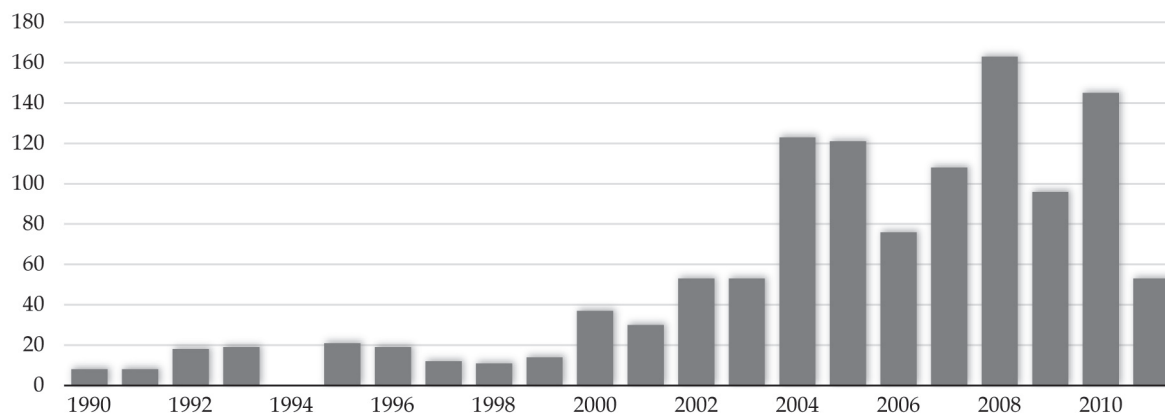
Bírói kezdeményezések



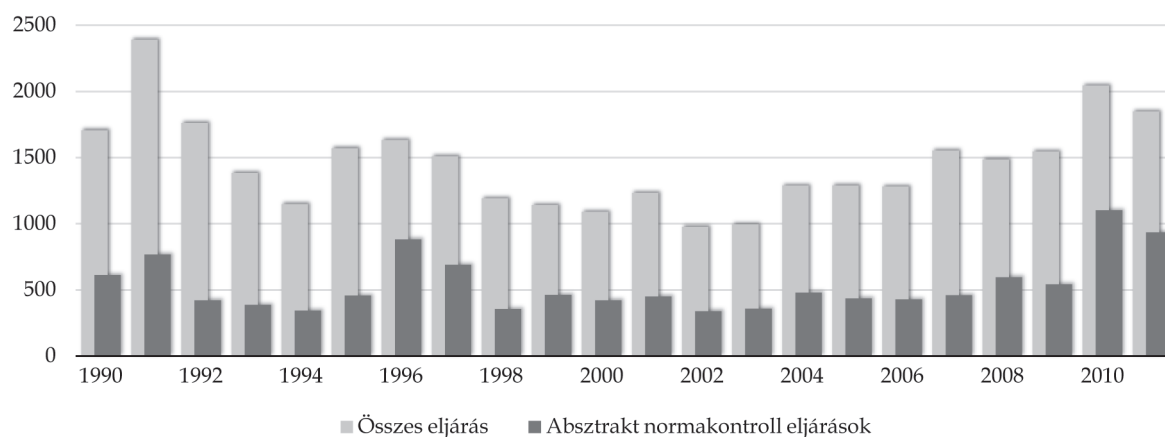
Ombudsmani kezdeményezések



Alkotmányjogi panaszok



Absztrakt normakontroll eljárások



■ Összes eljárás ■ Absztrakt normakontroll eljárások

Szerkesztőbizottság elnöke: Paczolay Péter
 Szerkesztőbizottság tagjai: Lábady Tamás, Harmathy Attila, Bragyova András, Kovács Péter, Lévy Miklós, Trócsányi László
 Főszerkesztő: Marosi Ildikó
 Szerkesztők: Köblös Adél, Török Bernát
 Kapcsolattartási cím: abszemle@mkab.hu

A borító II. András király egy aranypecséttel megerősített 1221. évi oklevele felhasználásával készült.
 Magyar Országos Levéltár, DL 39250

Kiadja a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. • 1137 Budapest, Radnóti M. u. 2.
 Telefon: 340-2304, 340-2305 • Fax: 349-7600
 E-mail: info@hvgorac.hu • Internet: www.hvgorac.hu

Felelős kiadó: Frank Ádám, a kft. ügyvezetője
 Felelős szerkesztő: Gábor Zsolt, e-mail: gabor.zsolt@hvgorac.hu
 Műszaki szerkesztő: Harkai Éva • Nyomás: Regisztr Nyomda

HU ISSN 2061-5582
 Előfizethető a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél • Előfizetési díj 2011. évre: 11 030 Ft • 1 szám ára: 5515 Ft
 Megjelenik: évente két alkalommal