

TARTALOMJEGYZÉK

DÖNTÉSEK	8
----------------	---

Alkotmányjog – Alapjogok

988/B/2009. AB határozat

Az állam – ha a saját név viselésének alkotmányos alapjogát biztosította – eldöntheti, hogy mit tekint az egyes személyek nevének, és meghatározhatja a név megválasztásának, viselésének, megváltoztatásának szabályait is. A nemesi előnevek és címek hivatalos viszonyokban való használatának tilalma ezért nem alkotmányellenes. [Alkotmány 54. § (1) bek.; 1947. évi IV. tv. 3. § (1) és (2) bek.]	8
--	---

94/2011. (XI. 17.) AB határozat

A jogállamiságot és a tulajdonhoz való jogot sértő alkotmányellenes mulasztás, hogy a törvényhozó nem teremtette meg a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló törvényben előírt tulajdoni korlátozásokkal összefüggésben a tulajdonhoz való jog védelmének garanciáit, és nem alkotta meg a kártalanítási igények érvényesítésének speciális szabályait [Alkotmány 2. § (1) bek., 13. § (1) bek.; 2000. évi CXII. tv. 6. § d) és f) pont]	9
--	---

165/2011. (XII. 20.) AB határozat

I. Nem alkotmányellenes a minden médiumra kiterjedő hatósági tartalomkontroll akkor, ha a szabályozás tekintettel van a médiatartalom-szolgáltatók közötti különbségekre.	
II. Fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit. Az emberi jogok hatósági védelme a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozását jelenti.	
III. A forrásvédelem intézménye a sajtószabadság egyik legfontosabb tartalmi eleme. Azt jelenti, hogy az újságíró bármely hatóság által folytatott eljárásban a nyilatkozattételt vagy adatszolgáltatást – legalábbis a forrásai védelmére tekintettel – megtagadhatja, és az eljárási törvények egyértelműen rendezik azokat a kivételes eseteket, amikor bírói felülvizsgálat mellett mégis köteles a hatóságokkal együttműködni.	
[Alkotmány 2. § (1) bek., 59. § (1) bek., 61. § (1) és (2) bek.; 2010. évi CIV. tv. 5. §, 6. §, 14–20. §; 2010. évi CLXXXV. tv. 46. §, III. Fejezet, 155. §, 175. §]	11

174/2011. (XII. 29.) AB határozat

Az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése mint adatkezelési cél nem teszi elengedhetetlenül szükségessé a személyazonosító adatok kezelését, ez ugyanis általánosságban anonimizált egészségügyi adatok segítségével is biztosítható. [Alkotmány 59. § (1) bek.; 1997. évi XLVII. tv. 22. § (4) bek., 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 20. sz. melléklet, 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 7. § (3) bek. c) pont]	15
--	----

175/2011. (XII. 29.) AB határozat

Az információs önrendelkezési jogot alkotmányellenesen korlátozza, hogy törvény a választópolgárok személyes adatainak kötelező kiszolgáltatását rendeli el a választáson induló jelöltek és jelölő szervezetek részére. Biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a személyes adatok kiadását a választópolgár megtilthassa. [Alkotmány 59. § (1) bek.; 1997. évi C. tv. 45. §]	16
---	----

176/2011. (XII. 29.) AB határozat

I. Jogszabály akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért, s ha az elkövetési	
---	--

magatartás statuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési szankcionálás csak *ultima ratio*-ként alkalmazható. Önkormányzati jogalkotó a fentiekben túl szabálysértési tényállás megalkotásakor nem lépheti túl a számára biztosított törvényi kereteket.

II. Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha látszólag semleges rendelkezések sora vezet a jog és a társadalmi szokás által gyakorta hátrányos megkülönböztetéssel sújtott, az Alkotmányban tételesen felsorolt, illetve az azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárásához vagy valamely lehetőségtől való megfosztásához.

III. A guberálási tevékenység tiltása egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányul. A guberálásra kényszerülők a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akiknek megélhetését végső soron a kidobott élelem és dolgok hasznosítása biztosítja. Ha ezt a magatartást a jogalkotó pönalizálja, azzal a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálja. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., 54. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1990. évi LXV. tv. 16. § (1) bek.; 1999. évi LXIX. tv.; 1959. évi IV. tv. 127. §; 1978. évi IV. tv. 316. §, 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet; Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat 33/2005. (VI. 27.) Kr. rendelete 14. § (2) bek.] 17

Alkotmányjog – Államszervezet

1414/B/2009. AB határozat

A törvényalkotó Alkotmányból fakadó kötelezettsége, hogy megteremtse a helyi önkormányzatok finanszírozásának intézményrendszerét, és az önkormányzatok számára a saját bevételi forrásoknak és a feladatarányos állami támogatásoknak egy olyan rendszerét alakítsa ki, amely alkalmas a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges anyagi feltételek biztosítására. Az Országgyűlés ezért politikai felelősséget visel. A saját bevételek és állami költségvetési hozzájárulások rendszerének biztosítania kell az önkormányzatok számára a törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet. [Alkotmány 44/A. § (1) bek.; 2009. évi CXXX. tv. 41–45. §-ai, 49. §; 1990. évi LXV. tv. 1. § (5) bek.] 21

1008/B/2010. AB határozat

Az Országgyűlés és a Kormány a szervezetalakítások terén nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Nem alkotmányellenes, hogy az egységes és minőségi személyzetpolitika kialakítása érdekében a törvény a központi közigazgatás egyes vezetői állásainak betöltésénél a személyügyi államtitkárnak kifogásolási jogot biztosít. [Alkotmány 2. § (1) bek., 37. § (2) bek., 57. § (1) és (5) bek., 70/B. § és 70. § (6) bek.; 2010. évi XLIII. tv. 38. § (3) bek., 67. § (4) bek., 71. § (8) bek. és 73. § (5) bek.] 22

164/2011. (XII. 20.) AB határozat

A zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének koherencia-zavarra korlátozása a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő. [Alkotmány 2. § (1) és (2) bek., 20. § (2) bek., Házsabály 107. § (1) bek., 2011. évi C. tv.] 24

22/2012. (V. 11.) AB határozat

I. Az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az alapító szerződésekben fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul. Ilyennek minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként más tagállamokkal együtt részese, és a szerződés az alapító szerződésekben foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete. [Alaptörvény E cikk (2) és (4) bek.]

II. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges 27

Polgári jog*1194/B/2010. AB határozat*

Nem sérti a bírósághoz fordulás jogát és a jogorvoslathoz való jogot az, hogy a költségmen-
tesség feltételeként a jogalkotó a nyugdíjminimumhoz igazodó jövedelmi korlátot állított fel. A
költségmentességhez szükséges jövedelemhatár, mint mérték, csak szélső esetben vethet fel
alkotmányossági problémát. [Alkotmány 57. § (1) és (5) bek., 70/A. § (1) bek.; 2003. évi LXXX.
tv. 5. § (1) bek.; 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 6. § (1)–(2) bek., 10. § (1) bek. c) pont] 29

83/2011. (XI. 10.) AB határozat

I. A jogbiztonság követelményéből nem következik, hogy a jogalkotónak feladata lenne vala-
mennyi előre nem látható veszély megelőző kezelése. Nem lehet tehát a jogalkotót önmagában
felelőssé tenni azért, mert egy később esetlegesen bekövetkező körülményt nem látott előre.
II. A jogintézmények kiszámítható működésének követelménye nemcsak a közhatalommal ren-
delkező szervekre vonatkozik, hanem az olyan, közjogi elemekkel jelentős mértékben átszőtt
egyes magánjogi jogintézményekre is, amelyek szabályozott piacon működnek. A kötelező
gépjármű-felelősségbiztosítás piacán kényszerű kockázatközösség van, aminek az érvényesít-
hetőségét megtöri, ha nincs olyan szabály, amely alapján nem egyedül a biztosító fizetőképese-
ségétől függ a károk megtérülése. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 2009. évi LXII. 61. § (3) bek.] 29

1245/B/2011. AB határozat

Nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy a közjegyző a saját maga által készített
okiratot látja el végrehajtási záradékkal. A végrehajtható okiratok közjegyző általi elkészítését
és végrehajtási záradékkal történő ellátását ugyanolyan garanciális eljárások előzik meg, mint
a bírósági határozatokét. [Alkotmány 57. § (1) bek.; 1994. évi LIII. tv. 224/A. § a) pont] 32

25/2012. (V. 18.) AB határozat

A közalapítványok megszüntetésének kezdeményezésére az állami alapítónak biztosított egy-
oldalú jogosultság a nem-állami társalapító, illetve az alapítvány mint önálló jogi személy alap-
vető jogait is sérti. [Alaptörvény I. cikk (4) bek., II. cikk, XIII. cikk és XXVIII. cikk (7) bek.; 2006.
évi LXV. tv. 1. § (6) bek.] 33

Büntetőjog*166/2011. (XII. 20.) AB határozat*

I. Amikor az Alkotmánybíróságnak arról kell döntenie, hogy az indítványokkal támadott jog-
szabályi elemek sértik-e az Emberi Jogok Európai Egyezményét (Egyezmény), az Egyezmény
értelmezéséhez az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát veszi alapul.
II. A pártatlanság látszatának követelményét és a fegyverek egyenlőségét (a tisztességes eljá-
ráshoz való jogot) sérti az a szabály, amely szerint kiemelt jelentőségű ügyekben az a bíróság
is illetékes, ahol az ügyész – a legfőbb ügyész döntése alapján – az eljárás ésszerű időn belüli,
illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel.
III. A személyes adatok védelmével ellentétes, ha a törvény a büntetőeljárásban résztvevő tanú
személyi adatainak zárt kezelését, illetve annak mellőzését mérlegelés tárgyává teszi.
IV. Sérti az eljárási funkciómegosztás alkotmányi elvét és a pártatlan bírósághoz való jogot, ha
a nyomozási bíró köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizáró-
lag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástechnikai szempontjaira.
V. A kiemelt jelentőségű ügyekben elrendelhető őrizet legfeljebb 120 órás időtartama sérti a
személyes szabadsághoz való alapjogot.
VI. A terhelt távollétében lefolytatott eljárás – egyéb feltétel mellett is – csak akkor egyeztethető
össze az Alkotmánnyal és az Egyezménnyel, ha a külföldön ismert helyen tartózkodó terhelt
szökésben van, azaz tudatosan vonja ki magát az igazságszolgáltatás alól, illetve, ha egyértel-
műen lemondott a tárgyaláson való részvételi jogáról.
VII. Az Alkotmány által biztosított védelemhez való jogot sérti, ha a terhelt és a védő érintkezé-
se az őrizet első negyvennyolc órájában az ügyész diszkrecionális jogkörben hozott döntésével
megtiltható. [Alkotmány 2. § (1) bek., 55. § (2) bek., 57. § (1), (3) és (5) bek., 59. § (1) bek.; az
emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én

kelt Egyezmény 5. cikk (3) bek., 6. cikk (1) bek., 1998. évi XIX. tv. 17. § (9) bek., 96. § (1) bek., 195. § (1) és (2) bek., 209. § (1) bek., 532. § (1) bek., 554/C. §, 554/G. §, 554/J. §, 2011. évi LXXXIX. tv. 27. § (1)–(2) bek.] 35

Önkormányzati rendeletek felülvizsgálata

71/2011. (X. 12.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az indítványt mindig a hatályos jog alapján bírálja el. Alkotmányellenesség válik az az önkormányzati rendelet, amely az utóbb módosított törvényi rendelkezésen alapul, és amelyet az önkormányzati jogalkotó nem „igazít” a megváltozott jogszabályi feltételekhez. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 1997. évi LXXVIII. tv. 25. § (2) bek.; 2011. évi CXXX. tv.; Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének helyi építési szabályzatáról szóló 8/2003. (V. 23.) Kr. számú rendeletének 34. § (5) bek. c) pontja] 43

821/B/2009. AB határozat

I. Helyi adóra vonatkozó önkormányzati rendeletben nem önkényes a jogalanyiség jellegéhez kötötten meghatározott mentesség és kedvezmény, nem eredményezi a kedvezménnyel nem érintett adóalanyok alapjogainak korlátozását. A magánszemélyeknek nyújtott telekadó- és építményadó-kedvezmény az önkormányzat mint jogalkotó mérlegelési körébe tartozó, önmagában alkotmányossági problémát fel nem vető, helyi gazdaság- és adópolitikai kérdés.
II. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány jogegyenlőségi szabályaira alapított indítvány esetében is eljárhat adótárgyú szabályok vizsgálata kapcsán, ha a támadott rendelkezés egyben az egyenlő emberi méltóság alapjogának sérelmét is megvalósítja. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., 70/A. § (1) bek., 1990. évi C. tv. 52. § 53. pontja, 1999. évi XLIII. tv. 3. § b) pontja, Pestszentlőrinc–Pestszentimre Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adók bevezetéséről szóló 20/1995. (VI. 29.) számú rendelete 7. §-a, 14. §-a] 44

143/2011. (XII. 2.) AB határozat

Az önkormányzati tulajdonú, nem lakás céljára szolgáló ingatlanok bérbeadása olyan polgári jogügylet, amelyre a Polgári Törvénykönyv rendelkezései az irányadók. E jogügyletben az önkormányzat tulajdonosként, azaz a bérlővel mellérendeltségi pozícióban álló jogalanyként vesz részt. Az önkormányzati képviselő-testületnek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy önkormányzati rendeletben az állampolgárookra is kötelező érvénnyel állapítsa meg a bérleti szerződések tartalmi elemeit. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 1993. évi LXXVIII. tv. 36. § (2) bek.; Pomáz Város Önkormányzatának 7/2002. (III. 21.) számú rendelete 40. § (7) bek. és 2. számú melléklete]. 46

145/2011. (XII. 2.) AB határozat

A jogszabályokkal ellentétesen összehívott és megtartott képviselő-testületi ülés sérti a jogállamiság elvét. Az ilyen ülésen meghozott önkormányzati rendeletek közjogilag érvénytelenek. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 1990. évi LXV. tv. 12. § (2) bek.; Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2011. (IV. 14.) és 16/2011. (IV. 15.) számú önkormányzati rendelete] 47

179/2011. (XII. 29.) AB határozat

Mivel az önkormányzati törvény értelmében az alpolgármester nem az önkormányzat képviselő-testületének szerve, sőt a képviselő-testületi tagokon túli személyi körből is választható, ezért törvényellenes, végső fokon alkotmányellenes az, ha a képviselő-testület önkormányzati rendeletben hatáskörét az alpolgármesterre delegálja. [Alkotmány 44/A. § (1) és (2) bek., 44/B. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 9. § (2) és (3) bek., 16. § (1) bek., 34. § (2) bek., Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 16/2007. (03. 05.) Kgy. rendelete 12. § (1) bek., (3) bek., (4) bek.]. 48

181/2011. (XII. 29.) AB határozat

Önkormányzati rendelet kizárólag törvény felhatalmazása alapján és az abban meghatározott körben rendelheti el személyes adatok kezelését. [Alkotmány 44/A. § (2) bek. és 59. § (1) bek.; Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése 15/2003. (04. 14.) Kgy. rendeletének 33. § (6), (7) és (8) bek.] 49

Hatásköri és eljárási kérdések

868/B/2006. AB végzés

Az egészségügyi hozzájárulás központi adónemnek minősül, az ezt szabályozó törvény alkotmányossági felülvizsgálata tekintetében az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozott. Nincs mód az indítvány érdemi elbírálására, ha abban az Alkotmányban külön felsorolt alapjogok sérelmén kívül más alkotmányellenességre is hivatkoznak. [Alkotmány 32/A. § (2) bek.; 1998. évi LXVI. tv. 3. § (3) bek.] 50

571/D/2010. AB határozat

I. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján nem vizsgálja érdemben a jogegységi határozat alkotmányosságát akkor, ha a bíróságok az alapeljárásban nem alkalmazták, illetve a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárásban pusztán a vitatott bűncselekményi minősítés dogmatikai érvei között jelölte meg a BJE indoklásában foglaltakat.
II. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya elsősorban és alapvetően a jogegységi határozat rendelkező részében adott értelmezés. Amennyiben az Alkotmánybíróság ezt az értelmezést akár formai, akár tartalmi, vagy mindkét okból alkotmányértőnek találja, nemcsak a jogegységi határozat rendelkező részét, hanem annak indoklását is megsemmisíti. A jogegységi határozat indoklása azonban önmagában vagy részleteiben nem lehet tárgya absztrakt normakontroll-eljárásnak. [Alkotmány 2. § (1) bek., 57. § (4) bek.; 1978. évi IV. törvény 274. § (1) bek.; 1/2004. Büntető Jogegységi Határozat] 50

744/B/2010. AB végzés

A költségvetési törvény végrehajtására kiadott rendeletet az Alkotmánybíróság a hatáskör-korlátozás miatt nem vizsgálhatja, ha a rendelet kapcsán felvetett alkotmányossági probléma csak a költségvetési törvény szabályaival együtt értelmezhető. [Alkotmány 32/A. § (2) bek.; 2009. évi CXXX. tv. 6. § (4)–(5) bek., 316/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet]. 51

379/B/2003. AB végzés

Nincs mód az indítvány érdemi elbírálásra, ha a központi adónemről szóló törvényt az Alkotmányban külön felsorolt alapjogok sérelmén kívül más alkotmányos rendelkezés megsértése miatt is támadják. [Alkotmány 32/A. § (2) bek.; 2007. évi CXXVII. tv. 124. § (3) bek.] 52

76/2011. (X. 28.) AB határozat

Az a tény, hogy az Alkotmánybíróság eljárásában vizsgált indítványok a korábbi, alkotmányellenességet kimondó határozat kihirdetésének időpontja után érkeztek az Alkotmánybíróságra – de az alapul fekvő jogviszonyok mindkét esetben egyező időben jöttek létre –, nem eredményezheti azt, hogy a jogait a rendes bíróság előtt érvényesíteni kívánó személyek jogvitája az egyik esetben alkotmányos, a másik esetben pedig ismerten alkotmányellenes jog alapján ítéltessen meg. [Alkotmány 50. § (1) bek.; 1989. évi XXXII. tv. 43. § (1)–(2), (4) bek.; 1988. évi I. tv. 46. §] 52

1132/D/2007. AB határozat

Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítéséről szóló alkotmányi rendelkezésben szereplő „költségvetésről szóló törvény”-nek minősül a tizenharmadik havi különjuttatás időarányos részének kifizetését előíró szabály, ezért a visszaható hatály tilalmára alapított indítvány érdemben nem bírálható el. Ezzel szemben az emberek közötti diszkrimináció tilalmának sérelmére hivatkozó indítvány alapján az érdemi vizsgálatnak nincs akadálya. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 32/A. § (2) bek., 70/A. § (1) bek.; 2005. évi CXVIII. tv. 38. § (4) bek.] 53

1413/B/2008. AB határozat

I. Az Alkotmánybíróság a pénzügyi tárgyú törvények esetében a korlátozott hatáskört megalapozó szabály alkalmazásánál a támadott törvény elnevezésén túl a konkrét esetben kifogásolt rendelkezések tartalmát, funkcióját is figyelembe veszi.
II. A kellő felkészülési idő követelménye alapján alkotmányellenesség csak akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívóan rövid, és ezzel a jogbiztonságot súlyosan veszélyezteti vagy sérti.
[Alkotmány 2. § (1) bek. és 32/A. §; 2008. évi LXXXII. tv. 29. § (1) bek. és 32. § (3)–(4) bek.] 54

1813/B/2010. AB végzés

Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt kifejezett rendelkezésével a jövőre nézve alkalmazandónak nyilvánította, úgy az alkalmazhatóság tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel ismételt döntést hozni. Ha az Alkotmánybíróság általános jelleggel megtiltotta egy formálisan hatályon kívül helyezett jogszabály alkalmazását, ez a tilalom az alkotmánybírósági határozatok *erga omnes* jellegére tekintettel a folyamatban lévő peres eljárásokban kötelező a jogalkalmazó szervekre és az eljárás alanyaira is. [1989. évi XXXII. tv. 43–44. §-ai; 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendelet; 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendelet; 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet] 56

357/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmának sérelmére hivatkozó indítvány alapján is elvégezheti a központi adónemet szabályozó törvény vitatott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát, amennyiben az indítványozó természetes személyek közötti, az emberi méltóság alapjogát sértő megkülönböztetésre hivatkozik. Nem természetes személyek közötti hátrányos megkülönböztetést állító indítványt azonban hatáskör hiányában visszautasítja. [Alkotmány 32/A. § (2) bek., 54. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1995. évi CXVII. tv. 65. § (1) bek. a) pont] 57

3001/2012. (VI. 21.) AB végzés

A hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló alkotmánybírósági hatáskörbe kizárólag olyan ügyek tartoznak, amelyekben a hatásköri vita az Alaptörvény értelmezésével dönthető el. [2011. évi CLI. tv. 36. § (1) bek.] 58

21/2012. (IV. 21.) AB határozat

Elvont alkotmányértelmezési hatáskörében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését akkor értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethető az Alaptörvényből. [Alaptörvény IX. cikk (2) és (3) bek.; 2011. évi CLI. tv. 38. § (1) bek.] 59

3008/2012. (VI. 21.) AB végzés

A jogszabály alaptörvény-ellenességének kimondására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyalanná válik, ha a panasz alapjául szolgáló bírói határozatot a felülvizsgálati eljárás során a Kúria hatályon kívül helyezi, és egyúttal az alsóbb fokú bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezi. [2011. évi CLI. tv. 59. §, Ügyrend 63. § (2) bek. e) pont] 59

3013/2012. (VI. 21.) AB végzés

Bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság csak akkor mondja ki a korábban alaptörvény-ellenessé minősített jogszabály alkalmazási tilalmát, ha korábbi döntése is bírói kezdeményezésen alapult és az adott ügyben rendelkezett az alkalmazási tilalom tárgyában. [2004. évi CXL. tv.; 2011. évi CLI. tv. 25. §, 45. §; 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet] 60

3019/2012. (VI. 21.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívásának eleget tevő beadványnak a határidő utolsó napjáig be kell érkeznie, e határidő elmulasztása esetén a panaszt nem lehet érdemben elbírálni. [2011. évi CLI. tv. 64. § c) pont, Ügyrend 50. § (1) bek.] 61

Alkotmányjogi panaszok befogadása*3003/2012. (VI. 21.) AB végzés*

Nem vet fel alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést az az alkotmányjogi panasz, amely a bíróság hatáskörébe tartozó törvényértelmezéssel megoldható. [2011. évi CLI. tv. 26. § (1) bek.] 62

3004/2012. (VI. 21.) AB végzés

A 2012 előtt benyújtott alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárásokban is döntenie kell a befogadról. Nem fogadható be az alkotmányjogi panasz, ha olyan alkotmányjogi problémát vet fel, amelyet az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már rendezett, ezért a panasz nem tartalmaz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. [1994. évi LXXI. tv. 58. §, 2011. évi CLI. tv. 29. §] 62

3005/2012. (VI. 21.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata alapján is hivatkozhat ítélt dologra, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – a régi Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései alapján ez lehetséges. [1952. évi III. tv. 23. § (1) bek. b) pont, 1997. évi LXVI. tv. 2. § (1) bek., 17. §, 2011. évi CLI. tv. 31. §]. 63

3007/2012. (VI. 21.) AB végzés

Nem nyújtható be „közvetlen” alkotmányjogi panasz az olyan jogszabállyal szemben, amely csak az adóhatóság döntése révén hatályosul. [2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bek.] 63

3011/2012. (VI. 21.) AB végzés

Az alkotmányjogi panasz nem fogadható be, ha az indítványozó a kifogásolt hatósági végrehajtási cselekménnyel szemben nem vette igénybe a törvényben jogorvoslati lehetőségként biztosított végrehajtási kifogást. [2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bek. b) pont; 2003. évi XCII. tv. 159. § (1) bek.] 64

3018/2012. (VI. 21.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásának a jogorvoslat kimerítésére irányuló követelményét kielégítettnek tekinti akkor, ha a panaszos a közigazgatási határozatot bíróság előtt támadja meg, és a bíróság jogerős döntést hozott. Nem fogadja be ugyanakkor az indítványt, ha az nem vet fel alapvető alkotmányjogi kérdést. [2011. évi CLI. tv. 26. § (1) bek., 29. §; 6/2009. (V. 14.) FVM rendelet] 64

3020/2012. (VI. 21.) AB végzés

Nem állnak fenn a „közvetlen” panasz előterjesztésének feltételei, ha a támadott rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, és annak hatályosulása közvetlenül nem érintette. [2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bek., 64. § d) pont, Ügyrend 30. § (2) bek. c) pont] 64

3022/2012. (VI. 21.) AB végzés

„Régi” panasz alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetén megsemmisíti a támadott jogszabályt. „Régi” panasz alapján mulasztás megállapítására és jogalkotási kötelezettség előírására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. [2011. évi CLI. törvény, 52. § (1) bekezdés f) pont, 12/2001. (I. 31.) Korm. r.] 65

3023/2012. (VI. 21.) AB végzés

Jogegységi határozat közvetlenül, bírói döntés nélkül nem okozhat jogsérelmet, ezért „közvetlen” panasz-eljárásban jogegységi határozat alkotmányossága érdemben nem vizsgálható felül. [2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bek.; 1/1999. Büntető jogegységi határozat] 65

TANULMÁNYOK

Paczolay Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben 67

Darák Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel 70

Balogh Zsolt – Marosi Ildikó:

Vonzások és taszítások bíróságok között; Gondolatok az alkotmányjogi panaszról 73

Köblös Adél: A „rég típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben 80

Bitskey Botond – Gárdos-Orosz Fruzsina:

A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai 89

Kadlót Erzsébet: Az indítványok szűréséről 96

Kozma György: Kapcsolódások az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eljárásai között 105

Osztovits András: A valódi alkotmányjogi panasz egyes eljárásjogi kérdéseiről 109

Vörös Imre: A magyar Alkotmánybíróság esete az európai joggal 114

HIVATKOZÁSOK

Az Alkotmánybíróság intézményével, illetve gyakorlatával kapcsolatos hivatkozások 122

DÖNTÉSEK

ALKOTMÁNYJOG Alapjogok

988/B/2009. AB határozat

Az állam – ha a saját név viselésének alkotmányos alapjogát biztosította – eldöntheti, hogy mit tekint az egyes személyek nevének, és meghatározhatja a név megválasztásának, viselésének, megváltoztatásának szabályait is. A nemesi előnevek és címek hivatalos viszonyokban való használatának tilalma ezért nem alkotmányellenes. [Alkotmány 54. § (1) bek.; 1947. évi IV. tv. 3. § (1) és (2) bek.]

Az indítványozó az egyes címek és rangok megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvény (Tv.) 3. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll indítvány keretében. Álláspontja szerint a nemesi előnév (nemesi cím) használatának általános érvényű, differenciálatlan törvényi tiltása sérti az emberi méltósághoz való jogot [Alkotmány 54. § (1) bekezdése], mivel a névviseléshez való jog mint az emberi méltóságból levezetett jog elidegeníthetetlen és – a névválasztás és a névváltoztatás jogával ellentétben – az állam által nem korlátozható. A névhasználat a hivatalos társadalmi viszonyokon túl az egyén magánszférájába is tartozik, ezért a magánviszonyokban való használat tiltása nem alkotmányos. Az állam indokolatlanul és aránytalanul avatkozik be a személyek magánszférájába azzal, hogy általános névhasználati tilalmat ír elő.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság az indokolásában hivatkozott az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatra, amely szerint az emberi méltósághoz való jog mint általános személyiségi jog alapján minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható. E határozat ugyanakkor azt is kifejtette, hogy mindössze a névjog első tartományához tartozó saját névhez való jog élvez olyan abszolút alkotmányossági védelmet, amelynél a korlátozhatóság kérdése fel sem merülhet. A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a „névjog” alkotmányos alapjogi tartalmába mi tartozik bele, valamint azt, hogy ezt a tartalmat sérti-e a támadott törvényi rendelkezés.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam – ha a saját név viselésének alkotmányos alapjogát biztosította – eldöntheti, hogy mit tekint az egyes személyek nevének, és a név megválasztásának, viselésének, megváltoztatásának szabályait is meghatározhatja. A

névviselés alanyi jogának tartalmát, annak határait az alkotmányos jogszabályok határozzák meg. A Tv. által felsorolt nemesi előnevek, illetve címek ma már a hivatalos névnek nem részei. Különösen fontos ez abból a szempontból, hogy a Tv.-t megelőző korokban az előnévhez és címhez előjogok, többletjogosítványok kapcsolódtak, és a támadott törvény éppen az ebből fakadó társadalmi egyenlőtlenségnek a megszüntetését célozta. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az emberi méltósághoz való jogból levezetett, a saját név viseléséhez fűződő alkotmányos alapjog tartalmát a támadott jogszabályi rendelkezés nem sérti. A testület a címek és rangok használata tilalmának terjedelme vonatkozásában – a Tv. indokolását is idézve – ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a Tv. valójában az egyes címek és rangok hivatalos viszonyokban való használatának tilalmáról rendelkezik, és a jogalkotó a tilalom megszegéséhez szankciót vagy más jogkövetkezményt nem fűz, így a tilalom betartása a magánhasználatban, a magánérintkezésben nem kényszeríthető ki. Az állam az anyakönyvi hatósági nyilvántartás vezetőjeként meghatározhatja, hogy az anyakönyvbe milyen adatok kerülhetnek bejegyzésre, a magánérintkezésben történő névhasználat azonban a privátautonomia része.

A határozathoz Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint a Tv. indokolásának az Alkotmánybíróság határozata indokolásában való idézése azt a látszatot keltheti, mintha a törvényhozó akkori megítélésének ma is érvényesülnie kellene. Ezzel szemben a névhasználat demokratikus viszonyoknak megfelelő rendezésével megállapítható, hogy – az időközbeni jogfejlődéssel is összhangban – a jelenlegi körülmények között az sem lenne alkotmányellenes, ha a Tv. a jövőben hatályát vesztené.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint az indokolásnak az „általános személyiségi jog” fogalmára alapozása nem fogadható el. Az Alkotmánybíróság gyakorlata tévesen értelmezte úgy az emberi méltóság sérthetetlenségét – mely eredetileg a megaláztatás tilalmát jelentette –, mint az „általános személyiségi jog” megfogalmazását, majd ennek segítségével egy sor magánjogi jogosítványt mint alkotmányos alapjogot olvasott bele az Alkotmányba. Ezzel a megoldással az egyszerű törvényhozással szabadon alkotható és módosítható tárgyköröket az Alkot-

mány felhatalmazása nélkül az alkotmánybírák ellenőrzése alá vonta, és ezzel a demokratikus törvényhozás szabadságát önkényesen korlátozta. Az eredetileg a „megaláztatás tilalmát” jelentő emberi méltóság azonban ezen az úton olyan tartalmak alkotmányellenessé nyilvánításához is utat nyitott, amelyek sokszor semmilyen megaláztatást nem jelentenek. Nem lehet tehát elfogadni az „általános személyiségi jogból” levezetett

„alkotmányos névjog” korlátait. A jelen esetben ennek az érvelésnek az a következménye, hogy pl. a nemesi címeket és ezek szabad használatát hivatalos névhasználatként vagy éppen ezek megtiltását a törvényhozás szabad döntésére lehet bízni.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 939.

94/2011. (XI. 17.) AB határozat

A jogállamiságot és a tulajdonhoz való jogot sértő alkotmányellenes mulasztás, hogy a törvényhozó nem teremtette meg a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló törvényben előírt tulajdoni korlátozásokkal összefüggésben a tulajdonhoz való jog védelmének garanciáit, és nem alkotta meg a kártalanítási igények érvényesítésének speciális szabályait [Alkotmány 2. § (1) bek., 13. § (1) bek.; 2000. évi CXII. tv. 6. § d) és f) pont]

Az indítványozók a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (Btv.) tulajdont korlátozó rendelkezéseivel összefüggésben fordultak az Alkotmánybírósághoz. Egyrészt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték amiatt, hogy a jogalkotó elmulasztotta megalkotni azokat a szabályokat, amelyek a tulajdonosok, vállalkozók kártalanítását szolgálják. Előadták, hogy a Btv. által okozott károkhoz kapcsolódó kártalanítási eljárások jogalapjának tekintett, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (Étv.) szabályozott kártalanítási szabályok nem alkalmasak a tulajdonhoz való jog érvényesülésének garantálására. Mivel a Btv. speciális korlátozó szabályaihoz nem kapcsolódnak speciális, a Btv.-ben rögzített kártalanítási szabályok, sérül a jogállamiság követelménye is.

A tulajdonhoz való jogra tekintettel sérelmezték, hogy a Btv.-ben meghatározott (a vízpart-rehabilitációs tervben, továbbá a településrendezési tervben zöldterületi területfelhasználási egységbe sorolt bizonyos ingatlanok tulajdonjogát kizárólag a Magyar Állam és helyi önkormányzat szerezheti meg közfeladat ellátása céljából, és a terület közcélú használata a közterületi jelleg megőrzése érdekében nem korlátozható. Az indítványozók szerint a közhasználatú zöldterületek kialakítása során a „területrendezési terv” előírta a települések központi területéhez kapcsolódó belterületi parthossz 30%-án a parti sétány kialakítása érdekében változó szélességű zöldterület létesítését, ezzel a jogalkotó többségében magántulajdonban levő ingatlanokat „minősített közterületnek”, ami ellentétes

a jogállamisággal is. Emiatt a Btv. 6. § d) és f) pontjának megsemmisítését kérték.

Az indítványt az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta, és az alkotmányellenes mulasztás megszüntetésére hívta fel a törvényhozót, a megsemmisítésre irányuló indítványokat pedig elutasította.

Az Alkotmánybíróság utalt a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos gyakorlatára, és áttekintette a Btv. szabályait. Ennek alapján megállapította, hogy a Btv. a Balaton vízminőségének, a környezet, a táj és a természet védelme érdekében számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek a korábbi jogi szabályozástól eltérő, annál szigorúbb terület-felhasználási, építési előírásokat állapítanak meg, amelyek korlátozzák az ingatlantulajdonosok tulajdonhoz való jogát. A Btv. azonban nem tartalmaz kártalanítást szabályozó rendelkezéseket. A Btv. indokolása alapján megállapítható volt ugyanakkor, hogy a törvény előkészítése során felmerült a kártalanítási igények szabályozásának szükségessége, ám az erre vonatkozó törvény nem született meg.

A helyi építési szabályzatból és a szabályozási tervekben eredő tulajdoni korlátozások okozta károk megtérítését szolgáló kártalanítási szabályokat az Étv. rendezi. Azokban az esetekben, amikor a Btv. keretei között megalkotott településrendezési tervek és helyi építési szabályok az ingatlantulajdonos tulajdonhoz való jogának súlyos korlátozását eredményezik, az ingatlantulajdonos az Étv. rendelkezései alapján élhet kártalanítási igényével. Az Alkotmánybíróságnak azonban az indítvány alapján vizsgálnia kellett azt is, hogy a kártalanítás szabályozásának ez a módja megfelel-e a jogbiztonság és ezzel szoros összefüggésben az arányos tulajdonkorlátozás alkotmányos követelményeinek.

Az Étv. kártalanítási szabályai arra a helyzetre megállapított szabályok, amikor a települési önkormányzat szabadon dönt a terület-felhasználási és építési szabályok megalkotásáról, egyúttal módjában áll mérlegelni, hogy a törvényben előírt kártalanítási kötelezettség mellett is vállalni tudja-e a tulajdoni korlátozások előírását. Ezzel szemben a Btv. hatálya alá tartozó területen működő települési önkormányzatoknak ez a döntési szabadsága a Btv. által erőteljesen korlátozott. Az Étv.-ből az következik, hogy a Btv. által szabályozott korlátozásokkal okozott károk kompenzálásának kötelezettsége a települési önkormányzatokat terheli,

anélkül, hogy e kötelezettségük teljesítéséhez szükséges anyagi eszközöket a helyi önkormányzatok számára a törvény biztosítaná. Holott a Btv. tulajdonosi jogokat korlátozó rendelkezéseinek jelentős része alapvetően nem helyi közérdeket, hanem szélesebb társadalmi érdeket szolgál. A kártalanításra kötelezett települési önkormányzatok anyagi eszközeinek hiánya, fizetéseképtelensége ebben az esetben nem pusztán egy önkormányzati feladat alacsonyabb minőségi szinten történő ellátását, hanem a korlátozással érintett ingatlantulajdonosok Alkotmányban szabályozott alapjogának sérelmét eredményezi.

A törvényhozó nem alkotta meg a kiemelt térségekre elfogadott területrendezési tervekben előírt tulajdoni korlátozások által okozott kár megtérítésére vonatkozó speciális szabályokat. A szabályozás egyértelműségének hiányában kétséges a kártalanítás jogalapja, módja és mértéke, folyamatosan vitatható, hogy a károsultnak mely szervhez kell kártalanítási igényével fordulnia és csak hosszas jogviták eredményeként juthat hozzá a károsult az őt megillető kártalanításhoz. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez kiszámíthatatlanná teszi a kártalanítás intézményének működését. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 13. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a törvényhozó nem állapította meg a Btv.-ben előírt tulajdoni korlátozásokkal összefüggő kártalanítási igények érvényesítésének sajátos szabályait. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2012. április 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a támadott, tulajdoni korlátozó rendelkezések alkotmányosságát is.

A Btv. előírásainak végrehajtása során a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek és a településrendezési tervek által zöldterületi terület-felhasználási egységbe sorolt magántulajdonban álló ingatlanok esetében kétirányú tulajdoni korlátozás történt. Egyrészt a jogi szabályozás megváltoztatta ezeknek az ingatlanoknak a rendeltetését. Másrészt korlátozták az ingatlantulajdonos rendelkezési jogát azzal, hogy a Btv. kimondta: ezeknek az ingatlanoknak a tulajdonjogát kizárólag a Magyar Állam és helyi önkormányzat szerezheti meg közfeladat ellátására.

Az Alkotmánybíróság – a Btv.-hez fűzött indoklásra utalva – elfogadta, hogy a passzív (a természeti elemek zavartalan szemlélése, a parti sétányról feltáruuló tájkép látványának térelményt jelentő megélése) és aktív (vízisportok és a strandolás) rekreációs tevékenységek miatt felmerülő területhasználati igények kielégítésére leginkább a zöldterületek alkalmasak. A közhasználatú zöldterületek megnövelésének ez az igénye pedig tekinthető olyan közérdeknek, amely indokolja a tulajdoni korlátozást.

A közhasználatú zöldterületek kialakítása érdekében megállapított tulajdoni korlátozás terhét nem minden, a partmenti településen ingatlannal rendelkező

tulajdonos köteles viselni, hanem csak a tulajdonosok egy csoportját – a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervben, s annak alapján településrendezési tervben zöldterületi terület-felhasználási egységbe sorolt ingatlanok tulajdonosait – kötelezi a törvény a korlátozás túréására. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó szándékai szerint átmenetinek szánt, más összehasonlítható tulajdonosokhoz képest a tulajdonosoknak csak egy csoportját terhelő korlátozás határozatlan időtartamú fenntartása, kártalanítás nélkül, a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményezi. E korlátozás pedig a Btv. vonatkozó rendelkezéseiből következően a szélesebb közérdeket érvényesítő vízpart-rehabilitációs terven, s nem az annak rendelkezéseit átvevő helyi építési szabályzaton alapul.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a tulajdoni korlátozás arányosságát biztosító kártalanítással kapcsolatosan megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a Btv. támadott rendelkezéseivel összefüggésben is fennáll, az értékgarancia alkotmányos szabályozásának hiányában sérelmet szenved az érintett tulajdonosoknak az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való joga. Mivel azonban az Alkotmánybíróság a Btv.-be foglalt tulajdoni korlátozásokkal – így a támadott konkrét rendelkezésekkel is – összefüggő kártalanítási igények érvényesítését szolgáló jogi szabályozás hiányosságai miatt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapította, a megsemmisítésre irányuló indítványt elutasította.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményt csatolt.

Álláspontja szerint nem alkotmányos mulasztást, hanem az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések alkotmányellenességét kellett volna megállapítani, és ezeket határidő tűzésével megsemmisíteni. Ezzel a törvényhozó megkapta volna a lehetőséget az alkotmányellenes helyzet orvoslására, ám ezzel a megoldással az Alkotmánybíróság hatékonyabban tudta volna elérni a célzott hatást. Kifogásolta a mulasztás megállapítását azért is, mert az Alkotmánybíróság csak akkor élhet a mulasztás megállapításával, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Bár az Alkotmánybíróság több határozatban kitágította ezt a jogkörét, és ez a jogos kritika ellenére néha – egy-egy alkotmányos elv elérése céljából mint kisebbik rossz – elfogadható, ám ha egy adott esetben a törvény korlátja közötti hatáskörgyakorlás is elegendő az alkotmányos cél elérésére, akkor az Alkotmánybíróság köteles ezt a megoldást választani.

Alkotmánybírósági ügyszám: 339/E/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 134. számában, 32 621.

65/2011. (XII. 20.) AB határozat

I. Nem alkotmányellenes a minden médiumra kiterjedő hatósági tartalomkontroll akkor, ha a szabályozás tekintettel van a médiatartalom-szolgáltatók közötti különbségekre.

II. Fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit. Az emberi jogok hatósági védelme a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozását jelenti.

III. A forrásvédelem intézménye a sajtószabadság egyik legfontosabb tartalmi eleme. Azt jelenti, hogy az újságíró bármely hatóság által folytatott eljárásban a nyilatkozattételt vagy adatszolgáltatást – legalábbis a forrásai védelmére tekintettel – megtagadhatja, és az eljárási törvények egyértelműen rendezik azokat a kivételes eseteket, amikor bírói felülvizsgálat mellett mégis köteles a hatóságokkal együttműködni.

[Alkotmány 2. § (1) bek., 59. § (1) bek., 61. § (1) és (2) bek.; 2010. évi CIV. tv. 5. §, 6. §, 14–20. §; 2010. évi CLXXXV. tv. 46. §, III. Fejezet, 155. §, 175. §]

Széles indítványozói kör több indítványban támadta a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.), valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. CIV. törvény (Smtv.) több rendelkezését. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában az indítványok egy részét bírálta el.

Az indítványozók támadták az Mttv.-t közjogi érvénytelenségre hivatkozással, továbbá sérelmezték az Smtv. azon rendelkezéseit, amelyek – függetlenül a tartalomszolgáltatás sajátosságaitól – az elektronikus médiával együtt hatósági felügyelet alá rendelik a nyomtatott és az internetes sajtótermékeket, valamint azok előállítóit is. Az indítványok kifogásolták az Smtv. és az Mttv. sajtótermékek nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályait is. Több indítványozó sérelmezte az Smtv. újságírói források védelmére vonatkozó szabályozását, ebben a kérdéskörben alkotmányjogi panasz is érkezett. Az indítványozók emellett támadták az Mttv. adatszolgáltatásra vonatkozó több rendelkezését is. Végül indítványok érkeztek a Média- és Hírközlési Biztos (Biztos) Mttv.-beli jogintézményének létrehozása és eljárási lehetőségének meghatározása kapcsán is.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat az elbírált körben részben megalapozottnak találta:

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy részben alkotmányellenes az Smtv. tartalmi kontrollja a sajtótermékek tekintetében, ezért az erre vonatkozó szabályozást 2012. május 31. napjával megsemmisítette.

2. Megsemmisítette az Smtv. forrásvédelemre vonatkozó egyes rendelkezéseit.

3. Az egész jogrendre kiterjedő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg arra tekintettel, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a forrásvédelem jogági szabályait.

4. Ugyancsak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem szabályozta kielégítően a médiatartalom-szolgáltatók adatszolgáltatási kötelezettségét az információforrások és az ügyvédi titok védelmével kapcsolatosan.

5. Megállapította a szükségtelen adatszolgáltatási kötelezettség alkotmányellenességét.

6. Alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Média- és Hírközlési biztosra vonatkozó teljes szabályozást.

Az Alkotmánybíróság elsőként az Mttv. közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványokat bírálta el, de azokat egyik esetben sem tartotta megalapozottnak.

A tartalomkontrollra vonatkozó szabályozás vizsgálatát az Alkotmánybíróság az Smtv. szabályozásának áttekintésével vezette be. Tisztázta, hogy az Smtv. értelmező rendelkezései szerint a tartalomkontroll valamennyi médiumot érinti, amely médiatartalom-szolgáltatást végez. Idetartoznak a mediaszolgáltatók (lineáris és lekérhető szolgáltatást nyújtó médiumok), valamint a sajtótermékek (nyomtatott és internetes sajtótermékek). Az Smtv. alkotmánybírósági vizsgálatot megelőző módosítása egyértelművé tette, hogy a mediaszolgáltatás és a sajtótermék kiadása üzletszerű, illetve gazdasági szolgáltatásként végzett tevékenység esetén tartozik a törvényi szabályok hatálya alá.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a véleményszabadságra és a sajtószabadságra vonatkozó eddigi gyakorlatát. Ebben a körben az alábbi főbb megállapításokat tette:

A véleményszabadság és a sajtószabadság demokratikus társadalmakban betöltött alapvető szerepe, kettős meghatározottsága mellett hangsúlyozta, hogy a demokratikus közvélemény alakítása a sajtó mint intézmény jogaként, egyben felelősségeként jelentkezik. Megjegyezte, hogy a sajtószabadság egyéni alapjogi megközelítése mellett, azt kiegészítő közösségi alapú értelmezése – élesen elhatárolva azt a különböző kollektivistá, véleménymonopóliumon alapuló megfontolásoktól – nem idegen a demokratikus gondolkodástól, sőt a demokratikus jogrendszerek alapját képezi.

Az Alkotmánybíróság általánosságban megalapozottnak ítélte az Smtv. által alkalmazott fogalmi változásokat, nem zárta ki a tartalomkontroll általános, minden médiumra kiterjedő lehetőségét.

Megállapította, hogy a sajtószabadság egyik médium esetében sem korlátozhatatlan, a szükséges és arányos korlátozást részben az egyéni alapjogok érvényre juttatása, részben pedig az elsődlegesen be nem avatkozásra kötelezett államnak a demokratikus köz-

vélemény kialakítása érdekében fennálló intézményvédelmi kötelezettsége indokolhatja.

A médiaszolgáltatók ugyanakkor a korábbiakban sem és a hatályos szabályozás alapján sem kezelhetők egységesen: a jogalkotó eddig is alkotmányosan tett különbséget az audiovizuális médiumok és a nyomtatott sajtó között. A különbségtételt részben az adatátvitel technológiájával (frekvenciaszűkösség) magyarázta, részben pedig a közönségre gyakorolt hatásmechanizmusban fennálló alapvető különbséggel indokolta. Korábbi határozataiban foglaltakkal támasztotta alá és egyértelművé tette, hogy a lineáris és lekérhető szolgáltatások esetében – a továbbítás technikai megoldásától függetlenül – a sajtószabadság nagyobb mértékű korlátozására lát alkotmányosan lehetőséget, mint a nyomtatott és az internetes sajtótermékekkel összefüggésben.

A hatásmechanizmust figyelembe vevő korlátozás a technológiai fejlődés által lehetővé váló konvergencia miatt alkotmányosan elfogadható indoka lehet az internetes tartalmak kontrolljának is akkor, ha a jogalkotó az internetes tartalmak között is megkülönbözteti az internetes sajtótermékeket és az egyéb szolgáltatásokat.

Az Mttv. és az Smtv. rendelkezéseinek együtteséből formálódó rendszer a nyomtatott és az internetes sajtótermékekre nézve azzal a következménnyel jár, hogy az eddigi kiadást megelőző kötelező regisztráció és a tartalommal szembeni büntetőjogi, polgári jogi, illetve az egyes közlésekkel kapcsolatos hatósági (lásd például a reklámkorlátozásokért viselt közigazgatási jogi) felelősség megváltozik. Az új médiaszabályozás rendszerében meghatározott körben általánossá válik a médiatartalmak hatósági kontrollja, amivel kapcsolatban alkotmányellenesség abban az esetben állhat fenn, amennyiben annak tartalma és terjedelme egy demokratikus társadalomban a szabad sajtó működését, működtetésének feltételeit szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, figyelmen kívül hagyva a sajtószabadság korlátozásának általános és médium-specifikus mércéit. A továbbiakban az Alkotmánybíróság e szisztematikus állami kontroll tartalmát és terjedelmét, ezzel összefüggésben pedig annak szükségességét és arányosságát vizsgálta a nyomtatott és az internetes sajtótermékek vonatkozásában.

A tartalomkontroll

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Smtv. 14–20. §-ai valamennyi médiatartalom-szolgáltatóra kiterjednek. A tartalomkontroll alkotmányossága azonban az egyes médiumok specifikumainak vizsgálata alapján ítéltető meg.

Az indokolás értelmében a nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében az emberi méltóságra [Smtv. 14. § (1) bekezdés], a nyilatkozatot adó személy jogaira (Smtv. 15. §), az emberi jogokra (Smtv. 16. § második fordulata), valamint a magánélet védelmére (Smtv. 18. §) alapított hatósági fellépés a sajtószabadság szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását való-

sítja meg. A szabályozás a médiatartalom-szolgáltatók kötelezettségeit együttesen rendezi. Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy határozatának jogkövetkezményei ne érintsék közvetlenül az audiovizuális (és rádiós) médiára vonatkozó szabályozást és az 1996 óta folyó hatósági gyakorlatot. A nyomtatott és az internetes sajtótermékek esetében megállapított alkotmányellenesség konzekvenciáit ezért az Alkotmánybíróság az Smtv. személyi hatályára vonatkozó szabályainál vonta le, kivonva a nyomtatott és az internetes sajtótermékeket az Smtv. hatálya alól. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját a jövőre nézve állapította meg. Részben azért, hogy a jogalkotó rendezni tudja a megsemmisítéssel a jogszabályszerkesztés módja miatt előálló nem kívánt következményeket (a megsemmisítéssel a sajtó-helyreigazítás lehetősége is megszűnik az érintett körben), részben pedig meg kívánta adni a törvényalkotó számára azt a döntési jogot, hogy a jövőben az alkotmányos tartalomkontroll lehetőségét fenntartsa-e vagy sem az internetes és a nyomtatott sajtó tekintetében.

A sajtótermékek nyilvántartásba vétele

Az Alkotmánybíróság indokolása értelmében a normatív nyilvántartási rendszerek esetében, ami a magyar szabályozást is jellemzi, a szabadságjog érvényesülésének fokmérője az állami beavatkozás lehetőségének a mértéke. A nyilvántartás akkor alkotmányos, ha az csupán adminisztratív aktusra korlátozódik, és a hatóságként fellépő államnak nincs mérlegelési joga a nyilvántartásba vételre irányuló kérelem tárgyában (cenzúra tilalma), illetve a terjesztést, kiadást akadályozó nyilvántartásból való törlés elrendelésére (betiltás) is csak gondos mérlegelésen alapuló törvényi szabályozás alapján, kivételesen kerülhet sor. A vizsgált Mttv.-beli rendelkezések adattartalma, a valamennyi, a nyilvántartáshoz kapcsolódó állami aktszal szembeni bírói kontroll, a tartalom alapú hatósági vizsgálódás kizártsága miatt az Alkotmánybíróság a szabályozást alkotmányosnak tekintette.

Az adatszolgáltatási kötelezettség

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a médiahatóság adatmegismerésére és adatkezelésére vonatkozó szabályokat is. Ebben a körben az indítványozók arra hivatkoztak, hogy az Mttv. a 155. § bekezdésében olyan szélesre nyitja a hatóság adatmegismerési és adatkezelési jogát, illetve az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségét, amely kiterjed a személyes adatokra és törvény által védett titkokra, ideértve az üzleti titkoknak minősülő adatokat is.

Az Alkotmánybíróság az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben elutasította az Alkotmány 59. §-ának sérelmére alapított indítványokat.

Adatszolgáltatás – forrásvédelem

Az indítványozók, valamint az alkotmányjogi panaszos az Smtv. 6. §-ának, illetve a 6. § egyes rendelkez-

zéseinek megsemmisítését kérték arra hivatkozva, hogy az a sajtószabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti.

A szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát megelőzően az Alkotmánybíróság áttekintette az Európai Emberi Jogi Bíróságnak (a továbbiakban: Bíróság) az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikkéhez kapcsolódó és kifejezetten az újságírói források felfedése tárgykörében kialakított gyakorlatát. Döntésének kialakításában a Bíróság gyakorlatát vette alapul.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a forrásvédelem – a Bíróság gyakorlatában is hangsúlyozottan – a sajtószabadság része, a sajtó demokratikus társadalomban betöltött szerepének egyik sarokköve. Az „újságírói források” azon információk alapját jelentik, amelyek a közügyekhez kapcsolódó nyilvános diskurzus számára elengedhetetlenek. Forrásvédelem címén nem az információ, nem az információt átadó személy, avagy dokumentum tarthat számot védelemre, hanem az információt átadó személy és az újságíró között fennálló bizalmi viszony, amelynek révén a közügyekkel kapcsolatos tények és vélemények a nyilvánosság elé kerülhetnek. Nem élvez tehát forrásvédelem címén büntetőjogi felelőtlenséget a bűncselekményt elkövető újságíró, avagy forrása, de önmagában a közérdekre hivatkozás sem elegendő e bizalmi viszony áttörésére. Az Smtv. tehát helyes és alkotmányos úton jár, amikor a hatóságokkal szemben is érvényesíthető jogként határozza meg az újságírói források védelmét. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a vizsgált rendelkezés értelmében a védelem csupán deklaratív mindaddig, amíg a nyomozó hatóság által állított közérdek – fennállásának és súlyának előzetes felülvizsgálata nélkül – elegendő ahhoz, hogy az újságíró forrásának kilétét, a forrás kilétének azonosítására alkalmas, birtokában lévő dokumentumokat kiadja a hatóság számára. A testület indokolása kitért arra is, hogy a Smtv. 6. §-ának és az Mttv. IV. Fejezet, általános eljárási szabályainak, különösen az Mttv. 155. §-ának együttes olvasata alapján az a következtetés vonható le, hogy a médiatartalom-szolgáltató az Smtv. 6. §-ában szabályozott forrásvédelem körében is az általános szabályok szerint, a szubszidiaritást és eljárási garanciákat nélkülöző eljárásban köteles a hatóság adatszolgáltatásra, forrásfeltárássra kötelező határozatának eleget tenni. A médiatartalom-szolgáltatással összefüggésbe hozható minden adatra kiterjedő adatszolgáltatási kötelezés révén, a fentiek szerinti mérlegelést biztosító bírói felülvizsgálat hiánya miatt pedig a hatóság nehézség nélkül azonosíthatja az információt átadó személy kilétét, annak feltárássra irányuló kötelezés nélkül is.

Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva, az egész jogrendre kiterjedően állapított meg alkotmányellenes mulasztást, mivel egyik eljárási szabályrend sem tartalmazott megfelelő garanciákat az újságírói források védelme tekintetében.

Adatszolgáltatás – az üzleti titok

Az Alkotmánybíróság a törvény által védett adatokra, titkokra vonatkozó feltétlen adatszolgáltatási kötelezettség esetkörében megállapította, hogy az Mttv. és az Smtv. indítványokkal érintett rendelkezései értelmében [Mttv. 155. § (2) bekezdése] a hatóság eljárási bírsággal garantálva megismerheti az ügyfél törvény által védett titkait, különösen az üzleti titkokat, és birtokába juthat a jogi képviselőjével folytatott kommunikációnak is.

Az Alkotmánybíróság – az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a jogi személy gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel – a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét. Az alapjog korlátozásának vizsgálatakor arra a következtetésre jutott, hogy a jogsértő magatartásokkal kapcsolatban vizsgálódó hatóság, lévén nem gazdasági szereplő, törvényi felhatalmazással – a gazdasági társaság jogszerű érdekeinek tiszteletben tartása mellett – jogszerűen juthat az üzleti titok birtokába. A törvényi szabálynak ezért arra kell figyelemmel lenni, hogy az eljárás során a hatóság tudomására jutott üzleti titok a piac egyéb szereplői elől maradjon elzárt információ. Ezt pedig az Mttv. 153. §-a lehetővé teszi, mivel az üzleti titoknak nyilvánosságot engedő hatósági határozattal szemben halasztó hatályú bírói jogorvoslatot biztosít. Ezen indokok mentén a szabályozást alkotmányosnak ítélte.

Adatszolgáltatás – ügyvédi titok

Az Mttv. 155. §-ának rendelkezései értelmében a hatóság jogosult a – médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával, illetve műsorterjesztéssel kapcsolatos – törvény által védett információk között az ügyvédi titok megismerésére is. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában fokozott jelentőséget tulajdonított a védelemhez való jognak és ezen belül az ügyvédi titok megőrizhetőségének. Az Mttv. 155. § (2) és (5) bekezdésének vizsgálatából azt a következtetést vonta le, hogy a Hatóság az ügyfelet az ügyvédjével, jogi képviselőjével folytatott bizalmas kommunikációt tartalmazó irat, dokumentum szolgáltatására is kötelezheti. A 155. § (4) bekezdése az ügyvéd számára az ügyvédként tudomására jutott tények – azaz ügyfele érdekében bizalmasan kezelt adatokat tartalmazó – iratok, dokumentumok és eszközök kiadására kötelező végzéssel szemben ugyan jogorvoslatot biztosít, ám ezt a védelmet a (2) és (5) bekezdésben foglaltak az ügyfél oldaláról és kárára teljességgel kiüresítik. Az Mttv. 155. §-a az adatszolgáltatási kötelezettség oldaláról nem különböztet adat és adat között, nem különbözteti meg a forrásvédelem és az ügyvédi titok körébe tartozó adatokat az egyéb adatoktól, amellyel a szabályozásban az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslatához való jogot sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet állt elő.

Adatszolgáltatásra irányuló felügyeleti eljárás

Az Mttv. 175. §-ának vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az az egyes „eljárástípusokhoz” kapcsolódó különös eljárási szabályok között található, amely önálló eljárásként tetelezi az adatszolgáltatást. Az „adatszolgáltatási eljárás” a szabályozás tartalmából kitűnően nem önálló hatósági eljárás, hanem a hatóság egyéb, Mttv.-ben megjelölt eljárásainak előkészítését hivatott szolgálni. A hatóság az Mttv. 175. §-a szerinti kötelezettség előírása alapján szolgáltatott adatok elemzése révén juthat arra a következtetésre, hogy megindítja az Mttv.-ben konkrétan megjelölt, formális szabályokhoz kötött hatósági eljárásainak valamelyikét. Mivel minden, az állam oldaláról érkező, a médiatartalom-szolgáltatók tevékenységébe való beavatkozásra is alkalmas fellépés korlátozza a sajtó szabadságát, ezért ha a hatóság a 175. § szerinti eljárásban megszerezhető adatokat egyéb hatósági eljárásai során is megszerezheti, úgy nem állapítható meg olyan alkotmányosan elfogadható cél, érdek, amely igazolhatná az állami közhatalom folyamatos jelenlétét a médiumok körül. Az Alkotmánybíróság az Mttv. 175. §-a szerinti adatszolgáltatási kötelezettséget a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának tekintette.

Média- és Hírközlési Biztos

Az Alkotmánybíróság elemezte a Biztos Mttv.-beli jogállására, hatásköreire, eljárására és eljárása lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozó szabályokat. Megállapította, hogy a Biztos a média és hírközlés területén a fogyasztók, nézők, hallgatók, olvasók méltányolandó érdekének sérelme, illetve a sérelem lehetősége esetén jár el. Az Mttv. 141. §-a szerint a Biztos eljárása ugyan nem minősül hatósági eljárásnak, de az érdeksérelem kivizsgálása érdekében bármely mediaszolgáltatótól vagy sajtótermék kiadójától adatokat, felvilágosítást és nyilatkozatot kérhet, valamint megfelelően alkalmazhatja a Ket. hatósági ellenőrzésre, illetve az Mttv. tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezései szerinti egyéb eszközöket. A mediaszolgáltató vagy a sajtóterméket kiadó passzivitása esetén a Biztos az NMHH Hivatala hatósági eljárását kezdeményezheti. A Biztos eljárása kétféleképpen zárulhat le: megállapodással vagy jelentéssel. A megállapodásnak kettős jogkövetkezménye van: egyrészt a benne foglaltak részét képezik a szolgáltató és nézői, hallgatói, olvasói között fennálló jogviszonynak, és a megállapodás egyedi ügyben hivatkozható és alkalmazható, másrészt a megállapodás megtartását az NMHH hatósági felügyelet keretében ellenőrizheti. A szabályozás részletes vizsgálata kapcsán, felelevenítve az ORTT Panaszbizottságának eljárásával összefüggésben tett alkotmánybírósági megállapításokat is, megállapította, hogy a Biztos médiumokkal kapcsolatos hatáskörei, eljárása – az Mttv.-ben megfogalmazott egyéb kontroll lehetőségekre is – szükségtelen, ezért alkotmányellenes beavatkozás a sajtó- és szerkesztői szabadságba.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Nem értett egyet a többségi határozat tartalomkontrollra és az adatszolgáltatási eljárás megsemmisítésére vonatkozó rendelkezéseivel. Radikális és indokolatlan lépésnek ítélte azt a többségi döntést, amely eredményeként csak az audiovizuális média vonatkozásában marad meg a tartalomkontroll. Nem fogadható el a többségi határozat radikális lépése azért sem, mert az Alaptörvény által adott új hatáskörében az Alkotmánybíróság már az egyes médiumokat érintő egyedi hatósági határozatokat – ezek bírósági felülvizsgálatának végső fázisában – maga fogja felülbírálni, és ennek kapcsán a különböző médiaszektorokra megfelelő normatív mércéket az Alkotmánybíróságnak kell differenciáltan lefektetnie.

Elfogadhatatlannak ítélte az adatszolgáltatási eljárás megsemmisítését is arra tekintettel, hogy ez a rendelkezés a mediaszféra állami ellenőrzése számára az adatszolgáltatási kötelezettségeket szabályozza. A minősítés – értelmezésében – azon a hagyományos egyoldalú szemléleten alapul, mely szerint a sajtószabadság alkotmányos védelme kizárólag az állam közhatalmával szembeni védelmet jelent. Ezzel szemben a sajtószabadságot nem az állam, hanem a szervezett magánhatalmak tömegmédiumok feletti – és közvetve az emberek feletti – uralma jelenti, különösen mivel e szervezett médiahatalmak globális szinten, illetőleg az egész euro-atlanti térségben szerveződve az egyes államokhoz képest sokszorosan nagyobb anyagi erővel és tömegbefolyással rendelkeznek. Ezért mára meghaladtát tette az állam be nem avatkozására vonatkozó megállapításokat.

A közhatalomnak éppen a globálisan szervezett médiahatalmak profitcéljai és politikai befolyást célzó törekvései, az emberi méltóságot, a magánszférát, az erkölcsi rendet, a kiskorúak fejlődését stb. sértő műsorait kell kiszűrni. Ezért van szüksége a vitatott 175. § szerinti folyamatos adatszolgáltatásra a műsorokról.

A különvéleménynek az adatszolgáltatási rendelkezések megsemmisítéséhez fűzött részéhez csatlakozott Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró.

A határozathoz Dr. Balsai István alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

Az alkotmánybíró nem értett egyet a többségi határozat tartalomkontrollra vonatkozó rendelkezésével, mert álláspontja szerint az Alkotmánybíróság e döntésével éppen a maga által alkotmányosnak minősített tartalomkontrollra vonatkozó szabályokat semmisítette meg. Ezzel az Alkotmánybíróság saját cselekvési lehetőségét túllépve, a jogalkotót – alkotmányossági szempontból nem indokolható módon – ezen alkotmányosnak minősített rendelkezések újraszabályozására hívta fel.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1746/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 155. számában, 38 031.

174/2011. (XII. 29.) AB határozat

Az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése mint adatkezelési cél nem teszi elengedhetetlenül szükségessé a személyazonosító adatok kezelését, ez ugyanis általánosságban anonimizált egészségügyi adatok segítségével is biztosítható. [Alkotmány 59. § (1) bek.; 1997. évi XLVII. tv. 22. § (4) bek., 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 20. sz. melléklet, 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 7. § (3) bek. c) pont]

Az egyik indítványozó az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüvt.) 22. § (4) bekezdése, az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendelkezéséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet (ESzCsMr.) 7. § (3) bekezdés c) pontja, valamint az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (Korm.r.) 20. számú melléklete egyes szövegrészeinek megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdését sérti az Eüvt. 22. § (4) bekezdése, mivel korlátlan adatkezelésre ad felhatalmazást a társadalombiztosítás részére, s nem korlátozza sem a kezelt adatok körét, sem az adatok kezelésének határidejét. A Korm.r. 20. sz. mellékletének egyes szövegrészei az Alkotmány 35. § (2) bekezdését sértik, mivel az Eüvt. 22. § (5) bekezdés b) és c) pontjával ellentétesek, emellett sértik az Alkotmány 59. § (1) bekezdését is. Az ESzCsMr. 7. § (3) bekezdés c) pontja ellentétesen szabályoz az Eüvt. 22. § (5) bekezdés b) és c) pontjával, ezért sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését.

Egy másik indítványozó a gyógyszerrendeléshez használandó számítógépes program minősítésének szabályairól szóló 53/2007. (XII. 7.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüMr.) 3. § (3) bekezdés d) pontja, 1. számú mellékletének egyes sorai alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmány 59. §-a, illetve 8. §-a alapján.

Az indítványokat a testület részben megalapozottnak találta, és az Eüvt. 22. § (4) bekezdését megsemmisítette, egyebekben azonban az indítványokat elutasította.

Az Eüvt. támadott rendelkezése szerint az egészségbiztosítási szerv részére akkor is továbbítható egészségügyi és személyazonosító adat, amennyiben ez az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése érdekében indokolt. Az indítványozó szerint e szabály korlátlan adatkezelésre ad felhatalmazást a társadalombiztosítási szerv részére.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való joghoz kapcsolódó gyakorlatát. Ennek lényege, hogy mindenki maga rendelkezik szemé-

lyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. A meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

Az Eüvt. vizsgált szövegét az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2005. évi törvény állapította meg. Ugyanezen törvény vezette be az Eüvt. az ellátásszervező adatkezelésére vonatkozó szabályokat. Ez utóbbi rendelkezéseket időközben hatályon kívül helyezték, ám az Eüvt. 22. § (4) bekezdését változtatlanul hagyták.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése, mint adatkezelési cél nem teszi elengedhetetlenül szükségessé a személyazonosító adatok kezelését. Az egészségügyi ellátás szervezésének, tervezésének elősegítése általánosságban ugyanis anonimizált egészségügyi adatok segítségével is biztosítható. Különösen nem indokolt az adatkezelés ilyen formában történő előírása, mivel az irányított betegellátási rendszerrel összefüggésben az ellátásszervezővel kapcsolatos ellenőrzési tevékenység biztosítása a társadalombiztosítási igazgatási szerv számára megszűnt. Ez pedig sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését.

A Korm.r. 20. számú melléklete határozza meg a háziorvosi betegforgalmi tevékenység tételes jelentésének tartalmát. Az indítványozó szerint ez törvényt sértő, mert a társadalombiztosítás által nem támogatott vényköteles gyógyszerek tekintetében is adatszolgáltatási kötelezettséget írnak elő az OEP felé, másrészt ugyanezen okból sértik az Alkotmány 59. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság áttekintve az adatszolgáltatásra vonatkozó törvényi és kormányrendeleti előírásokat, és megállapította, hogy a Korm.r. 20. számú melléklete a háziorvosi szolgáltató részére az Eüvt.-ből, illetve a Korm.r.-ból következő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatlapot határozza meg. Az Eüvt., a Korm.r. ide vonatkozó rendelkezései, valamint a Korm.r. 20. számú mellékletének kitöltési útmutatója alapján nem állapítható meg, hogy a háziorvos az egyébként vényköteles, de az egészségbiztosítás által nem támogatott (esetleg delistázott) gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök tekintetében is adatszolgáltatási kötelezettséggel tartozna az OEP felé. Ezért e tekintetben az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet.

Az ESzCsMr. vitatott rendelkezése szerint a vényen az orvosnak fel kell tüntetni – egyebek mellett – a beteg

TAJ számát és a BNO kódot. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy az indítványozó által támadott ESzCsMr. rendelkezést a 29/2009. (III. 20.) AB határozatával (ABhat.) *pro futuro* megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította azt is, hogy a jogalkotó az ABhat. kihirdetését követően úgy módosította az Eüavt.-t, hogy azzal az ABhat. által alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített jogszabályi rendelkezéseket törvényi szinten újraszabályozta. E törvényi szabályokat azonban az Alkotmánybíróság indítvány hiányában nem vizsgálta. Mivel az Alkotmánybíróság az ESzCsM rendelet támadott rendelkezés alkotmányellenességét az ABhat.-ban már megállapította, a jelen ügyben az indítvány okafogottságára tekintettel az eljárást megszüntette.

Az EüMr. támadott szabálya úgy szól, hogy nem felel meg a minősítés feltételeinek az a szoftver, amely a felhasználó által kikapcsolható módon tartalmazza az ún. „extra vonalkód” képzésére és nyomtatására szolgáló funkciót. Az EüMr. kibocsátására a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló törvény (Gyftv.) alapján került sor. A Gyftv. több rendelkezésében is szól a gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-rendeléshez felhasználható program követelményeiről. Az EüMr. a szoftver minősítésének szabályait és kritériumait szabályozza, maga tehát nem rendelkezik adatkezeléssel. Az indítványozó arra hivatkozással kérte az EüMr. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, hogy azok rendeleti szinten rendelkeznek a TAJ szám és a BNO kód kezeléséről. A TAJ szám és a BNO kód vényen történő feltüntetetéséről azonban nem az EüMr., hanem az Eüavt. szól. Így az adatkezelés nem az EüMr.-en, hanem az Eüavt.-n alapul. Az EüMr. rendelkezéseiből nem következik, hogy a szoftver engedélyezése során el lehetne térni az Eüavt. rendelkezéseitől. Amennyiben a szoftver az Eüavt. rendelkezéseinek nem felel meg, az nem jogalkotási, hanem jogalkalmazási kérdés.

A határozathoz Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Nem értett egyet a határozat megsemmisítő rendelkezésével.

Általánosnak, sommásnak vélte a megsemmisítésnek a határozatban foglalt indokait. Abból, hogy a jogalkotó 2009-ben hatályon kívül helyezte az ellátásszervező adatkezelésre vonatkozó rendelkezéseket, még nem következik, hogy a támadott rendelkezés

automatikusan kizárja az adatkezelést tenne lehetővé az egészségbiztosítási szerv számára. Az adatkezelésnek más legitim és szükséges indoka is lehet. A megsemmisített rendelkezésben megjelölt célokat legitimnek és elfogadhatónak tartotta, szerinte az adatkezelés közérdekeisége fennáll. A jogszabály ráadásul kifejezetten úgy fogalmaz, hogy az adatkezelésre csak orvos-szakmai és epidemiológiai vizsgálat, elemzés, az egészségügyi ellátás tervezése, szervezése, költségek tervezése érdekében szükséges mértékben van lehetőség. Nincs tehát szó arról, hogy korlátlan, kizárólagos adatgyűjtésre adna módot a támadott előírás. Nem értett egyet azzal a megállapítással, hogy az említett célok elérése minden esetben elérhető lenne anonimizált adatok kezelésével is, mert erről a kérdéssel az Alkotmánybíróság nem rendelkezik megalapozott információkkal.

A különvéleményhez Dr. Bihari Mihály és Dr. Kovács Péter alkotmánybírók csatlakoztak.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

Ő sem értett egyet a megsemmisítéssel, mert arra az adatvédelemre az 1990-es évek elején kialakított információs önrendelkezési jog alapján került sor. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata ugyanis túlzottan az individualista jogfelfogás alapján állva eltekintett az állampolgárok közösségi létének funkcióitól, és az ezek ellátását végző állam tevékenységének szükségleteitől. A korábbi AB határozatok elfogadhatatlanul háttérbe tolták az állam működéséhez szükséges adatok gyűjtésének fontosságát. Az információs önrendelkezési jog formulái nem differenciálnak a személyi adatok gyűjtésénél és kezelésénél az állami szervek és a nagy magánszervezetek között. Pedig az állami szervek demokratikus ellenőrzés alatt állnak, és a közösségi funkciókat szervezik, míg a magánszervezetek profitmotívumok és más partikulárisabb célok és érdekek alapján tevékenykednek, így míg az állami szervek esetén az adatgyűjtés- és kezelés célhoz kötöttsége lazábban is elfogadható, a nagy magánszervezetek esetén ez szigorúbban ellenőrizhető. Ezen túl álláspontja szerint a személyi adatok tárolásában és kezelésében az egyes állami szervek között is differenciálni kellene.

Alkotmánybírósági ügyszám: 53/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában, 40 349.

175/2011. (XII. 29.) AB határozat

Az információs önrendelkezési jogot alkotmányellenesen korlátozza, hogy törvény a választópolgárok személyes adatainak kötelező kiszolgáltatását rendeli el a választáson induló jelöltek és jelölő szervezetek részére. Biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a sze-

mélyes adatok kiadását a választópolgár megtilthassa. [Alkotmány 59. § (1) bek.; 1997. évi C. tv. 45. §]

Indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 45. §-a al-

kormányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó szerint a támadott törvényi rendelkezés ellentétes az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való joggal, mivel a szavazás napja előtti 20. napot követően a jelölt, illetve a jelölő szervezet számára jogot biztosít a közszemlére tett névjegyzék másolatának, továbbá a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevének, valamint lakcímének kikérésére, azonban nem biztosítja a választópolgár számára a személyes adatai kezelése letiltásának a jogát.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és a támadott rendelkezést megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság utalt állandó gyakorlatára, miszerint a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve információs önrendelkezési jogként kezeli. A személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. A személyes adat kötelező kiszolgáltatását kivételesen elrendelő törvény az információs önrendelkezési jog korlátozását jelenti, így meg kell felelnie a korlátozás alkotmányos követelményeinek. A Ve. kifogásolt szabálya a választópolgár személyes adatainak kötelező kiszolgáltatását rendeli el, és nem teszi lehetővé, hogy a választópolgár az információs önrendelkezési jogát gyakorolja, a róla nyilvántartott személyes adatok kiadását ugyanis nem tilthatja meg. Az Alkotmánybíróság a fenti alkotmányi összefüggések és az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a Ve. 45. §-a az információs önrendelkezéshez való jogot alkotmányos cél érdekében és az arányosság követelményének megfelelően korlátozza-e.

A választási kampány az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának megnyilvánulási formája. A választott testületek legitimitása szempontjából fontos tényező a választási részvétel, azonban a választópolgárok személyes adatainak igénybevitelével folytatott kampánytevékenység nem kizárólagos, sőt nem is elsődleges formája a kampánynak. A plakátragasztás és szórólapok osztogatása, választási gyűlések tartása, továbbá a hagyományos nyomtatott, audiovizuális vagy az elektronikus média igénybevétele mind olyan eszközei a kampánynak, amelyek nem érintik a választópolgárok sze-

mélyes adatait. Alkotmányosan nem kifogásolható, ha a jelöltek, jelölő szervezetek a választópolgárok hozzájárulásával kezelik személyes adataikat (például szimpatizánsi adatbázisok esetén). Az információs önrendelkezési jogot nem korlátozza az sem, ha a személyes adatok kiadásához a választópolgár kifejezetten hozzájárult (ún. opt-in szabályozás). Ezzel szemben az információs önrendelkezési jognak feltételes korlátozását jelentené az olyan szabályozás, amely szerint a választópolgár jogosult lenne megtiltani a személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölő szervezetek a nyilvántartótól igényelhetik, és a választási kampány keretében kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljára kezelhetik (ún. opt-out szabályozás). Ez a megoldás az Alkotmánybíróság megítélése szerint megfelelő egyensúlyt teremtene az információs önrendelkezési jog gyakorlása, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog objektív intézményvédelmi körébe tartozó kampánytevékenység védelme között.

Az Alkotmánybíróság különös tekintettel volt arra a körülményre is, hogy olyan választópolgár esetén, aki – ha erre jogilag lehetősége lenne – az adatai letiltásának jogával élne, a jelölteknek és jelölő szervezeteknek a választópolgárral való kapcsolattartását érdemben nem szolgálja, hogy személyes adatait kezelhetik; az eredeti céllal való összefüggés hiányában pedig a személyes adatok kezelésének alkotmányos célja is kétségesse válik. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az információs önrendelkezési jognak a Ve. 45. §-ában foglalt korlátozása nem tekinthető szükségesnek a választási kampány keretében a véleménynyilvánítás szabadságához való jog védelme szempontjából. A választási kampány során a választópolgárok hatékony elérése, valamint az informált, felelősségteljes választói döntés meghozatala mellett fennálló érdek mint alkotmányos cél elérését a választópolgárok kampánycélú adatainak kezelése tekintetében legfeljebb a hozzájárulásuk vélelmezése szolgálhatja, a kötelezően elrendelt adatkezelés – és így az adataik kezelésének megtiltására vonatkozó joguk kizárása – azonban már nem.

Alkotmánybírósági ügyszám: 600/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában, 40 356.

176/2011. (XII. 29.) AB határozat

I. Jogszabály akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfo-

gadott együttélési szabályt sért, s ha az elkövetési magatartás statválása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési szankcionálás csak ultima ratioként alkalmazható. Önkormányzati jogalkotó a fentiekén túl szabálysértési tényállás megalkotásakor nem lépheti túl a számára biztosított törvényi kereteket.

II. Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha látszólag semleges rendelkezések sora vezet a jog és a társadalmi szokás által gyakorta hátrányos megkülönböztetéssel sújtott, az Alkotmányban tételesen felsorolt, illetve az azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárásához vagy valamely lehetőségétől való megfosztásához.

III. A guberálási tevékenység tiltása egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányul. A guberálásra kényszerülők a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akiknek megélhetését végső soron a kidobott élelem és dolgok hasznosítása biztosítja. Ha ezt a magatartást a jogalkotó pönalizálja, azzal a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálja. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., 54. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1990. évi LXV. tv. 16. § (1) bek.; 1999. évi LXIX. tv.; 1959. évi IV. tv. 127. §; 1978. évi IV. tv. 316. §, 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet; Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat 33/2005. (VI. 27.) Kr. rendelete 14. § (2) bek.]

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (ombudsman) kezdeményezte Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat 33/2005. (VI. 27.) Kr. rendeletének (Ör.) a „guberálás” szabálysértési tényállást megállapító 14. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. Az ombudsman szerint a guberálás, vagyis a szemét, hulladék között hasznosítható holmik után való kutatás szabálysértéssé nyilvánítása és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények rendeleti szintű szabályozása formai és tartalmi szempontból is alkotmányosértő. A guberálásra vonatkozó önkormányzati szabályok érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozzák az eljárás alá vont személyek emberi méltóságból fakadó általános cselekvési szabadságát [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], és sértik az egyenlő bánásmód követelményét [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés]. Az ombudsman álláspontja szerint az Ör. az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt jogszabályi hierarchiára vonatkozó követelményeknek sem felel meg.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és az Ör. kifogásolt rendelkezését a határozata közzétételét követő nappal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy önkormányzati rendelet milyen körben nyilváníthat valamely magatartást szabálysértéssé. Megállapításai értelmében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) felhatalmazza a helyi önkormányzatokat meghatározott körben rendelet alkotására, amit a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Szabs. tv.) a szabálysértési tényállások körében tovább konkretizál. Ez a felhatalmazás azonban nem korlátlan. A Szabs. tv. nem tartalmaz tételes rendelkezést arra nézve, hogy a helyi önkormányza-

toknak ez a jogosítványa milyen jogellenes magatartások szabálysértéssé nyilvánítására terjed ki, ezért az Alkotmánybíróság az önkormányzati jogkör korlátainak vizsgálata során a szabálysértés jogintézményének a rendeltetéséből indult ki – abból, hogy szabálysértésnek azok a már – jogellenes cselekmények nyilváníthatók, amelyek a társadalomra a bűncselekményeknél csekélyebb fokban veszélyesek. Az önkormányzati rendelet továbbá csak a Szabs. tv. szabályozási rendszerébe illeszkedő, azzal összhangban álló, jog sértő magatartást nyilváníthat szabálysértésnek.

Valamely jogellenes magatartást törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nyilváníthat szabálysértéssé, és valamennyi szabálysértési tényállást megállapító jogszabályi rendelkezésnek illeszkednie kell a Szabs. tv. dogmatikai és felelősségi rendszerébe. Az Ör. mint kriminális cselekményt szankcionálja a szemét kiöntését, a szemét gyűjtődényzetből való kivételét és a guberálást, azaz a „guberálás” Ör.-ben szabályozott elkövetési magatartásait. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. alkotmányellenes módon minősítette szabálysértésnek ezeket a magatartásokat, mert a jogellenesség egyik esetben sem állapítható meg.

Az Ör. 14. § (2) bekezdése szabálysértésnek nyilvánítja, ha valaki „a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből szemetet önt ki”. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. r. (Szabs. r.) 7. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt köztisztasági szabálysértési tényállás ugyanakkor már tartalmaz idevonatkozó alkalmazható rendelkezést. Lényegében ugyanazt a szabálysértési cselekményt a két jogszabály némiképp eltérő elkövetési magatartással határozza meg, és különbözőképpen szankcionálja. Az Ör. így nemcsak hogy nincs összhangban a magasabb szintű jogszabállyal, de ellentétes is a Szabs. r. 7. § (1) bekezdés a) pontjával. Az eltérő normatartalom és jogkövetkezmény arra vezethet továbbá, hogy a jogalkalmazó diszkrecionális döntésén múlik, az adott cselekményt melyik jogszabályi rendelkezés alapján ítéli meg, és nem zárható ki az ugyanazon cselekmény miatti kétszeres büntetés sem. Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy az Ör. tényállása szerinti „szemetet önt ki” fordulat a magasabb szintű jogszabállyal való összhang hiánya miatt sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta az Ör. „a közterületre kihelyezett gyűjtődényzetből szemetet (...) vesz ki”, majd a guberálás elkövetési magatartása jogellenességének alkotmányosságát is.

A testület kifejtette, hogy amikor a(z) önkormányzati jogalkotó egy magatartást a közrendvédelmi szabályozás körébe von, szankcionálni kíván, szem előtt kell tartania, hogy az általános cselekvési szabadság védelméből következően az állam köteles az egyén szabadságát tiszteletben tartani, függetlenül attól, hogy az egyéni cselekedet valamely speciális, erős védelemben részesülő alapvető jog védelmi körébe tar-

tozik-e. Jogszabály ezért akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért, s ha az elkövetési magatartás statuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési szankcionálás csak ultima ratio-ként alkalmazható.

A „szemetet vesz ki” elkövetési magatartásának szankcionálása körében az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az adott helyzet ismeretében dönthető el, hogy a kukába dobott szemet uratlan dolognak minősül-e, s a tulajdonos a dolog kukában való elhelyezésével kinyilvánította-e, hogy nincs szüksége az adott dologra, valóban lemondott-e tulajdonjogáról. A bírói gyakorlatban található olyan döntés, amely kimondja: a szemetes konténerben talált, de értékkel bíró, uratlan tárgy megtalálóját a birtokba vétellel a dolog felett tulajdonjogot szerez. (BH 2007. 113.) A kukában talált dolgok elsajátítását ezért nem minősíti lopásnak. Az önkormányzat az ilyen esetekben azért nem szankcionálhatja a szemet kivételét, mert az jogszerű cselekménynek minősül, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 127. §-a ugyanis kifejezetten rendelkezik a gazdátlan dologon való tulajdonszerzésről.

Amennyiben a szeméttároló edény magántulajdonban van, és a konkrét esetben a jogalkalmazó megállapítja, hogy az abba bedobott tárgy osztja a hulladéktároló tulajdonjogi sorsát, akkor viszont a a lopást elkövető egyébként is felelősségre vonható. Mindezek alapján megállapítható, hogy az Ör. „a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet (...) vesz ki” cselekmény szabálysértéssé nyilvánításával túllépett jogalkotó hatáskörének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében, az Ötv. 16. § (1) bekezdésében és a Szabs. tv. keretein.

Végül az Alkotmánybíróság a gyűjtőedényzetben való guberálás szankcionálásának alkotmányellenességét is megállapította. Ebben a körben megállapította, hogy a guberálás szabálysértéssé nyilvánításának nincs alkotmányosan igazolható, valódi, érdemi és legitím indoka.

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az emberi jogok védelme. A guberálás ugyan nem alapvető jog, de nem lehet eltekinteni attól, hogy a guberálásra kényszerülő, jellemzően a megélhetési minimumhoz szükséges javakat nélkülöző, nyomorúságos helyzetben lévő ember az összes többi, emberi minőségéhez kapcsolódó jogával sem tud élni. A guberálási tevékenység többnyire az életben maradáshoz szükséges javak megszerzésére irányuló, mások jogait és a közrendet nem sértő kényszerű cselekvés, amelynek a társadalomra való veszélyessége nem állapítható meg. Ezért az a rendeleti szabály, amely pénzbírsággal (és annak meg nem fize-

tése esetén a személyi szabadságot korlátozó közérdekű munka és elzárás kiszabásával) fenyegeti a guberálókat, súlyosan veszélyezteti az érintett magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók létfenntartását. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. vizsgált rendelkezésének „abban guberál” magatartás szabálysértéssé nyilvánításával is túllépett jogalkotó hatáskörének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében, az Ötv. 16. § (1) bekezdésében és a Szabs. tv. 1. §-ában biztosított keretein.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Ör. sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből fakadó egyenlő bánásmód követelményét. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában foglaltak értelmében az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha látszólag semleges rendelkezések sora vezet a jog és a társadalmi szokás által gyakorta hátrányos megkülönböztetéssel sújtott, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tételesen felsorolt, illetve az azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárásához vagy valamely lehetőségtől való megfosztásához.

Az Ör. vizsgált rendelkezése látszólag általános, semleges, mindenkire vonatkozó rendelkezés. Valójában azonban a guberálási tevékenység tiltása egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányul. A szemet összegyűjtésére és a guberálásra kényszerülők ugyanis tipikusan a kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akiknek megélhetését végső soron a szeméttárolókból kiszedett dolgok hasznosítása és a kidobott élelem biztosítja. Ha a szemetelést meg nem valósító cselekményeket, a dolgok szemétből való kivételét és a guberálást az önkormányzat szabálysértéssé nyilvánítja, azzal a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálja. Ez pedig az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tiltott „egyéb helyzet” szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Az alkotmánybíró véleménye két kérdésben tér el a többségi határozatétól:

Az Ör. guberálást tiltó és/vagy szankcionáló szabálya két okból is alkotmányellenes. Egyrészt szabálysértéssé nyilvánít, és így büntet egy jogilag nem tiltott magatartás-típust. Ez ellentétes a jogállam alapelveivel, amely szerint bármely szabálysértési (vagy büntető) tényállás csak akkor alkotmányos, ha már meglévő, illetve tőle függetlenül fennálló tilalmat szankcionál. Másodszor, feltéve, hogy a szabálysértési tényállás megállapítása mégis alkotmányos, mert van a guberálást tiltó jogi norma, akkor ez a norma lenne alkotmányellenes. Az Ör. jogilag nem tiltott magatartást büntet szabálysértésként. A szabálysértésekre az Alkotmánybíróság gyakorlata

szerint a büntetőjogi szankciók alkotmányos garanciái érvényesek, így itt is igaz, hogy nem sújtható büntetőjogi és szabálysértési büntetéssel nem jogellenes magatartás. A szabálysértési vagy büntetőjogi tényállás csak már jogellenes magatartásokat büntethet (szankcionálhat), mert egy magatartástípus büntetéssel fenyegetése nem teszi a tényállásban meghatározott magatartást jogellenessé. Nem is teheti, mert a szabálysértési és büntető szabályok csak szankcionálnak: a jogellenes magatartások közül egyeseket rendelnek további szankcióval sújtani. A büntetéssel fenyegetés nem azonos a tiltással: fogalmilag nem lehetetlen, de jogállamban tilos jogszerű magatartásért is büntetéssel fenyegetni embereket. A fenyegetés és a büntetés nem tiltás.

A szabálysértéssé nyilvánítás alkotmányos előfeltétele tehát a szankcióval fenyegetett magatartás a szankcionáló normától független jogellenessége. Ennek a feltételnek az önkormányzati rendelet nem felel meg. A guberálás szabálysértésként büntetése akkor is alkotmányellenes lenne, ha lenne a guberálást tiltó jogi norma (mint ahogy, úgy tűnik, nincs). A guberálást – értve ezen a senki tulajdonába nem tartozó, gazdátlan, derelingsvált dolgok, amilyen a szemét között elszármazható tárgyak keresését, és adott esetben e dolgok tulajdonának megszerzését – tiltó norma azért lenne alkotmányellenes, mert az általános szabadságjogot sértené.

Az általános szabadságjog – a határozat általános cselekvési szabadságnak nevezi – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló kiegészítő szabadságjog, amely az Alkotmányban megnevezett szabadságjogok által nem védett magatartások szabadságát biztosítja, ezért alanyai ugyanazok, akik a nevesített szabadságjogoké is lehetnek. Az általános szabadságjog nem egyes meghatározott szabadságjogok, vagy szabadságjog-típusok (mint a szólás-, a lelkiismereti szabadság, a személyi szabadság és így tovább) biztosítását írja elő a jogalkotó számára, hanem az egyén szabadságának tiszteletben tartását minden egyes, külön szabadságjogként nem nevesített esetben is. Az általános szabadságjog minden szabadságkorlátozó norma alkotmányosságának mércéje: ez abban áll, hogy az egyén szabadságát a jogrendszerben csak a lehető legkevésbé, és mindenkor csak ésszerű indokkal lehessen korlátozni. Az ésszerű indok mércéje nem túlságosan szigorú: csak az önkényes, belátható indok nélküli, igazolhatatlan szabadságkorlátozás sértheti. A guberálás általános tiltása az egyéni szabadság önkényes és igazolhatatlan korlátozása. Az önkényesség abban áll, hogy a guberálás akkor is tilos, ha a guberáló magatartása nem sérti mások jogait: sem tulajdonát, sem egyéb közvetve védendő érdekeit, amit gyakran közérdeknek neveznek. Ha ezeket sérti, mert például szemetet, a guberálás a kísértő magatartás miatt jogellenes. A guberálás szabálysértésként büntetését egyedül megalapozni képes tiltó norma tehát alkotmányellenes, mert a mások jogait nem sértő magatartások tiltása ésszerű indok híján csakis önkényes lehet.

A párhuzamos indoklás általános szabadságjoghoz fűződő részéhez Dr. Kiss László és Dr. Lévy Miklós alkotmánybírák csatlakoztak.

A határozathoz Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével való összhang hiánya önmagában elegendő a szóban forgó önkormányzati rendelkezés megsemmisítéséhez, ehhez nincs szükség az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tiltott egyéb helyzet szerinti sérelem bekövetkezésének megállapítására, amelynek fennállása nem igazolható és nem bizonyítható.

A határozathoz Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött.

Véleménye szerint a guberálás sem közvetlenül, sem közvetve nem része az emberi méltóságnak, hiszen éppen a hajléktalan létből fakadó kényszeres cselekvések azok, amelyek sértik az ember méltóságát. A cselekvési szabadság immanens tartalmi eleme a választási lehetőség, de – amint arra a többségi határozat is utal – a guberálás kényszere éppen ezt zárja ki. Az általános cselekvési szabadságra (s ezáltal közvetve az emberi méltóságra) való hivatkozást tehát – mivel az az emberi méltóság és az általános cselekvési szabadság visszajára fordítását eredményezné – nem tudta támogatni.

A határozathoz Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint egy helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott szabálysértési tényállás egyrészt akkor sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ha olyan magatartást nyilvánít szabálysértésnek, amelyet más, magasabb szintű jogszabály már ekként szabályoz, részben pedig akkor, amennyiben az általa alkotott szabálysértési tényállásban szereplő magatartás pönalizálásának nincs megfelelő, racionális indoka, azaz nem sérti, vagy veszélyezteti mások jogait, illetőleg nem ellentétes a társadalom által általánosan elfogadott együttélési szabályokkal. Az adott magatartás szabálysértéssé nyilvánítása tehát nem lehet önkényes.

Álláspontja szerint a Szabs. r.-ben szereplő köztéri szemetetelés nem azonos a támadott rendeletben büntetni rendelt magatartással, azaz a szemét kukából történő kiöntésével. Az Ör. nem pusztán a köztéri szemetetelést tiltja és szankcionálja, hanem – meghatározva az elkövetés módját – annak egy, ha úgy tetszik speciális formáját. Mindez a büntetőjog és az azzal rokon szabálysértési jog dogmatikájában gyakori.

Álláspontja szerint továbbá a kétszeres büntetés tilalma és a „ne bis in idem” elve nem hozható összefüggésbe a vizsgált szabálysértési tényállás alkotmányosságának kérdésével, ezért az ezekre történő indokolásbeli utalás téves. Abban az esetben ugyanis, ha egy cselekmény kettő, vagy akár több bűncselekményt (vagy szabálysértést) is megvalósít egyszerre,

homogén alaki halmazatról beszélünk. Ebben az esetben a bíróság (szabálysértési hatóság) egy eljárásban állapítja meg az elkövető felelősségét mindkét bűncselekmény (vagy szabálysértés) tekintetében és halmazati büntetést szab ki. A „ne bis in idem” elve azt tiltja, hogy a bíróság az elkövető felelősségét egy újabb eljárásban ismét megállapítsa ugyanazon cselekménye miatt. Ha valaki mindkét szabálysértési tényállást megvalósítja, úgy – amennyiben azokat egy eljárásban bírálják el és csakis akkor – alaki halmazatban állnak egymással. Az elkövetővel szemben pedig a hatóság – halmazati büntetésül – egy szankciót alkalmaz. Abban az esetben pedig, ha a hatóság csak az egyik szabálysértési tényállásra tekintettel (pl. a köztéri személtelés) állapította meg az elkövető felelősségét a cselekmény már ítélt dolognak („res iudicata”) minősül.

A különvélemény kifejti azt is, hogy a szóban forgó magatartások az emberi együttélés általánosan elfogadott normáival nem egyeztethetők össze, sértik emellett a közrendet és a köznyugalmat, valamint súlyosan veszélyeztetik a közegészségügyi érdekeket. Az Ör. tehát racionális okokkal megfelelően alátámasztott módon, nem önkényesen tiltja a guberálást, ezért a szabályozás nem ellentétes más jogszabállyal.

A szóban forgó korlátozásnak – a már ismertetettéknél – az is célja, hogy a jogalkotó így bírja rá a rászorulókat arra, hogy a szociális intézményrendszer eszközeit igénybe vegyék, azaz az emberhez méltó(bb) létforma felé terelje ezeket az embereket.

Álláspontja szerint végül a diszkrimináció tilalma és a szóban forgó szabálysértési tényállás között érdemi összefüggés nincs. A büntetőjog és a szabálysértési jog olyan magatartásokat tilt, amelyek veszélyesek a társadalomra. A társadalomra veszélyes magatartás pedig deviancia. Következésképpen – a szóban forgó jogterület természetéből fakadóan – valamennyi tiltó és szankcionáló norma „hátrányosan érint” minden deviánst a társadalom egyéb tagjaival szemben. Az pedig, hogy az adott deviancia döntően a társadalom egy bizonyos részét jellemzi, még nem teszi a szabályt diszkriminatívá.

A különvéleményhez csatlakozott Dr. Pokol Béla alkotmánybíró.

Alkotmánybírósági ügyszám: 166/B/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában, 40 360.

ALKOTMÁNYJOG Államszervezet

1414/B/2009. AB határozat

A törvényalkotó Alkotmányból fakadó kötelezettsége, hogy megteremtse a helyi önkormányzatok finanszírozásának intézményrendszerét, és az önkormányzatok számára a saját bevételi forrásoknak és a feladatarányos állami támogatásoknak egy olyan rendszerét alakítsa ki, amely alkalmas a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges anyagi feltételek biztosítására. Az Országgyűlés ezért politikai felelősséget visel. A saját bevételek és állami költségvetési hozzájárulások rendszerének biztosítania kell az önkormányzatok számára a törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet. [Alkotmány 44/A. § (1) bek.; 2009. évi CXXX. tv. 41–45. §-ai, 49. §-a; 1990. évi LXV. tv. 1. § (5) bek.]

Az indítványozó a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény (Kvtv.) 41–45. §-aiban, valamint a 49. §-ában foglalt – a helyi önkormányzatok központi alrendszerből származó forrásait szabályozó – rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Az indítványban kifejtette, hogy a Kvtv. az előző évihez képest 4%-kal csökkenti az önkormányzatok állami támogatását, ezen belül egyes feladat-ellátási normatívák esetében a csökkenés 60–

70%-os mértékű. Az indítványozó álláspontja szerint ez már olyan mértékű csökkentést jelent, amely ellehetetleníti az önkormányzatok működését, ezáltal sérti az Alkotmány azon rendelkezését, amely szerint az önkormányzatok törvényben meghatározott feladataik ellátásához saját bevételre és feladataik ellátásával arányban álló állami támogatásra jogosultak [44/A. § (1) bekezdésének c) pont], valamint a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) rendelkezéseit. Egyúttal az indítványozó az Alkotmány hivatkozott rendelkezésére tekintettel [44/A. § (1) bekezdésének c) pont] kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is, mert szerinte a jogalkotó jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta azzal, hogy „nem határozott meg olyan arányszámot, amely alatti összeg meghatározása az önkormányzatok törvényben és alkotmányban meghatározott feladatai ellátására nem elegendő, tehát az önkormányzatok működését lehetetlenné teszi.”

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Indokolásában a testület megállapította hatáskörének hiányát az Alkotmány egyes rendelkezéseinek módosítására és az Alkotmánybíróság Alkotmányban, illetve a rá vonatkozó törvényben rögzített hatásköreinek korlátozására tekintettel. Mindezek alapján, az Al-

kormánybíróság 2010. november 20-át követően a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámmokról, 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. Így az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata.

Az indítványozó a Kvtv. helyi önkormányzatok központi alrendszerből származó forrásaira vonatkozó szabályait támadta. Egyértelműen megállapítható, hogy az indítvány az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerinti, „költségvetésről” szóló törvénybe foglalt rendelkezés alkotmányosságát vitatja, tehát olyan törvénnyel kapcsolatban kéri az alkotmányellenesség megállapítását, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján csak korlátozottan van hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az indítványozó által felhívott alkotmányi rendelkezés azon alkotmányi szabályok körébe tartozik-e, amelyek sérelme az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét megalapozza. Az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjának sérelmére alapítja indítványát. Az Alkotmány e rendelkezésében szabályozott önkormányzati alapjog nem tartozik az Alkotmány 32/A. §-ában meghatározott alapvető jogoknak abba a körébe, amelyek sérelmére hivatkozó indítvány alapján alkotmánybírósági felülvizsgálatnak helye van.

Ezért az Alkotmánybíróság a Kvtv. vitatott szabályainak felülvizsgálata tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg.

Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy megállapítható-e

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség miatt, hogy a törvényhozó nem határozta meg azt az arányszámot, amely garantálja az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatainak ellátásához szükséges állami támogatást.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjába foglalt rendelkezést. Megállapította, hogy az Alkotmány által védett hatásköröket is biztosít az önkormányzatok számára ahhoz, hogy a feladataik ellátásához olyan saját bevételi forrásokkal rendelkezzenek, amelyek megállapítása, mértékének meghatározása az önkormányzati autonómia körébe tartozik. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjában szabályozott önkormányzati alapjog másik eleme a helyi önkormányzatoknak a feladatarányos állami támogatásra való igényét fogalmazza meg.

Az Alkotmány e rendelkezéséből mindenekelőtt a törvényhozásnak az a kötelezettsége származik, hogy köteles a helyi önkormányzatok finanszírozásának intézményrendszerét megteremteni, köteles az önkormányzatok számára a saját bevételi forrásoknak és a feladatarányos állami támogatásoknak egy olyan rendszerét kialakítani, amely alkalmas a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges anyagi feltételek biztosítására. Az, hogy a finanszírozási rendszer megfelelő módon biztosítsa az önkormányzati működés gazdasági feltételeit, az Országgyűlés politikai felelőssége körébe tartozik. A saját bevételek és állami költségvetési hozzájárulások rendszere kell, hogy biztosítsa a törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet az önkormányzatok számára.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány e rendelkezéséből nem vezethető le az indítványozó által kifejtett jogalkotási kötelezettség, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 945.

1008/B/2010. AB határozat

Az Országgyűlés és a Kormány a szervezetalakítások terén nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Nem alkotmányellenes, hogy az egységes és minőségi személyzetpolitika kialakítása érdekében a törvény a központi közigazgatás egyes vezetői állásainak betöltésénél a személyügyi államtitkárnak kifogásolási jogot biztosít. [Alkotmány 2. § (1) bek., 37. § (2) bek., 57. § (1) és (5) bek., 70/B. § és 70. § (6) bek.; 2010. évi XLIII. tv. 38. § (3) bek., 67. § (4) bek., 71. § (8) bek. és 73. § (5) bek.]

Több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz

a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Tv.) 38. § (3) bekezdése, 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése és 73. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére. A 38. § (3) bekezdés szerint a miniszteri biztos kinevezését megelőzően a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztérium közigazgatási államtitkára a javasolt személlyel szemben kifogással élhet, a 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése és 73. § (5) bekezdése értelmében pedig a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért

felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkára élhet kifogással a főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, kormányhivatal vezető-helyettes és a központi hivatal vezetője kinevezése ellen. A Tv. szerint a – ténylegesen mindkét esetben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára által – kifogásolt személy az adott vezetői tisztségre nem nevezhető ki. Az indítványozók szerint a támadott rendelkezések ellentétben állnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamisággal, sértik az Alkotmány 37. § (2) bekezdése szerinti miniszteri feladat-meghatározást, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogát és az (5) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogot, továbbá a munkához (Alkotmány 70/B. §) és a közhivatal viseléséhez [Alkotmány 70. § (6) bekezdése] való jog sérelmét is okozzák.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

Az indítványozók szerint a vizsgálni kért rendelkezések azért sértik a jogállamiságot, mert nem határozzák meg a kifogás gyakorlásának kereteit, és a normavilágosság követelményét sértve nem tartalmaznak eljárási szabályokat, feltételeket. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. vizsgált rendelkezései megfelelően érthetők és értelmezhetők. A Tv. a megjelölt közigazgatási államtitkárnak kifogásolási lehetőséget biztosít bizonyos központi közigazgatási vezetői tisztségek betöltését megelőzően. A törvényi szabályok mindenki számára érthető módon úgy rendelkeznek, hogy a kifogásolt személy nem nevezhető ki. A normavilágosság követelményét tehát a vizsgálni kért rendelkezések nem sértik. Az a kérdés pedig, hogy a szabályozás nem tartalmaz eljárást, vagy az a probléma, hogy a kifogás gyakorlásának nincsenek pontosan meghatározott feltételei, tovább utal egyéb alkotmányos elvekre és jogokra, így ezen alkotmányossági problémák nem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének keretei között értékelendők.

A miniszteri feladat-meghatározás sérelmét kifogásoló indítványokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a támadott rendelkezések által kitűzött legitim cél az egységes és minőségi személyzetpolitika kialakítása. A Tv. szoros összefüggésben áll a Kormány szervezetalakítási feladatával, amely területen a következetes alkotmánybírósági gyakorlat szerint a kormányzat nagyfokú szabadsággal rendelkezik. A korábbi döntések rámutattak egyrészt arra, hogy az Országgyűlés célszerűségi szempontok mérlegelése alapján határozhatja meg bizonyos állami szervek irányítási, igazgatási rendszerét, másrészt arra is, hogy az államigazgatási szervezeti rendszer jogszerű és hatékony működésének biztosítása a Kormány felelősségi körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság e gyakorlatának figyelembevételével úgy ítélte meg, hogy az Országgyűlés szabadon rendelkezhetett úgy a központi közigazgatás vezetői tekintetében, hogy egységes személyzeti politikát kíván kialakítani. Ennek az indítványokban támadott eszköze nem áll ellentét-

ben az Alkotmány 37. § (2) bekezdésében meghatározott miniszteri ágazatirányító tevékenységgel.

Az egyik indítványozó szerint azért sérül a bírósághoz fordulás joga, illetve a jogorvoslathoz való jog, mert a kifogással érintett személy nem nevezhető ki az adott vezetői posztra, de a kifogás ellen semmilyen jogorvoslat nincs. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rámutatott arra, hogy közigazgatási vezetői álláshoz senkinek sincs alanyi joga, a vezetői állásba történő kinevezés feltételeit törvények határozzák meg. A Tv. támadott szabálya ugyanúgy a vezetői megbízás törvényi feltételeinek a része, mint más törvényi rendelkezések. Önmagában az, hogy a kifogással szemben nem lehet jogorvoslattal élni vagy bírósághoz fordulni, nem valósít meg alkotmány sértést, mivel ezen vezetői megbízatások elnyerésének elmaradása nem valósít meg alapjogsérelmet.

A munkához való jog sérelmét kifogásoló indítvánnyal összefüggésben az Alkotmánybíróság megerősítette következetes gyakorlatát, miszerint a munkához való jog alanyi jogként nem értelmezhető úgy, hogy bárkinek alanyi joga lenne meghatározott vezetői állás betöltéséhez. Az állam nagyfokú szabadságot élvez abban, hogy a közszférában meghatározza a vezetői állások betöltésének feltételeit, különösen a kormány szervezetalakítási szabadsága körébe tartozó területeken. Nem érinti tehát a munkához való jog alanyi jogi oldalát, hogy bizonyos, a Tv.-ben meghatározott vezetői állások betöltésénél a személyügyi államtitkárnak kifogásolási joga van.

A közhivatal viseléséhez való jog sérelmét kifogásoló indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság szintén azt hangsúlyozta, hogy senkinek nincs alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal betöltéséhez. A Tv.-ben foglalt kifogás a közhivatal elnyeréséhez szükséges szubjektív feltételekhez kapcsolódik. Önmagában az, hogy az adott vezetői állás elnyerésének feltételei közé a kinevezés előtt beékelődik a személyügyi államtitkárnak biztosított kifogás, még nem teszi eleve lehetetlenné az adott állás betöltését. Másfelől pedig a közhivatal viseléséhez való jog nem teremt alanyi jogi jogosultságot közigazgatási vezetői tisztség elnyerésére.

A határozathoz Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleményt fűzött, amelyhez csatlakozott Dr. Bragyova András alkotmánybíró.

Álláspontjuk szerint a miniszteri biztosnak és a központi hivatal vezetőjének a kinevezését érintő körben az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie a támadott szabályozást. A minisztereknek az Alkotmány 37. § (2) bekezdésében biztosított „vezetői” jogosítványainak ugyanis fontos alkotóelemét képezi a személyzetpolitikai hatáskörük. A miniszterek „irányítási” joga legalább három nélkülözhetetlen eszközt foglal magában: a jogszabályokat, a (normatív) utasításokat és a személyzeti ügyekben hozott határozatokat. A Tv. megfosztja a (szak)minisztert attól a jogától,

hogy korlátozásmentesen gyakorolhassa a miniszteri biztosra és a központi hivatal vezetőjének kinevezésére vonatkozó személyzetpolitikai hatáskörét. Olyan generális felhatalmazást ad ugyanis a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztérium közigazgatási államtitkárának, amellyel az szabadon, mindenféle megkötöttség nélkül élhet. Az még önmagában nem lenne alkotmányellenes, ha a minisztert személyzetpolitikai hatásköre gyakorlása során előzetes egyeztetési-veleményeztetési kötelezettségekkel

terheli a törvényhozó, ez azonban semmiképpen nem mehet el odáig, hogy ellehetetlenítse a neki biztosított vezetői és irányítási jogkörök gyakorlását. A vizsgált törvényi rendelkezések viszont éppen ezt eredményezik, minthogy a közigazgatási államtitkár keretekhez, határokhoz, fékekhez nem kötött akaratától függ, érvényesülhet-e a miniszter jogköre.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. decemberi számában, 1419.

164/2011. (XII. 20.) AB határozat

A zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének koherencia-zavarra korlátozása a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő. [Alkotmány 2. § (1) és (2) bek., 20. § (2) bek., Házzsabály 107. § (1) bek., 2011. évi C. tv.]

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény (Ehtv.) egésze, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. A törvény egészének alkotmányellenességét állító és megsemmisítését kérő indítványok azt állították, hogy az Ehtv. megalkotására az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállamisággal, valamint az Országgyűlés törvényhozói hatáskörét meghatározó rendelkezéssel [Alkotmány 19. § (3) bek. b) pont], továbbá azzal a szabállyal ellentétesen került sor, amely szerint az országgyűlési képviselők a tevékenységüket a köz érdekében végzik [Alkotmány 20. § (2) bekezdése]. A törvényhozási eljárás során ugyanis garanciális házszabályi rendelkezést sértettek: a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtása elentétes volt a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (Házszabály) 107. §-ának (1) bekezdésével. Az indítványok szerint a zárószavazás előtti módosító javaslat a gyakorlatban átírta a törvényt szöveget, miközben a zárószavazás előtti módosítás funkciója a „koherencia-zavar” elhárítása, nem pedig az általános vitában, részletes vitában, bizottsági vitákban megtárgyalt és megszavazott törvényjavaslat gyökeres átalakítása. Az országgyűlési képviselők így nem teljesítették az Alkotmányban előírt feladatukat, hiszen olyan törvényt fogadtak el, amelynek tartalmát nem is ismerhették, azt meg sem vitathatták, ezzel az eljárással pedig sérült a demokratikus jogállamiság is, aminek alapvető eleme, hogy a demokratikusan választott

legfelsőbb népképviselői szerv alkotja meg a törvényeket. A törvényalkotásra vonatkozó szigorú eljárási szabályok azért vannak, hogy valamennyi képviselőnek legyen lehetősége érdemben részt venni a törvényhozásban. Mivel a törvényjavaslat érdemi megvitatásának lehetősége az eljárási szabályok megsértése miatt elmaradt, a törvényhozói hatáskör kiüresedett, így pedig a döntés közjogilag érvénytelen. Mindemellett az indítványok az Ehtv. tartalmi alkotmányellenességét is kifogásolták, különösen azt, hogy nem egyenlők az egyházalapítás feltételei, és ezáltal sérül a lelkiismereti és vallásszabadság.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozottnak találta, és az Ehtv.-t megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság utalt a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban kialakult gyakorlatára, miszerint egyfelől magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja, és dönt a „formai hibás törvényhozási eljárás” alkotmányosságáról, másfelől viszont a Házzsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan a megalkotott törvény alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróságnak ezért a jelen ügyben egyrészt azt kellett vizsgálnia, hogy a Házzsabály hivatkozott rendelkezésének megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekinthető-e, amely a törvény közjogi érvényességét is érinti; másrészt azt, hogy az Ehtv. megalkotására az adott szabály megsértésével került-e sor.

A zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására vonatkozó feltételeknek a törvényalkotási eljárásban betöltött szerepének megítélése érdekében az Alkotmánybíróság áttekintette a törvényjavaslat záró vitájának az általános és a részletes vitához való viszonyát, valamint a módosító javaslat ezekkel összefüggő rendeltetését. Ez alapján a testület megállapította, hogy a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása. Ezek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodszor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül a módosításokról történő szavazás alapján előkészített egységes javaslattal kapcsolatban előállt koheren-

cia-zavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra. A Házsabály mindegyik vitaszakasz esetén sajátos, az adott vitaszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására. Ezek a rendelkezések lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét, így a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciái. A demokratikus jogállam követelményei között az országgyűlési képviselők feladata többek között a közügyek megvitatása, amelynek legfontosabb intézményi kerete az Országgyűlés. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer – így az Országgyűlés – hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. Minderre tekintettel a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherencia-zavarra korlátozása [Házsabály 107. § (1) bekezdése] a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül. Megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az Ehtv. megalkotása során a T/3507/98. számon zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására a Házsabály 107. § (1) bekezdésének megfelelően került-e sor. A testület megállapította, hogy az egységes javaslatához képest a szóban forgó javaslat elfogadása lényeges változásokat eredményezett. A törvényjavaslat mellékletében szereplő, a törvény által elismert egyházak száma 45-ről 14-re csökken, ezeket (a bíróság helyett) az egyházakkal való kapcsolattartásért felelős miniszter 30 napon belül a törvény alapján nyilvántartásba veszi. A korábban egyházként nyilvántartásba vett, de a mellékletben nem szereplő szervezet, a törvény hatálybalépését követően (meghatározatlan időtartamon belül) kezdeményezheti (a bíróság helyett) a miniszternél, hogy (az egyházként történő bejegyeztetés helyett) az egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet terjessze az Országgyűlés elé, vagy (nem alanyi jogon) bejelentheti (az egyesületre vonatkozó törvény helyett) a külön törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatokat. Ehhez hasonlóan később a vallási tevékenységet is végző egyesület is kérelmezheti (a Fővárosi Bíróság helyett) a miniszternél a nyilvántartásba vételt, aki a kérelmet (meghatározott határidőn belüli döntés helyett meghatározatlan időtartamon belül) az Országgyűlés elé terjeszti. Az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A döntéssel szemben nincs lehetőség fellebbezésre (az egységes javaslat erről szóló 18. §-a elhagyásra került).

Az Alkotmánybíróság az egységes javaslat szabályaira tekintettel rámutatott arra, hogy bár a közösségi vallásgyakorlás joga önmagában nem függ az egyházi jogállástól, ahhoz mégis olyan jogosultságok kapcsolódnak, amelyek lényegesek a vallási közösség élete szempontjából, ezért az egyházi jogállás megszerzésének szabályozása a törvényjavaslat keretében alapvető jelentőségű, elvi szabályozási kérdésnek minősül. A T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat az egyházi jogállás megszerzésének szabályozásában koncepcionális változást eredményezett. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította: az Ehtv. megalkotása során a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házsabály 107. §-ával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte. Az Alkotmánybíróság arra tekintettel döntött az Ehtv. egésze közjogi érvénytelenségének megállapításáról és megsemmisítéséről, hogy egyrészt – mivel a zárószavazás előtti módosító javaslat a törvényjavaslat számos rendelkezését és azon belül alapvető jelentőségű, elvi szabályozási részét is érintette – nem volt megállapítható, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtása nélkül a törvény milyen tartalommal került volna elfogadásra. Másrészt az Ehtv. részleges megsemmisítése a jogbiztonság súlyos sérelméhez vezetett volna.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint a törvény fogalmának az európai alkotmányos hagyományban hosszú ideje szükségszerű része a törvényhozás eljárása, közelebbről a törvényalkotási eljárás bizonyos tulajdonságai, amelyek a törvényt törvénnyé teszik. Ennek lényege a kötelezőként és érvényesként elfogadandó norma előzetes érvelő és nyilvános megvitatása. A törvény tehát nem akármilyen jogszabály, hanem a politikai képviseletben és így a közvélemény nyilvánossága előtt előzetesen igazolt norma. Az érvénytelenségre vezető alkotmánysértés a határozatban vizsgált esetben ezért abban áll, hogy a törvény alkotmányjogi fogalmának szükségszerű elemét alkotó eljárási szabályokat (melyek történetesen a Házsabályban találhatók) sértett meg az Országgyűlés. Ezzel a törvény megszűnt az alkotmányos fogalom szerinti törvényként elfogadott jogszabály lenni. A törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az Országgyűlés vitával – érvek és ellenérvek megtárgyalásával – fogadja el. A törvény és a rendelet közötti alapvető alkotmányjogi különbség is ezen alapszik: a rendelet és társai, a dekrétum, a pápens, a törvényerejű rendelet, mind előzetes nyilvános-érvelő megvitatás nélkül lépnek érvénybe. A párhuzamos indokolás azt is kifejti, hogy a törvényhozási eljárás szabályai kötött számos olyan van, amelynek megsértése nem vezet alkotmányellenességre. A házsabály-ellenesség önmagában nem vezet alkotmány-

ellenességre, ehhez egyenes alkotmánysértés szükséges. A jelen esetben erről volt szó, ezért a határozat nem ellentétes az Alkotmánybíróság eddigi és továbbra is fenntartandó gyakorlatával.

A határozathoz Dr. Holló András alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint a törvényhozási eljárás menetének eljárási szabályait tartalmazó Házzsabály különleges helyet foglal el a normák között. A Házzsabály megalkotása az Országgyűlés speciális alkotmányos hatásköre, és a Házzsabály több rendelkezése közvetlenül visszavezethető az Alkotmányra. A Házzsabály különleges jogforrási minőségét is figyelembe véve valamely törvény Házzsabállyal ellentétes elfogadása esetén a közjogi érvénytelenség megállapításához az szükséges, hogy a megsértett házzsabályi rendelkezés közvetlenül visszavezethető legyen az Alkotmányra, vagy a házzsabálysértés mellett egyben az Alkotmány más rendelkezése is sérüljön. A jelen ügyben a Házzsabály vonatkozó rendelkezéseinek – alkotmánysértést eredményező – megsértésén túl az ún. parlamenti beszédjog és ezáltal az Alkotmány 20. § (2) bekezdése is sérül. A törvényjavaslat koncepcióját megváltoztató módosítás nyomán tehát egyrészt sérül a parlamenti képviselők szólásszabadsága, másrészt a Házzsabály megsértésével sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság is, amennyiben kiszámíthatatlan törvényhozási folyamatot eredményez. A záróvitában előterjesztett és a zárószavazáson el is fogadott, a törvény lényegét megváltoztató módosító javaslat a koherencia-zavart előkészítő eljárási szakaszban mind a képviselői felszólalási jogot, mind pedig a parlamenti vitában megtestesülő demokratikus döntéshozatali akaratképzés lehetőségét kiüresíti.

A határozathoz Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint az indítványok által legsérelmebbnek talált jogi megoldás már az eredeti egységes javaslatban fennállt: különbséget tett a magyarországi egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek között. Az „ex lege” az Országgyűlés által elismert, automatikus, csak bejegyzést igénylő egyházakkal szemben a másik kategóriába tartozó egyházak egyedi elismeréséhez hiányzott a jogalkotói szándék és cselekedet, ezért az Országgyűlés ezeknek az egyházaknak a bejegyzéséhez előfeltételeket állapított meg. Ezt az elmentmondást kívánták feloldani a bizottsági vitában felszólaló azok a képviselők, akik koherencia-zavar fennállását állították, és javaslataikkal valamennyi egyház tekintetében az Országgyűlés elismerését kívánták meg. A jelen esetben ezért nem lehet szó olyan súlyos eljárási szabálytalanságról, amely a törvény közjogi érvénytelenségét is érinti, akkor sem, ha egyébként nem vitatható, hogy a koherencia-zavar kiküszöbölését célzó javaslatok – az Országgyűlés rendszerváltozás utáni működését tekintve egyáltalán nem

rendhagyó módon – az egységes javaslatához képest jelentős változást eredményeztek. Az indítványokat tehát az Alkotmánybíróságnak tartalmilag kellett volna elbírálnia.

A határozathoz Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró is különvéleményt fűzött, amelyhez Dr. Szalay Péter és Dr. Szívós Mária alkotmánybírák csatlakoztak.

Álláspontjuk szerint az Ehtv. megalkotásakor nem állt fenn alkotmánysértés. Az Alkotmánybíróság több mint húsz éves gyakorlatában következetesen érvényesítette azt az álláspontot, hogy önmagában a törvényhozási eljárás szabályainak (jogalkotási törvény, Házzsabály) megsértése nem eredményezte a törvény alkotmányellenességét. Az alkotmányellenesség megállapításához szükség volt az Alkotmány valamely rendelkezésével fennálló ellentét megállapíthatóságára is. Ez a gyakorlat azon a megfontoláson alapult, hogy nem minden jogsértés, törvénytértés minősíthető egyúttal alkotmánysértésnek is. Ha a vizsgált törvény megalkotását vagy érdemét tekintve nem ütközik az Alkotmány valamely tételes rendelkezésébe, az Alkotmánybíróság a törvénytértés vagy jogsértés jogkövetkezményeit nem tudja levonni. Mivel az Ehtv. megalkotásakor alkotmánysértés nem állt fenn, ezért az Alkotmánybíróságnak a törvény alkotmányosságát érdemben kellett volna vizsgálnia.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint a határozat indokolatlan beavatkozást jelent a törvényhozás során keletkező különböző politikai és szakmai egyeztetések sorozatába, melyek mindig az egyes társadalmi csoportok érdeksérleseit és politikai küzdelmeit takarják. Az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell attól, hogy beleszóljon ebbe a folyamatba, és csak a legszűkebb keretek között, például abban az esetben indokolt beavatkozni a demokratikus jogállam védelme érdekében, amikor a demokratikus törvényhozási akaratképzés számszerű arányait rögzítő eljárási rendelkezések kerülnek megsértésre, vagy más pontosan megjelölt eljárási aktus kimarad. Mérlegelésre alapított eljárási kérdésekben, melyekben a fokozatok mindig vitások, és a törvényhozási eljárás egyes szakaszaiban az idő szűkösségének nyomása, vagy más okok eltérő értelmezést hoznak létre az Országgyűlés egyes csoportjai között, az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az állásfoglalástól, és a törvényhozás belső mechanizmusaira kell bízni ennek eldöntését. Szem előtt kell tartani, hogy ezek a törvényhozási eljárási viták és az ebben tett eltérő értelmezések a sajtó és a média közvetítései és híradásai révén mindig a széles közvélemény előtt zajlanak, így a kormánytöbbség e téren tett – a közvélemény nagyobb csoportjai számára igazságtalan, vagy visszatetsző – lépései nagymértékben hozzájárulhatnak a szavazattömegek átrendezéséhez, és ezzel a demokrácia belső mechanizmusai – a politikai felelős-

ség – rendezik ezt a problémát. A koherenciazavar címén benyújtott módosító javaslatok továbbá a rendszerváltás óta eltelt eddigi húsz évben mindig alaposan túlmentek az előírt szinten, és az eddigiekben az Alkotmánybíróság soha nem nyilvánította alkotmányellenesnek az így létrehozott törvényeket. Így a több-

ségi határozat egy radikális törést jelent ebben a tekintetben.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1279/B/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 155. számában, 38 010.

22/2012. (V. 11.) AB határozat

I. Az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul. Ilyennek minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként más tagállamokkal együtt részese, és a szerződés az alapító szerződésekből foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete. [Alaptörvény E cikk (2) és (4) bek.]

II. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

A Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény E cikk (2) és (4) bekezdését abból a szempontból, hogy milyen ismérvek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek tekinteni.

Az indítvány részletesen ismertette és elemezte „a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló szerződés (Szerződés) előkészítésének folyamatát és a Szerződés egyes tartalmi elemeit. Utalt az Alkotmánybíróság 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában (Abh.) foglaltakra arra tekintettel, hogy az Alkotmány 2/A. §-a és az Alaptörvény E cikk (2) és (4) bekezdése lényegi elemeit tekintve azonos tartalmú.

A Szerződés egyes tartalmi elemeit illetően az indítvány kiemelte, hogy a Szerződés részes felei az Európai Unió tagállamai lehetnek. A Szerződés rendelkezéseit az Európai Uniónak a Szerződést ratifikáló tagállamai közül azokra nézve kell alkalmazni a hatálybalépést követően, amelyek az euróövezet tagjai. Az Európai Uniónak a Szerződést ratifikáló azon tagállamaira nézve, amelyek az euróövezetnek nem tagjai –

mindaddig, amíg az euróövezet tagjaivá nem válnak –, csak abban az esetben és csak azon rendelkezések vonatkozásában kell alkalmazni, amelyekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásról a Szerződést ratifikáló tagállam előzetesen külön kifejezetten nyilatkozik. Az indítvány rámutatott arra, hogy Magyarország nem tagja az euróövezetnek, de a Szerződés Magyarország általi ratifikálása ettől függetlenül nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztet Magyarországra nézve. Ez a nemzetközi jogi kötelezettség feltételes, mivel beálltának időpontja attól függ, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapján a Tanács mikor dönt úgy, hogy elismeri Magyarországot az euróövezet tagjaként.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E cikk (2) és (4) bekezdése értelmezése alapján megállapította: az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul. Ilyennek minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként részese más tagállamokkal együtt, és a szerződés az alapító szerződésekből foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete. Nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz nem szükséges az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, ha a szerződés nem eredményezné újabb, az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió intézményeivel vagy más tagállamokkal való közös gyakorlását.

Az Alaptörvény értelmezését csak meghatározott szervezetek (személyek), és csak meghatározott tartalmú indítványban, törvényben rögzített feltételek mellett kezdeményezhetik.

Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy az indítvány

a) az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől származik-e,

b) az Alaptörvény konkrét rendelkezésének értelmezésére vonatkozik-e,

c) konkrét alkotmányjogi problémával összefügg-e, és végül

d) az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alaptörvényből.

Mivel az indítványt a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter nyújtotta be, az a jogosulttól származott. Az indítvány az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése értelmezésére, vagyis az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozott. Az indítvány konkrét alkotmányjogi problémát tartalmazott, hisz a Szerződés aláírására az Európai Tanács 2012. március 1–2-ai ülésének alkalmával került sor. Ezt követően kezdetüket vehették a Szerződés kötelező hatályának elismeréséhez szükséges tagállami ratifikációs eljárások. Végül, az értelmezési kérdés, hogy milyen esetekre és feltételek mellett kell alkalmazni az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdését, e szabályok értelmezésével közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy Abh.-ban megfogalmazottak alkalmazhatók-e a jelen indítvány elbírálása során.

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései 2012. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az Alkotmányt, helyébe az Alaptörvény lépett. Az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.

Az Alkotmány 2/A. § (1) és (2) bekezdésének, illetve az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének szövegét összevetve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény jelen üggyel érintett rendelkezései az eldöntendő értelmezési kérdés szempontjából tartalmilag megegyeznek, ezért az Abh.-ban kibontott elvek alkalmazásának nincs akadálya. Kiemelte: változatlan alkotmányi szabály, hogy az érintett nemzetközi szerződéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A ko-

rábbiakhoz képest eltérést jelent viszont, hogy az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata nem a szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez, hanem a kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz szükséges. Ez a különbség azonban a felvetett kérdés szempontjából nem befolyásoló tényező.

A határozat szerint az Alkotmány 2/A. §-a tartalmazza mindenekelőtt azt az alkotmányos felhatalmazást – ezt a szakirodalom többnyire a szuverenitás-át ruházás vagy hatáskör-transzfer kifejezésekkel jelöli –, amelynek révén az alkotmányozó világos alkotmányi alapot és keretet teremtett ahhoz, hogy hazánk az Európai Unióban mint tagállam részt vehessen. Ez mindenekelőtt a 2004-ben bekövetkezett csatlakozás előkészítését szolgálta. A 2/A. § (1) bekezdésében a „nemzetközi szerződés alapján” fordulat azonban nemcsak az ún. csatlakozási szerződés viszonylatában értelmezendő, hanem belőle okszerűen következik, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során, az Alkotmányból eredő további hatáskörök közösen, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása tűnik szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása a szükséges mértékig – és újabb nemzetközi szerződés alapján – alkotmányosan lehetséges. Ily módon a törvényhozó hatalom – a tárgyalásokat folytató kormány ellenőrzésével, illetve az ún. ratifikációs eljárás során – mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex-intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni. A 2/A. § (2) bekezdése pedig, a kérdés jelentőségére tekintettel, a kétharmados többséggel történő szavazást követeli meg ehhez.

A fentieknek megfelelően a jelen ügyben az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskör-gyakorlás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges.

Azt, hogy milyen szerződést kell ilyennek tekinteni, a szerződés anyagai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani. Szükséges feltétel, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, más tagállamokkal együtt legyen részese a szerződésnek. A szerződésből az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása kell következzen. Ugyanakkor nem szükséges, hogy ez már a szerződés hatályba lépésekor bekövetkezzék; elég, ha ez csupán feltételtől függő kötelezettséget jelent. Ha nemzetközi szerződésen alapul, akkor az alapító szerződések végrehajtására és ennek felügyeletére irányuló új eszközök bevezetésére is alkalmazni kell a minősített többség követelményét: ez ugyanis azt jelenti, hogy az alapító szerződéseken nyugvó végrehajtási intézkedések (másodlagos jogi aktusok elfogadása) már nem elégségesek, és ezért a végrehajtást szolgáló eszközök kiegészítésére, vagy új

eszközökre jelentkezik igény. Nem szükséges, hogy a szerződés önmagát európai uniós jognak minősítse, és az sem feltétel, hogy az Európai Unió alapító szerződesei közé tartozzon.

Alkotmánybírósági ügyszám: X/2349/2012.

Közzétéve a Magyar Közlöny 57. számában, 9737.

POLGÁRI JOG

1194/B/2010. AB határozat

Nem sérti a bírósághoz fordulás jogát és a jogorvoslathoz való jogot az, hogy a költségmentesség feltételeként a jogalkotó a nyugdíjminimumhoz igazodó jövedelmi korlátot állított fel. A költségmentességhez szükséges jövedelemhatár, mint mérték, csak szélső esetben vethet fel alkotmányossági problémát. [Alkotmány 57. § (1) és (5) bek., 70/A. § (1) bek.; 2003. évi LXXX. tv. 5. § (1) bek.; 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 6. § (1)–(2) bek., 10. § (1) bek. c) pont]

Az indítványozó szerint a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jstv.) 5. § (1) bekezdése és a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet (IM rendelet) 6. § (1)–(2) bekezdése és 10. § (1) bekezdés c) pontja alkotmányellenes, mert olyan jövedelemhatárokat állapít meg a költségmentesség feltételeként (2008-as évben 28 500 Ft-ot), amely nincs tekintettel a létfenntartáshoz szükséges jövedelmi és vagyoni helyzetre (a 2008-as évben a 71 738 Ft-os létminimumra). A pártfogó ügyvéd igénybevételének lehetősége ezáltal beszűkül, ami – egyebek mellett – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuló bírósághoz fordulás jogának, az 57. § (5) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jog és a 70/A. § szerinti diszkrimináció tilalmának a sérelmével jár.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A Jstv. és az IM rendelet szerint a jogi szolgáltatás díját az állam viseli, ha a fél havi nettó jövedelme a nyugdíjminimumot nem haladja meg, vagyona pedig nincs. Ugyanakkor mindkét jogszabály további rendelkezéseket tartalmaz a költségmentességet illetően. Ezeket áttekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a költségmentességnek az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegét meg nem haladó mértéke, mint feltétel mellett mindkét jogszabály az egyén egyéb – az anyagi helyzetével összefüggésbe hozható – körülményeit is figyelembe veszi. Az indítványozó

által vizsgálni kért rendelkezések nem szakíthatók ki szöveggörnyezetükből, ez alapján pedig az állapítható meg, hogy a szabályozás a nyugdíjminimum alól – a jogérvényesítés megkönnyítése érdekében – számos kivételt teremt.

Korábbi gyakorlatának áttekintését követően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a költségmentességhez szükséges jövedelemhatár, mint mérték, csak szélső esetben vethet fel alkotmányossági problémát. Ezen belül a jogalkotó szabadságába tartozik – a vonatkozó körülmények figyelembevételével – a költségmenetesség szabályozása. A jogalkotó jelen esetben kellő körültekintéssel járt el. Nem sértik a jogorvoslathoz és a bírósághoz fordulás jogát a vizsgálni kért szabályok, mert a jogalkotó egyéb körülményeket is meghatározott, illetve megfelelő keretek között mérlegelési lehetőséget biztosított az eljáró bíróságnak a költségmentesség megítélésére akkor is, ha a fél jövedelme meghaladja a nyugdíjminimumot.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalom sérelmét az indítványozó a jogorvoslat (bírói út) igénybevételéhez kapcsolódva fogalmazta meg, s mivel az Alkotmánybíróság e jogokkal való ellentétet nem állapított meg, így az alapjogok közötti alkotmányellenes különbségtétel sem merülhetett föl.

Az indítványozó az IM rendelet azon rendelkezésének a megsemmisítését is kezdeményezte, amely szerint a felet az elsőfokú eljárást befejező határozat meghozatala után csak akkor lehet személyes költségmenetességben részesíteni, ha az engedélyezés feltételei utóbb következtek be. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e szabály az alkotmányos alapjogok érvényesülését segítik elő: a fél megváltozott helyzetéhez igazítja a költségmentességre jogosultság feltételeit, így az Alkotmány sérelme nem állapítható meg.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. szeptemberi számában, 876.

83/2011. (XI. 10.) AB határozat

I. A jogbiztonság követelményéből nem következik, hogy a jogalkotónak feladata lenne valamennyi előre nem látható veszély megelőző kezelése. Nem lehet tehát a jogalkotót önmagában felelőssé tenni

azért, mert egy később esetlegesen bekövetkező körülményt nem látott előre.

II. A jogintézmények kiszámítható működésének követelménye nemcsak a közhatalommal rendelkező

szervekre vonatkozik, hanem az olyan, közjogi elemekkel jelentős mértékben átszőtt egyes magánjogi jogintézményekre is, amelyek szabályozott piacon működnek. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás piacán kényszerű kockázatközösség van, aminek az érvényesíthetőségét megtöri, ha nincs olyan szabály, amely alapján nem egyedül a biztosító fizetőképességétől függ a károk megtérülése. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 2009. évi LXII. 61. § (3) bek.]

Az indítványozó a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvénnyel (Kgfbtv.) összefüggésben mulasztás megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Indokolásában arra hivatkozott, hogy a Kgfbtv. Kártalanítási Alap (Alap) létrehozását előírta ugyan, de a 61. § (3) bekezdése értelmében az Alap térítési kötelezettsége csupán a szabályozás hatálybalépését követően felszámolás alá kerülő biztosító esetében áll fenn. A törvény tehát nem rendelkezett arról, hogy az Alap visszaható hatállyal nyújtson fedezetet az Alap létrehozását indokoló – felszámolási eljárás alá került – MÁV Általános Biztosító Egyesület (MÁV ÁBE) ügyfelei által okozott károkra.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, ugyanakkor hivatalból eljárva megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a 2010. január 1-je előtt felszámolás alá került biztosítóval kötött kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződésen alapuló kártérítési igényeknek a kockázatközösség elvén alapuló érvényesíthetőségét. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2012. június 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette, hogy mi volt az Alap létrehozásának indoka, mely események vezettek a létrehozásához. Az Alap létrehozásának közvetlen indoka a MÁV ÁBE 2008-ban bekövetkezett fizetéseképtelensége volt, mely csupán végső állomása volt a felelősségbiztosítással foglalkozó egyesület 2003 óta tartó tőkehiányának. A mintegy 5 éven át tartó időszakban a MÁV ÁBE-val szemben a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) 15 alkalommal intézkedett határozattal annak érdekében, hogy megteremtse, illetve fenntartsa a jogszabályszerű működés feltételeit. A 2008 áprilisában kirendelt felügyeleti biztos kísérletet tett a MÁV ÁBE állományának átruházására, azonban átvevő biztosító hiányában ez megghiúsult. E folyamat vezetett végül ahhoz, hogy a MÁV ÁBE tevékenységi engedélyét a PSZÁF 2008. augusztus 5-i hatállyal visszavonta. A Kgfbtv. 2010. január 1-jével azzal a céllal hozta létre az Alapot, hogy ahelyett a fizetéseképtelen biztosító helyett, amellyel szemben felszámolási eljárás indult és így a károkat képtelen megtéríteni, a károsult kárát fedezze, ha a károkozás időpontjában a károkozó üzemben tartó rendelkezett biztosítással. (Az ismeretlen gépjárművek és a nem biztosított gépjárművek ál-

tal okozott károk fedezésére a jogalkotó már korábban létrehozta a Kártalanítási Számlát.)

Az Alkotmánybíróság áttekintette a MÁV ÁBE szerződő partnereinek (a károkozók) mint a felelősségbiztosítással foglalkozó egyesület tagjainak a speciális jogállását is. A MÁV ÁBE egyesület alapszabálya szerint a tag jogosult és köteles az alapszabályban meghatározott módon, annak előírásait megtartva, az egyesület tevékenységében részt venni. Azt, hogy a tagoknak – a részvénytársasági formában működő biztosítókkal ellentétben – ilyen jellegű kötelezettségük is van, a belépési nyilatkozatot tevő és ezzel együtt az alapszabályt is birtokló egyesületi tagoknak ismerniük kellett. A PSZÁF számos alkalommal felhívta az egyesületet a jogszabályi előírásoknak megfelelő működésre, azonban a nyilvánosan közzétett határozatok ellenére a tagok passzívák maradtak, sőt a PSZÁF kifejezett elvárása ellenére az egyesület tagsága nem szavazta meg a pótlólagos befizetés lehetőségének az egyesület alapszabályába való visszaemelését, így pótlólagos befizetés előírására nem kerülhetett sor. A MÁV ÁBE biztosítottai a biztosító egyesületnek nem „ügyfelei”, hanem egyesületi tagjai voltak, így a MÁV ÁBE-ra nem úgy kellett volna tekinteniük, mint rajtuk kívül álló független, piaci alapon működő szolgáltatóra, hanem mint az önkéntes tagság elve alapján létrejött nonprofit szervezetre, melynek tevékenységében részt kellett volna vállalniuk (döntéshozatal, ellenőrzés stb.).

Mindezek után az Alkotmánybíróság két alkotmányossági kérdést vizsgált meg. Elsőként azt, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, hogy maga az Alap a káreseményekre nem visszamenőlegesen nyújt fedezetet. Ezt követően pedig azt, hogy ha az Alap szabályainak nem kell kiterjednie a 2010. január 1-je előtti esetekre, van-e az államnak kötelezettsége arra, hogy ezeket az eseteket más módon, külön szabályozza. A két kérdést az Alkotmánybíróság külön vizsgálta: az első az indítvány alapján, a másodikat hivatalból.

Az Alkotmánybíróság az első kérdés kapcsán kifejtette: tekintettel arra, hogy a jogszabály a gépjármű-felelősségbiztosítás terén szerződéskötési kötelezettséget ír elő az üzemben tartó részére, a piaci szereplők állami felügyeletének kiemelt és különös jelentősége van. A jogbiztonság követelménye az egyes jogintézmények kiszámítható működését követeli meg. Figyelembe véve a biztosítókra vonatkozó jogszabályi háttérrel, valamint a PSZÁF-nak a MÁV ÁBE-val szemben kifejtett felügyeleti tevékenységét, megállapítható, hogy a jogalkotó megteremtette a piaci keretek között működő biztosítási rendszer jogbiztonság követelményéhez igazodó pénzügyi igazgatását és felügyeletét. Önmagában az, hogy a rendelkezésre álló, jogszabály által biztosított eszközök – részben a MÁV ÁBE és tagjainak a passzivitása miatt – nem voltak elégségesek a fizetéseképtelen helyzet elkerüléséhez, nem minősíthető alkotmányellenes súlyú mulasztásnak. A szabad pi-

acgazdaság rendszerében működő bármely biztosító fizetéseképtelenségének esetleges bekövetkezése jogszabályi eszközökkel teljes mértékben nem zárható ki. Az ilyen „nem várt” esetekre a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményéből nem következik a jogalkotó „objektív” (azaz feltétlen) felelőssége. Különösen nem lehet a jogalkotót önmagában felelőssé tenni azért, mert egy később esetlegesen bekövetkező körülményt nem látott előre. A jogalkotónak nem lehet a feladata valamennyi előre nem látható veszély „maradéktalan felismerése”, ezek megelőző kezelése. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanígy nem vezethető le az Alkotmányból az sem, hogy a jogalkotónak az utólag létrehozott Alapot akként kellett volna szabályoznia, hogy az a létrehozását megelőzően keletkezett károk fedezetét is biztosítsa. A biztosítottaknak ilyen pénzalap létrehozására és működtetésére nincs az Alkotmányból levezethető alanyi joguk. Az a tény azonban, hogy a törvényhozó az ilyen esetek jövőbeli esetleges előfordulása esetére pénzalap létrehozásáról gondoskodott, kétségtelenül hozzájárul a biztosítási rendszer stabilitásához és elősegíti a felszámolással érintett biztosítók ügyfeleinek kárrendezését. Az Alkotmánybíróság tehát az Alappal kapcsolatban előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Ezt követően azonban az Alkotmánybíróság a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződésen alapuló kártérítési igényeknek a kockázatközösség elvén alapuló érvényesíthetőségének egyes kérdéseit hivatalból is megvizsgálta. E körben kifejtette, hogy a kötelező felelősségbiztosítás rendszerét a kógens szabályozás esetén elvárt garanciákkal kell létrehozni és működtetni. A jogintézmények kiszámítható működésének követelménye ugyanis nemcsak a közhatalommal rendelkező szervekre vonatkozik, hanem az olyan, közjogi elemekkel jelentős mértékben átszőtt egyes magánjogi jogintézményekre is, amelyek szabályozott piacon működnek. A kockázatközösség alapján mindenki arra számíthat, hogy károkozóként nem ő, hanem a biztosítója fog fizetni, ha pedig neki okoznak kárt, a károkozó kötelező felelősségbiztosítása terhére a biztosító rendezi azt. Kényszerű kockázatközösség van, aminek az érvényesíthetőségét megtöri, ha nincs olyan szabály, amely alapján nem egyedül a biztosító fizetőképességétől függ a károk megtérülése. Egy ilyen konstrukció hiánya kiszámíthatatlanná teszi mind a biztosított, mind a károsult helyzetét. A törvénnyel elrendelt kötelező befizetést nagymértékű állami garanciavállalás – a másik oldalról: bizalomvédelem – legitimálhatja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen esetben a jogi szabályozás 2010. január 1-je előtti hiányosságai következtében a jogintézmény nem nyújt a károkozóknak és károsultaknak kellően hatékony jogvédelmet, a felelősségbiztosítás elemei nem működnek minden esetben. A jogalkotó a biztosító egyesületek működését megengedve egyidejűleg nem

reagált kellőképpen a jogintézmény működését biztosító eszközök megfelelő kialakítására, és emiatt a jogbiztonságot sértő, alkotmányellenes helyzet keletkezett. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogalkotó többféle módon is orvosolhatja a mulasztást. Például egy, a felelősségbiztosítók által erre az esetre képzett másik pénzalapból kielégítést lehetővé tevő szabályozással, vagy valamennyi, volt MÁV ÁBE biztosított számára előírt pótbefizetési kötelezettséggel, esetleg az állam saját elhatározása alapján közvetlen helytállása útján. Nem volna tehát alkotmányellenes, ha az állam a MÁV ÁBE tagjait utólag kötelezné a felmerült károkat fedező pótbefizetésre. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2012. június 30-ig tegyen eleget.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint az alkotmányossági kérdés nem a jogbiztonsággal, hanem az egyenlőséggel kapcsolatban merül fel. Nem a jog „biztossága” és biztonsága, hanem egyenlő mércéje sérült a hiányos jogi szabályozás következtében. Egyrészt ugyanis a biztosítási egyesületek tagjai rendelkeztek a jogszabályban megkívánt kötelező gépjármű-felelősségbiztosítással, azonban biztosítottként nem illeti meg őket a felelősségbiztosítással járó előny: az, hogy az általuk okozott károkért biztosítójuk álljon helyt. Másrészt a MÁV ÁBE tagjai által okozott gépjármű-károk károsultjai is hátrányos helyzetbe kerültek, mert a Kártalanítási Számla kezelője nem térítette meg kárukat. Ezzel a MÁV ÁBE biztosítottjai által okozott károk esetében a károsultak rosszabb helyzetbe kerültek, mint ha kárukat nem biztosított vagy ismeretlen gépjármű okozta volna. A MÁV ÁBE által biztosítottak jogi helyzete pedig azonos azokéval, akik a jogszabály ellenére nem is rendelkeztek gépjármű-felelősségbiztosítással. Az ő esetükben ugyanis a Kártalanítási Számla kezelője követelheti az általa kifizetett kárt. Az alkotmányellenes megkülönböztetés a 2010. január 1-je előtti káreseményekkel összefüggésben az Alap létrehozása után is fennmaradt, ezért szükséges a mulasztás kimondása.

A határozathoz Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott alkotmányos követelmény körén kívül eső, a jogalkotás feladatahoz és mérlegelési lehetőségéhez tartozó kérdéskörben rendelkezett, amikor jogalkotásra hívta fel a törvényhozót. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanis a jogintézmények kiszámítható működésének alkotmányos elvét a jogállam felépítéséhez kapcsolódóan, elsődlegesen az állami intézményrendszer cselekvésének és működésének alkotmányos mércéjeként határozta meg. Jelen ügyben viszont az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmá-

nyos követelmény alkalmazási körét kiterjesztette, és e körbe vonta az állam által szabályozott piac(ok) működését is, megszabva a piaci szereplők esetleges deficités működéséből eredő pénzügyi instabilitás kiküszöbölésének jogalkotói kötelezettségét. A jogintézmények működési kiszámíthatóságához fűződő alkotmányos követelményből azonban nem vezethető le egyik szabályozott piac végső pénzügyi fedezetéről történő, jogalkotót terhelő feltétlen gondoskodási kötelezettség sem. A piacsabályozás körében a jogalkotónak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető kötelezettsége az, hogy egyértelmű és világos szabályok alkotásával kiszámítható és előrelátható piaci feltételrendszert határozzon meg az adott piacra belépő szereplők számára. A piaci szereplők – legalább részben saját felelősségi körükbe eső – gazdálkodási sikerelensége következményeinek elhárítására vagy enyhítésére szolgáló pénzügyi fedezetre azonban az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró is különvéleményt fűzött, amelynek első pontjához csatlakozott Dr. Holló András és Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró.

A különvélemény első pontjában kifejtettek szerint nem lett volna helye mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának. Az Alkotmányból nem vezethető le sem az, hogy A) az államnak akármilyen módon garanciaalapot kellene létrehoznia arra az esetre, ha a piaci feltételekkel szerződő magánfelek jogviszonyában olyan események következnek be, melyek ezen szerződő felek némelyikére nézve érdeksérelmet jelentenek, sem az, hogy B) amenny-

nyben az állam mégis létrehoz ilyen garanciaalapot, akkor azt nemcsak a jövőre nézve, hanem visszaható hatállyal is meg kellene tennie. Épp azáltal sérülne a jogbiztonság, ha a jogalkotó visszamenőlegesen is előírná a magánjogi alapokon létrejött kockázatközösség tagjaira azt a kötelezettséget, hogy más piaci szereplők hibás döntéseinek a következményeit ne ők, hanem az összes piaci szereplő viselje. A magánjogi szerződéses viszonyokba történt állami beavatkozás A) sem azáltal nem idézett elő alkotmányellenes mulasztást, hogy az állam szerződéskötési kötelezettséget írt elő a gépjármű-üzembentartók részére; sem pedig B) azáltal, hogy nem *ex tunc*, csak *ex nunc* rendelkezett a Kártalanítási Alap létrehozásáról.

A különvélemény további pontjai kiemelik, hogy az Alkotmányba foglalt alkotmányos alapelvekből és alapjogokból további alkotmányos követelmények levonását és ezek lehetséges körének bővítését csak nagy körültekintéssel és önmérséklettel szabad megtennie az Alkotmánybíróságnak. Az alkotmányos követelmények rögzítése ugyanis – szemben a magánjogi dogmatika piacialapú körülmények bizonytalanságait és változtatásait megengedő személelmódjával – a hosszú távú vagy akár az örökkévalóságra tekintettel levont elvek és érvek merevségét tartalmazza. Így minél extenzívebb módon történik meg e követelmények levonása, annál inkább lemeresíti a társadalom reakcióképességét.

Alkotmánybírósági ügyszám: 482/E/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában, 32 382.

1245/B/2011. AB határozat

Nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy a közjegyző a saját maga által készített okiratot látja el végrehajtási záradékkal. A végrehajtható okiratok közjegyző általi elkészítését és végrehajtási záradékkal történő ellátását ugyanolyan garanciális eljárások előzik meg, mint a bírósági határozatokét. [Alkotmány 57. § (1) bek.; 1994. évi LIII. tv. 224/A. § a) pont]

Az indítványozó a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 224/A. § a) pont első fordulata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Azt sérelmezte, hogy a Vht. alapján ugyanaz a közjegyző készíti el a végrehajtás alapjául szolgáló okiratot, ugyanő láthatja el azt végrehajtási záradékkal, végül kizárólagosan illetékes abban, hogy az általa készített és záradékolat okirattal szemben előterjesztett, végrehajtási záradék törlése iránti kérelmet is elbírálja. Az indítványozó szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdé-

sében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi, hogy a közjegyző a saját maga által készített okiratot vizsgálja meg törvényességi szempontból. Álláspontja szerint továbbá a vonatkozó törvények kollíziója miatt a szabályozás a jogbiztonságot is sérti, mivel mind a Vht.-nek, mind a közjegyzőkről szóló törvénynek (Kjő.) – ezen keresztül pedig a Polgári perrendtartásról szóló törvénynek (Pp.) – a közjegyző kizárását szabályozó előírásainak az értelmezéséből az következik, hogy a közjegyző elfogultság miatt ki van zárva az általa készített okirat záradékolásából, valamint a záradék törléséből is.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A végrehajtás közjegyzői elrendelésével összefüggő egyes kérdéseket elbíráló korábbi alkotmánybírósági határozatokat összegezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közjegyzői végrehajtás elrendelése akkor egyeztethető össze az alkotmányos előírásokkal, amennyiben a záradékolást a közjegyzőnek a bírósági eljárásokhoz hasonló garanciákkal ellátott eljár-

rása előzte meg. A testület ezért a jelen ügyben mindenekelőtt azt tekintette át, hogy a Vht. jelenlegi rendszerében a végrehajtható okiratok közjegyző általi elkészítése, záradékolása és a záradék törlése tekintetében megvannak-e ezek a garanciák. Tekintettel arra, hogy a közjegyzők határozatai a bírósági határozatokkal azonos hatályúak, ezért velük szemben is érvényesülnie kell a tisztességes eljáráshoz való jognak.

Az Alkotmánybíróság a szabályozás áttekintését követően megállapította, hogy a közjegyző által – nemperes eljárásban – törvényes jogkörében elkészített okirat meghozatalát, valamint annak végrehajtási záradékkal történő ellátását ugyanolyan garanciális eljárások előzik meg, mint a bírósági határozatokét. Az eljáró közjegyző a végrehajtást nem rendelheti el automatikusan, minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy a végrehajtás általános és különös feltételei fennállnak-e. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó például költségkímélés és az eljárás gyorsítása érdekében ugyanazon fórumra telepíti a határozatok elkészítését és a végrehajthatóság megállapítását, nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. A jogorvoslatokat áttekintve a Vht. szabályai lehetőséget adnak a végrehajtá-

si záradék törlésére. A végrehajtási záradék törlésére a végrehajtható okiratot végrehajtási záradékkal ellátó közjegyző az illetékes. A közjegyző döntése ellen ugyanakkor a Vht. bírói jogorvoslatot biztosít: a közjegyző határozata elleni fellebbezést a közjegyző székhelye szerint illetékes megyei bíróság bírálja el. Mindezekre tekintettel a tisztességes eljárás követelményének a támadott jogszabályi rendelkezés megfelel.

Az indítványozó által állított normakollízióval összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette: önmagában az, hogy az okirat szerkesztő közjegyző egyben az okirat záradékolására is jogosult, nem teszi őt az ügyben elfogulttá, különösen azért, mert a két esetben a közjegyző mást vizsgál. Az okirat záradékolásánál nem az okirat keletkezésének körülményeit, valamint az okiratkészítés szabályos voltát ellenőrzi, hanem azt vizsgálja, hogy az okirat alkalmas-e a végrehajtás megindítására. A vizsgált szabályok közötti ellentét tehát nem állapítható meg.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. novemberi számában, 1176.

25/2012. (V. 18.) AB határozat

A közalapítványok megszüntetésének kezdeményezésére az állami alapítónak biztosított egyoldalú jogosultság a nem-állami társalapító, illetve az alapítvány mint önálló jogi személy alapvető jogait is sérti. [Alaptörvény I. cikk (4) bek., II. cikk, XIII. cikk és XXVIII. cikk (7) bek.; 2006. évi LXV. tv. 1. § (6) bek.]

Az Alkotmánybírósághoz egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt két bírói indítvány érkezett. Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bírák az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény (Áhtm.) 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. A támadott rendelkezés szerint az állami alapító által államháztartáson kívüli alapítóval közösen létrehozott alapítványt (közalapítványt) a bíróság az állami alapító kérelmére megszünteti, ha azt az állami alapító arra hivatkozással kéri, hogy az alapítvány (közalapítvány) céljainak megvalósítása, feladatának további ellátása központi költségvetési szerv, kizárólagos állami tulajdonban álló közhasznú nonprofit gazdasági társaság, illetve egyéb közfeladatot ellátó szervezet által hatékonyabban megvalósítható. Ez esetben a megszünt alapítvány (közalapítvány) vagyonát – cél szerinti feladatainak további ellátása érdekében – az állami alapító a megszüntetési kérelemben megjelölt szervezet rendelkezésére bocsátja. Az indítványozók a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét abban látják,

hogy lehetőséget ad arra, hogy az alapítványt az állami alapító egyoldalú kérelmére, az államháztartáson kívüli alapító egyező akaratnyilvánítása és az érintett alapítvány – mint önálló jogi személy – hozzájárulása nélkül, a vagyon más szervezet részére történő átadásával nemperes eljárásban meg lehessen szüntetni. Álláspontjuk szerint ez a jogbiztonságot [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése], az önrendelkezés alapjául szolgáló emberi méltósághoz való jogot (II. cikk), a tulajdonhoz való jogot (XIII. cikk) és a jogorvoslatihoz való jogot [XXVIII. cikk (7) bekezdése] is sérti.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozottnak találta, és a támadott rendelkezést megsemmisítette, valamint úgy rendelkezett, hogy az indítványozó bírák előtt folyamatban lévő ügyekben, továbbá a jogerősen még le nem zárt ügyekben a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható.

Az indítványozók a jogbiztonság sérelmét abban látták, hogy a támadott törvényhely az államháztartáson kívüli alapítóknak a magánjog körébe tartozó alapítvány létrehozásakor szerzett, az állami alapítóéval egyenlő alapítói jogát mint szerzett jogát vonja el törvényhozói aktussal. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az alapítványra vonatkozó általános szabályok szerint az alapító az alapítvány vagyonának felhasználására meghatározó befolyást nem gyakorolhat, így maga nem dönthet az alapítvány megszüntetéséről sem – jogosultsága mindössze arra terjed ki, hogy az alapítvány céljainak lehetetlenné válása esetén kérelmezheti az alapítvány bíróság általi megszüntetése-

sét. Az Áhtm. vizsgált rendelkezése a hatálya alá tartozó alapítványok megszüntetése tekintetében mind a megszüntetés okai, mind pedig a megszüntetés kezdeményezésére való jogosultság tekintetében új tényállást konstruál. Az új megszüntetés-kezdeményezési jog tekintetében nincs szó „szerzett jogok”-ról, de a támadott rendelkezés más okból összefüggésbe hozható a jogállamisággal és a jogbiztonság követelményével. Az alapítványra vonatkozó jogi szabályozás lényegi eleme ugyanis, hogy tartós, közérdekű cél megvalósítása érdekében az alapítók vagyonuk egy meghatározott részét elkülönítik, „célvagyonként” egyesítik, a cél megvalósítására új jogi személyt hoznak létre. Az alapítvány mint jogi személy teljes mértékben elkülönül az alapítótól, működését nem befolyásolhatják, megszüntetéséről csak a cél lehetetlenülése esetében dönthetnek, a megszűnő alapítvány vagyonából nem részesednek. Az alapítók és az alapítvány jogalanyiségének ilyen „szétválasztása” következtében az alapítók döntési joga csakis a tartós, közérdekű cél meghatározására, és a megvalósítás – kuratóriumon keresztül történő – ellenőrzésére terjed ki. A cél megvalósításának „hatékonyágát” illetően közvetlen döntési lehetőségük nincs. Az állami alapító részére biztosított új megszüntetési felhatalmazás az alapítványokra vonatkozó jogi szabályozás egész struktúráját megbontva, az állami és az államháztartáson kívüli szervezetek az alapítványok közös létrehozásában megnyilvánuló együttműködését figyelmen kívül hagyva, a magánjogi jogviszonyban irányadó egyenjogúságot és mellérendeltséget súlyosan sértve, az egyik fél magánjogi érdeksérelmén túl a demokratikus jogállamiság sérelmét is eredményezi.

A bírói kezdeményezések az önrendelkezési jog sérelmét illetően az Alaptörvénynek az emberi méltóság sérthetetlenségét kimondó II. cikkére hivatkoztak. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése azonban kifejezetten a jogalanyiséggal rendelkező szervezetek (nem természetes személyek) vonatkozásában mondja ki, hogy a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Ebből következően az ember (a természetes személy) önrendelkezési jogának és cselekvési autonómiájának alapja az Alaptörvény II. cikke, míg a jogalanyiséggal rendelkező szervezetek autonómiáját az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése biztosítja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésének, valamint II. cikkének sérelmét eredményezően súlyosan sérül a közös alapítású (civil) alapítvány, valamint a közalapítvány nem állami társalapítóinak és magának az alapítványnak mint jogi személynek a cselekvési autonómiája azáltal, hogy a megszüntetésről hozandó döntésben nem vehetnek részt.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az alapítványhoz kapcsolódó tulajdoni kérdésekkel más összefüggésben már foglalkozott. Az alapítvány tulajdonhoz

való jogát illetően megállapította, hogy a megszűnésre vonatkozó szabályok tekintetében nincs relevanciája az alapítvány tulajdonhoz való jogának, mivel maga a kérdéses jog alanya szűnik meg. Az alapító(k) és az alapítványhoz csatlakozók tulajdonhoz való joga pedig az alapítvány részére történő vagyontárgyátással megszűnik. Az alapítvány megszűnésére alkalmazni rendelt szabályrendszer tehát a tulajdonhoz való joggal nem hozható összefüggésbe.

Az indítványozók szerint a jogorvoslathoz való jog is sérül, mivel a támadott rendelkezés folytán a megszüntetési eljárás egyedüli kezdeményezője az állami alapító, így az államháztartáson kívüli alapítók, illetve maga az alapítvány az eljárásban félként nem vesz részt, és így számukra a jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy értelmezésében a jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. Az alapító alapítványhoz kapcsolódó jogosultságainak a köre és az alapítvány működéséhez fűződő „erkölcsi érdeke” a már működő alapítványnak az államháztartáson kívüli alapító szándéka és tudta nélküli megszüntetése esetén megszűnhet, illetve sérelmet szenvedhet. Az állami alapítónak az Áhtm. támadott rendelkezése alapján benyújtott kérelme alapján az alapítvány megszűnése tehát sértheti az államháztartáson kívüli alapító jogát, illetve jogos érdekét. A támadott rendelkezés meghatározza azokat a kritériumokat, amelyekre hivatkozással az állami alapító az alapítvány megszüntetését kérelmezheti: az alapítvány (közalapítvány) céljainak megvalósítása, feladatának további ellátása más szervezet által hatékonyabban megvalósítható. Ezeknek a feltételeknek a fennálltát az államháztartáson kívüli alapító vitathatná, de erre csak akkor volna lehetőség, ha a – peren kívüli eljárásban hozott – határozat ellen a rendelkezésére állna jogorvoslat. Az alapítvány az alapítók személyétől elkülönült, önálló jogi személy. A támadott jogszabályhely esetén a megszüntetés alapjaként szolgáló, mérlegelhető körülményeket a „létezése” és esetleg saját bevételei folytán is érdekelt alapítvány mint független, mellérendelt jogalany maga is vitathatja, a jogorvoslati lehetőséget számára is biztosítani kellene az eljárásban való részvételével.

Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá, hogy minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogsérelem kiküszöbölésének lehetősége. Ennek feltétele, hogy a jogorvoslati fórum az érvényesített jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa, vagyis az alkalmazandó jogszabálynak az elbírállhatóság szempontjából megfelelő mércét vagy szempontot kell tartalmaznia, melynek alapján a bíróság az állított jogsérelem fennálltát vagy hiányát megállapíthatja. Ennek a követelménynek az Áhtm. támadott rendelkezése pusztán a hatékonyságra való hivatkozás lehetőségével nem tesz eleget. A jogorvoslathoz való jog sérelmét tehát nemcsak az államháztartáson kívüli alapító-

nak és magának az alapítványnak az eljárásból való kizárása eredményezi, hanem a megszüntetésre irányuló kérelem objektív feltételei hiányának, illetőleg a hatékonyságra alapozott egyoldalú döntés vitathatatlansága is.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint a vizsgált rendelkezés a jogos érdekekben érintetteknek valóban nem biztosítja a jogorvoslati jogot, ám ennek orvoslását az Alkotmánybíróság e törvényhely alkotmánykonform értelmezésének előírásával is el tudta volna végezni. Az Alkotmánybíróságnak elő kellett volna írnia, hogy a bíróságok a jövőben kötelesek felhívni az e törvény alapján megszüntetett közalapítványok államháztartáson kívüli alapítóit a megszüntető végzés bíróság előtti megtámadásának lehetőségére. Ezzel a megoldással a megsemmisítés elkerülése mellett is alkotmányos szabályozás jött volna létre. Az Alkotmánybíróság az új Alaptörvény rendelkezései alapján új jogkört is kapott a bírósági ítéletek felülvizsgálati jogával, és ennek keretében az eddigiekhez képest jóval gyakrabban kell foglalkoznia a törvények és más jogszabályok értelmezésével. Ez szükségessé teszi, hogy ha alkotmánykonform értelmezéssel és ennek keretében az értel-

mezett jogszabályi helyhez további alkotmányos norma meghatározásával az alaptörvény-ellenes állapot megszüntethető, akkor az Alkotmánybíróság ezzel éljen, és ne az adott jogszabály hely megsemmisítésével. A különvélemény elfogadhatatlannak tartja továbbá azt az indokolási módot, hogy a határozat a jogorvoslati jog értelmezése kapcsán az érvelését az eddigi alkotmánybírósági határozatokra alapozza, és az Alaptörvény ide vonatkozó szövegét meg sem idézi. Hasonlóképpen nem fogadható el az emberi méltósághoz való jognak a határozatban kifejtett értelmezése sem, mivel ez az alaptörvényi előírás természeténél fogva nem alkalmazható az emberen túli jogalanyokra. A határozat indokolása tehát szembemegy az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. A régi alkotmánybírósági döntések – az ezt kizáró alaptörvényi szabályozás hiánya miatt – felhasználhatók az új Alaptörvény értelmezésére hozott alkotmánybírósági döntésekben is, ám ha ennek új szövegezésre vagy új értelmezési szabályai ezt nem teszik lehetővé, akkor az Alkotmánybíróságnak tilos ezekre támaszkodnia.

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1458/2012.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2012. évi 60. számában, 9880.

BÜNTETŐJOG

166/2011. (XII. 20.) AB határozat

I. Amikor az Alkotmánybíróságnak arról kell döntenie, hogy az indítványokkal támadott jogszabályi elemek sértik-e az Emberi Jogok Európai Egyezményét (Egyezmény), az Egyezmény értelmezéséhez az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát veszi alapul.

II. A pártatlanság látszatának követelményét és a fegyverek egyenlőségét (a tisztességes eljárásból való jogot) sérti az a szabály, amely szerint kiemelt jelentőségű ügyekben az a bíróság is illetékes, ahol az ügyész – a legfőbb ügyész döntése alapján – az eljárás ésszerű időn belüli, illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel.

III. A személyes adatok védelmével ellentétes, ha a törvény a büntetőeljárásban résztvevő tanú személyi adatainak zárt kezelését, illetve annak mellőzését mérlegelés tárgyává teszi.

IV. Sérti az eljárási funkciómegosztás alkotmányi elvét és a pártatlan bírósághoz való jogot, ha a nyomozási bíró köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástechnikai szempontjaira.

V. A kiemelt jelentőségű ügyekben elrendelhető őrizet legfeljebb 120 órás időtartama sérti a személyes szabadsághoz való alapjogot.

VI. A terhelt távollétében lefolytatott eljárás – egyéb feltétel mellett is – csak akkor egyeztethető össze az Alkotmánnyal és az Egyezménnyel, ha a külföldön ismert helyen tartózkodó terhelt szökésben van, azaz tudatosan vonja ki magát az igazságszolgáltatás alól, illetve, ha egyértelműen lemondott a tárgyaláson való részvételi jogáról.

VII. Az Alkotmány által biztosított védelemhez való jogot sérti, ha a terhelt és a védő érintkezése az őrizet első negyvennyolc órájában az ügyész diszkrecionális jogkörben hozott döntésével megtiltható. [Alkotmány 2. § (1) bek., 55. § (2) bek., 57. § (1), (3) és (5) bek., 59. § (1) bek.; az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 5. cikk (3) bek., 6. cikk (1) bek., 1998. évi XIX. tv. 17. § (9) bek., 96. § (1) bek., 195. § (1) és (2) bek., 209. § (1) bek., 532. § (1) bek., 554/C. §, 554/G. §, 554/J. §, 2011. évi LXXXIX. tv. 27. § (1)–(2) bek.]

Több indítvány (köztük a Legfelsőbb Bíróság elnökéé, illetve két országgyűlési képviselőé, illetve a Magyar Ügyvédi Kamara elnökéé) érkezett az Alkotmánybírósághoz az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló

2011. évi LXXXIX. törvénnyel (Tv.) módosított, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kezdeményezve.

Az indítványozók szerint a megjelölt rendelkezések az Alkotmány, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (Egyezmény) előírásaival ellentétesek, és nem egyeztethetők össze az Emberi Jogok Európai Bíróságának (Bíróság) ítélezési gyakorlatával sem.

Álláspontjuk szerint az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésébe, illetve az Alkotmánynak a jogállamiságot megfogalmazó 2. § (1) bekezdésébe, a törvény által felállított, független és pártatlan bírósághoz való fordulás, illetve a tisztességes eljárás jogát biztosító 57. § (1) bekezdésébe, valamint 57. § (3) bekezdéséből következő védelem jogához fűződő fegyverek egyenlőségének követelményébe és a diszkrimináció tilalmába [70/A. § (1) bekezdés] ütközik a Be. azon szabálya, amely szerint kiemelt jelentőségű ügyekben a legfőbb ügyész döntése is megalapozhatja az elsőfokú bíróság illetékességét.

A Be. azon szabályát, mely szerint meghatározott feltétellel a bíróság, az ügyész, valamint a nyomozó hatóság a tanú egyes, a feladat ellátásához szükséges személyi adata zárt kezelését mellőzi, a Legfelsőbb Bíróság elnöke az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatára hivatkozással tartotta a személyes adatok védelmével [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] ellentétben állónak.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslati jog alkotmányellenes korlátozását eredményezi az, hogy a Tv. szűkítette a nyomozás során hozott határozatok elleni panaszjogot. E rendelkezések megfogalmazása egyben nem felel meg a normavilágosság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményének sem.

Az eljárási funkciómegosztás, a fegyveregyenlőség elvét és a pártatlan bírósághoz való jogot sérti az indítványozók szerint, hogy a nyomozási bíró köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira.

A külföldön tartózkodó terhelt távollétében lefolytandó eljárásról rendelkező szabály a Legfelsőbb Bíróság elnöke értelmezésében az Egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésébe és a (3) bekezdése c) pontjába, valamint az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdésébe ütközik. A szabályozás ugyanis olyankor is lehetővé teszi a terhelt távollétében történő eljárást, amikor a terhelt tartózkodási helye sem ismeretlen, és arra vonatkozóan sincs adat, hogy tudatosan kívánná magát kivonni az eljárás alól.

Az eljárási feladatok megosztása és a tisztességes eljárás elveinek sérelmét látta az egyik indítványozó a

Be. azon előírásában is, mely a terhelt és védő részéről is a soronkívüliség biztosításáról szól.

Az indítványozók szerint az Egyezmény 5. cikke (3) bekezdésében és az Alkotmány 55. § (2) bekezdésében megfogalmazott, a haladéktalanul, illetőleg lehető legrövidebb időn belüli bíró elé állítás, vagy szabadon bocsátás követelményével ellentétes a Be. azon szabálya, amely megengedi, hogy a kiemelt jelentőségű ügyekben elrendelt őrizet akár százhusz óráig is tarthasson. Az egyik indítványozó hivatkozott az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében védett személyi szabadság és a diszkrimináció tilalmának sérelmére is.

Az Egyezmény 6. cikke (3) bekezdésének b) és c) pontjával és az Alkotmány 57. § (3) bekezdésével és a jogorvoslatihoz való joggal [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] ellentétes az a szabály, mely korlátozza a védelemhez való jogot az őrizet első negyvennyolc órájában. Az indítványozók az alkotmányellenesség alátámasztásaként hivatkoztak az Európai Bizottság 2011. június 8-án nyilvánosságra hozott irányelvjavaslatára „amely a büntetőeljárásban az ügyvédhez való hozzáférés minimum követelményeit is európai szinten kívánja szabályozni. E javaslat 3. cikke az ügyvéddel való kapcsolattartás jogát a szabadságelvonás kezdetétől biztosítja”.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke az Egyezmény 5. cikke (2) bekezdésének sérelmét látta abban, hogy a kiemelt jelentőségű ügyekben fogva lévő gyanúsítottakat nem az általános szabályok szerinti huszonnégy, hanem hetvenkét órán belül kell kihallgatni. Mindez nem teljesíti az Egyezmény által előírt haladéktalan tájékoztatás követelményét.

Az indítványozók a Tv. hatályba lépésével kapcsolatban az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság sérelmét is állították amiatt, hogy a Tv. a kihirdetését követő napon lépett hatályba, a jogalkotó így nem biztosított kellő felkészülési időt a jogalkalmazásra.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a közigazgatási és igazságügyi miniszter és a Magyar Köztársaság Legfőbb Ügyészenek a véleményét.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat részben megalapozottnak találta, és a Be. több rendelkezését megsemmisítette.

A Be.-be az ún. kiemelt jelentőségű ügyek tekintetében egy új, további illetékességi szabályt iktattak be, miszerint ezekben az ügyekben az a bíróság is illetékes, ahol az ügyész – a legfőbb ügyész döntése alapján – az eljárás ésszerű időn belül való, illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel. Az indítványozók szerint ez az új illetékességet megállapító rendelkezés nem tesz eleget az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésében és az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntetőeljárás tekintetében megfogalmazott követelményeknek.

A jelen ügyben egyszerre kellett elvégezni a hagyományos alkotmányos kontrollt és egyszersmind annak azt a változatát, amikor a viszonyítási pont nem az Al-

kotmány valamely rendelkezése, hanem egy nemzetközi szerződés, jelen esetben az Egyezmény.

Az Alkotmánybíróság, amikor arról kell döntenie, hogy az indítványokkal támadott jogszabályi elemek sértik-e az Egyezményt, az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához az Egyezmény hiteles értelmezésének jogával felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon *dictumai* (átvitt értelemben vett „precedensei”) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető össze az Egyezmény követelményeivel és mi nem.

Ebből az is következik, hogy abban az esetben, ha a Bíróság egy bizonyos jogi konstrukciót és azon alapuló gyakorlatot összeegyeztethetetlennek talált az Egyezménnyel, az Alkotmánybíróság értelemszerűen tartózkodik attól, hogy egy nyilvánvalóan ugyanolyan jogi megoldást az Egyezménnyel összeegyeztethetőnek minősítsen.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat arra, jelentősége van annak, hogy az Egyezmény olyan rendelkezéséről van-e szó egy adott ügyben,

(i) ahol egy jogszabálynak a jogalkotó által történt meghozatala önmagában is meg tudja sérteni a vállalt kötelezettséget,

(ii) vagy olyanról, ahol a kérdéses jogszabály meghozatala vitathatatlanul hozzájárult annak a helyzetnek a kialakulásához, amely az Egyezmény megsértését eredményezte (de mindez csak egy konkrét eset összes körülményének vizsgálata nyomán, azaz *ex post facto* állapítható meg),

(iii) vagy olyanról, ahol a tagállami gyakorlat egy-szerre sérti a hazai jogot és az Egyezményt.

A jelen esetben kulcsfontosságú, hogy a *fair* eljárás problémakörének mely vetülete tartozik az (i) és melyik az (ii) pont alá.

A tipikusnak tekinthető (ii) hipotézist illetően a Bíróság joggyakorlata az, hogy a Bíróság feladata nem az irányadó hazai jog és gyakorlat *in abstracto* ellenőrzése. Feladata abban áll, hogy eldöntse, az a mód, ahogyan ezeket alkalmazták a panaszosra, vagy ahogyan ezek őt érintették, az az Egyezmény és jegyzőkönyvei sérelmét jelentette-e.

Az Egyezmény és az Alkotmány – tartalmát tekintve – azonosan szabályozza a bírósági eljárás garanciáit, így többek között a pártatlan és igazságos bírósághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog, hogy az ügyeket a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

Az indítványozók szinte mindegyike hivatkozott a pártatlan bírósághoz való jog, illetve a pártatlanság látszata sérelmére. A pártatlan bírósághoz való alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. A Bíróság és az Alkotmánybíróság en-

nek kapcsán egy ún. kettős tesztet alkalmaz. Eszerint a pártatlanság egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Az Alkotmánybíróság utalt korábbi döntéseiben kifejtett megállapításaira, mely szerint a pártatlanság elvének következetes érvényesülését sérti az olyan jogintézmény pusztá léte, amely beleütközik a bíróság előtti egyenlőség elvébe azáltal, hogy az eljárás egyik résztvevőjének, az ügyésznek többletjogokat biztosít, amellyel szemben a terhelt lépéshátrányba kerül. Az ún. többletjogok kapcsán az Alkotmánybíróság gyakorlata egybevág a Bíróságéval.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés a pártatlanság látszata elkerülésének nem tesz eleget. E követelményt egyértelműen sérti, hogy a támadott rendelkezés az eljárás egyik résztvevőjének többletjogokat biztosít, mivel a vád képviselőjét ellátó ügyész, illetőleg a legfőbb ügyész egyoldalúan dönthet az eljáró bíróság kiválasztásáról, és így ez jogos kétséget kelt a bíróság pártatlansága tekintetében.

Az Alkotmánybíróság szerint a Be. kifogásolt illetékségi szabálya a tisztességes eljárás elvének további elemeit is sérti. Tény, hogy a vitatott szabály szerint az ügyész csak az eljáró bíróságot és semmiképpen sem az eljáró bírót jelöli ki: utóbbi kiválasztása a kijelölt bíróság elnökére tartozik, és a vádlott a Be. érintetlenül maradt szabályai szerint az eljáró bíróval szemben, illetve (ha annak feltételei fennállnak) magával a kijelölt bírósággal szemben elfogultsági kifogást jelenthet be. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nagy jelentőséget tulajdonított azoknak a téziseknek, amelyeket a Bíróság egy, a bírósági munkateher enyhítése címen végrehajtott átszignálással összefüggő ügyben mondott ki, jelesül, hogy „a bírói függetlenségnek és a jogbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentősége azt igényli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben kell alkalmazni, világos biztosítékok legyenek az objektivitás és az átláthatóság végett és mindenekelőtt annak érdekében, hogy az önkényességnek a látszatát is elkerüljék az ügyek bírókra való kiszignálásában.”

A Be. támadott szabálya igen széles körben ruházta fel az ügyészséget, hogy az elvben automatikusan illetékesé váló bíróság helyett egy másik bíróság elé vigye. Ebben egyedül a legfőbb ügyésznek az „ésszerű időn belüli”, illetve „soronkívüli” tárgyalást valószínűsítő akaratnyilatkozata a döntő, amelynek érvényesítéséhez a jogalkotó nem csatolt semmilyen világos paramétert, miközben a jelenlegi szabályok a bírói testületen belül is módot adnak arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének indítványára más, azonos hatáskörű bíróságot jelöljön ki az ügy elbírálására, ha az eredetileg illetékes bíróságon a tényleges ügyteher mértéke akadályát je-

lenti az ésszerű időn belüli döntésnek. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Be. támadott illetékességi szabálya egyértelműen ütközik a Bíróság e tárgyban vallott felfogásával, így az az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének sérelmét jelenti, függetlenül attól, hogy a terheltnek megmarad az a joga, hogy az eljáró bíróval, illetve a kijelölt bírósággal szemben elfogultsági kifogást jelentsen be.

A tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme a fegyverek egyenlősége is, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. Emiatt a vád számára biztosított többlet jogosítvány sérti a fegyverek egyenlőségének elvét. Az eljáró bíróság ügyészség általi kiválasztása pedig alkalmas a hatékony védelemhez való jog megnehezítésére, esetleg ellehetetlenítésére is.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében deklarált személyes adatok védelméhez való jog sérelme miatt támadta a Be. azon szabályát is, mely szerint, ha a Be.-ben meghatározott feladata másként nem teljesíthető, a bíróság, az ügyész, valamint a nyomozó hatóság a tanú egyes a feladat elvégzéséhez szükséges személyi adata zárt kezelését mellőzi.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a tanú adatai kezelésének szabályozása alkotmányosságával. 104/2010. (VI. 10.) AB határozatában tartalmát tekintve a jelenlegi kérdéssel azonos szabályozás tárgyában döntött. Az adatok zárt kezelése mérlegeléstől függő elrendelését kifogásoló indítvánnyal összefüggésben kimondta, hogy a büntetőeljárásban a tanúnak – a tanúvédelmi rendszeren belül érvényesülő – információs önrendelkezési joga körébe tartozik, hogy személyi adatainak zárt kezelését kérje. Nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, amely miatt a nyomozó hatóságot, az ügyészt, valamint a bíróságot fel kell arra jogosítani, hogy – vizsgálva a tanú fenyegettségének objektív alapjait és mérlegelve a teljesíthetőséget – a kérelmet megtagadja. Az Alkotmánybíróság akkor – *pro futuro* hatállyal – megsemmisítette a vizsgált szabályt. A Be. jelenleg hatályos szabályozása – e határozatban foglaltakkal ellentétben – azonban ismét mérlegelés tárgyává tette a személyi adatok zárt kezelését. Minderre tekintettel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. vizsgált rendelkezése az Alkotmány 59. § (1) bekezdését sérti, ezért megsemmisítette

A Be.-ben megváltozott a nyomozás során panasszal támadható határozatok köre. A korábbi szabályozástól eltérően a törvény tételesen felsorolja a panasszal kifogásolható határozatokat. Ebből az következik, hogy például a feljelentő nem élhet panasszal a felje-

lentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek nem sértettje. A Legfelsőbb Bíróság elnöke szerint ez a szabályozás a jogorvoslati jog alkotmányellenes korlátozását eredményezi. Egyben megfogalmazása miatt sérti a normavilágosság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményét is.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslat-hoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslat fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a hatályos szabályozás – bár egyértelműen szűkíti a nyomozás során hozott határozatokkal szemben benyújtható panaszok körét – változatlanul biztosítja, hogy akinek jogát, vagy jogos érdekét érdemben érinti a nyomozó hatóság határozata, intézkedése, vagy ennek elmulasztása, panasszal élhessen. Erre tekintettel az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslati jog sérelmét nem állapította meg. Hasonlóképpen nem találta meg-alapozottnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő normavilágosság követelményének megsértését, mivel meglátása szerint a jogszabályi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható

A Be.-nek egyik, az indítványozók által vizsgálni kért szabálya a nyomozási bíró számára azt a többlet kötelezettséget fogalmazza meg, hogy legyen figyelemmel a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerhetik meg.

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás funkciómegosztás alkotmányossága kérdésével több alkalommal foglalkozott. Ennek során kiemelte, hogy az eljárási funkciómegosztás elve közvetlenül az Alkotmányon alapszik: a hatalommegosztás elvéből következik a bíróságnak az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében meghatározott igazságszolgáltatási monopóliuma, amely végső soron az ítélezési tevékenység kizárólagosságában ölt testet; az ítélezési tevékenységen kívül az 51. § (2) bekezdésében nevesíti az ügyészség vádmonopóliumát, az 57. § (3) bekezdésében pedig a védelemhez való jogot. A nyomozási bíróval összefüggésben az Alkotmánybíróság már korábban lefektette, hogy az eljárási funkciók megosztása elvének nem mond ellent, hogy a bíróságnak már a nyomozás és a vádemelés szakaszában is van feladata. A nyomozási bíró, illetve a vádemelést megelőző eljárásban közreműködő magasabb szintű bíróságok feladat- és hatáskörének egy része az alkotmányos alapjogok védelmét biztosítja a vádemelést megelőző eljárási szakaszban.

Az Alkotmánybíróság e körben is figyelemmel volt a pártatlan bírósághoz való jog, illetőleg a pártatlanság látszata sérelméről fentebb kifejtett álláspontjára is. Korábbi határozatára utalva hangsúlyozta, hogy a

funkcióhalmozódás, vagyis azon eset, amikor a bíró ítélezésen kívüli, a vizsgálattal vagy a váddal kapcsolatos feladatokat is ellát, a Bíróság szerint jogos kényeket ébreszt a pártatlanságával kapcsolatban. Amennyiben a nyomozási bíró köteles figyelemmel lenni a nyomozástaktikai szempontokra, nyilvánvaló, hogy elveszíti annak a pártatlanságnak nemcsak a látzatát, de magát a tényét, ami ahhoz kell, hogy független bíróként hozhasson döntést a terhelt fogvatartásának jogszerűségéről az Egyezmény 5. cikk (3) bekezdésének értelmében.

Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az a szabály, amelynek értelmében a nyomozási bíró az ítélezésen kívül a váddal (nyomozással) kapcsolatos feladatokat is ellát, sérti az eljárási funkciómegosztás alkotmányi elvét és a pártatlan bírósághoz való jogot, ezért megsemmisítette.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke alkotmányellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek tekintette azt a Be. szabályt is, mely lehetővé teszi, hogy ha a terhelt külföldön ismert helyen tartózkodik, az ügyész a vádiratban indítványozhatja, a tárgyalást a vádlott távollétében tartsák meg.

Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire utalva megerősítette, hogy a terhelt távollétében történő kivételes eljárás csak akkor egyeztethető össze az Egyezménnyel és az Alkotmánnyal, ha megalapozottan lehet következtetni a terhelt rosszhiszemű, az igazságszolgáltatás elkerülését célzó magatartására, így az eljárás megindításához önmagában nem elég a terhelt felkutatására tett intézkedések sikertelensége.

Az Alkotmány nem rendelkezik kifejezetten a büntető igény ésszerű időn belül való elbírálásának követelményeiről. Az Alkotmánybíróság azonban már korábban megfogalmazta, hogy a büntetőeljárás szabályozásával szemben a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezethető alkotmányos követelmény az állami büntető igény megfelelő időn belüli érvényesítése és elbírálása. Emellett ugyanakkor az Alkotmánybíróság több határozatában következetesen képviselte azt az álláspontot is, hogy a büntető igény érvényesítésének kockázata az államot terheli.

A Bíróság gyakorlatából az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a terhelt távollétében lefolytatott eljárás önmagában nem összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel, amennyiben a terhelt később el tudja érni, hogy egy bíróság, azt követően, hogy őt is meghallgatta, ismét döntsön a vád ténybeli és a jogi megalapozottságáról. A Bíróság arra is rámutatott, hogy az *in absentia* eljárás jogszerűségének előfeltétele, hogy az illető tudatosan vonja ki magát az igazságszolgáltatás alól vagy pedig, egyértelműen lemondjon a tárgyaláson való részvételi jogáról.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a Be. támadott rendelkezése csak abban az esetben egyeztethető össze az Egyezménnyel, ha a külföldön ismert helyen tartózkodó ter-

helt szökésben van, azaz tudatosan vonja ki magát az igazságszolgáltatás alól, illetve, ha egyértelműen lemondott a tárgyaláson való részvételi jogáról, és ha a szökésben lévő terhelt ellen távollétében kimondott ítélettel szemben elfogatása esetén perújításnak van helye. Mivel a hatályos szabályozás a kivételességet és átmenetiséget nem biztosítja, és a perújítás önmagában elegendő garanciának nem tekinthető, a kifogásolt rendelkezést az Alkotmány és az Egyezmény sérelme miatt megsemmisítette.

A Be. kimondja, hogy a kiemelt jelentőségű ügyekben az eljárást soron kívül kell lefolytatni, és ezt a soronkívüliséget az eljárás minden résztvevője a saját eszközeivel köteles biztosítani. Az indítványozó ezt a terheltre és a védőre is vonatkozó előírást az eljárási feladatok megosztása és a tisztességes eljárás alkotmányos elveivel látta ellentétesnek. Az Alkotmánybíróság szerint azonban ez a rendelkezés pusztán célkitűzés, mivel semmiféle konkrét feladat, határidő, szankció stb. nem kapcsolódik hozzá. Ezért érdemi alkotmányos összefüggés hiányában az indítványt elutasította.

A Be. indítványozók által kifogásolt szabálya értelmében a kiemelt jelentőségű ügyben elrendelt őrizet legfeljebb százhusz óráig tarthat. Az őrizet első negyvennyolc órájában a terhelt és a védő érintkezése a konkrét ügy egyedi körülményei alapján az ügyész intézkedésére megtiltható. Ezen intézkedés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Az Egyezmény és az Alkotmány az őrizet elfogadható mértékét a „haladéktalanul”, illetve a „lehető legrovidebb időn belül” kifejezésekkel írja körül. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Bíróság szerint, amikor a „haladéktalanság” fogalmát értelmezik és alkalmazzák, akkor csak nagyon kis mértékben lehet rugalmasságot tanúsítani. Hivatkozott a Bíróság egy olyan döntésére, ahol a Bíróság a százket óras – bírói kontroll nélküli – fogvatartást még a terrorizmus elleni harc összefüggéseiben sem tudta elfogadni. Ebből pedig le lehetett vonni azt a következtetést, hogy nyilvánvalóan százhusz órát sem tudna elfogadni a terrorizmus, és a *fortiori* a terrorizmus veszélyességét el nem érő bűncselekmények esetén.

Az Alkotmánybíróság ebből kiindulva megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés nem tesz eleget sem az Egyezmény, sem a Bíróság gyakorlatából levont követelményeknek, sem az Alkotmány felhívott rendelkezéseinek. Egyrészt, mert a kirívóan hosszú ideig tartó őrizetbe vétel teljes mértékben az eljáró ügyész belátására van bízva, továbbá az elrendelésével szemben nincs semmilyen biztosíték, illetőleg garancia. Mindez az Alkotmánybíróság szerint aránytalanul korlátozza a személyes szabadsághoz való alapjogot, ezért megsemmisítette.

Az indítványozók a védővel való kapcsolatfelvétel negyvennyolc óras – jogorvoslat lehetősége nélküli – megtiltását is sérelmezték.

Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy az Alkotmány 57. § (3) bekezdése

szerint a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védelemhez való alkotmányos alapjog elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy saját eljárási jogosítványában és a védő igénybevételéhez való jogban, másrészt a védő jogállásában realizálódik. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezéssel teljes mértékben az ügyész diszkrecionális jogkörébe utalt, a védelemhez való alkotmányos alapjogot korlátozó döntés, valamint az ez elleni jogorvoslat kizárása a védelemhez való jog lényeges tartalmát korlátozza, ekként alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság utalt a Bíróságnak a védelemhez való jogra és a védővel való intézkedésre vonatkozó joggyakorlatára is. Eszerint a Bíróság értelmezésében ahhoz, hogy a méltányos tárgyaláshoz való jog kellően konkrét és tényleges maradjon, főszabályszerűen az kell, hogy az ügyvéddel való kapcsolatfelvételt már a gyanúsított első kihallgatásán biztosítsák, hacsak nem bizonyítható az adott eset egyedi körülményeinek fényében, hogy parancsoló okok állnak fenn e jog korlátozását illetően.

Az Alkotmánybíróság a Bíróság több határozatára figyelemmel kimondta: biztos, hogy ütközik az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdése c) pontjában foglaltakkal az, ha szisztematikusan akadályozzák az ügyvéddel való kapcsolattartást, különösen, ha az akadályoztatás nem más, mint egy adott jogszabály pontos végrehajtása. Ugyanakkor tekintettel volt arra is, hogy a Bíróság több ügyben nem állapította meg a védelemhez való jog sérelmét. Aggályos ugyan, ha az első kihallgatás során nincs jelen az ügyvéd, de hogy meg is sértették-e az alapjogot, azt csak a konkrét eljárás összes körülményei alapján lehet megállapítani, amelynek során meghatározó jelentősége van annak, hogy az ügyvéd nélkül tett nyilatkozatoknak mi a későbbi sorsa. Ugyancsak aggályos, ha őrizetbevételkor – kérése ellenére – a terhelt számára nem teszik lehetővé a védővel való kapcsolatfelvételt; alapjogsérelmet eredményez viszont, ha egyéb nemzetközi jogszabály eleve kötelezi az államot, hogy az őrizetbevétel során (illetve attól fogva) garantálni kell a terhelt számára az ügyvédi kapcsolattartást.

Az indítvánnyal támadott szöveg tekintetében az Alkotmánybíróság – a Bíróság joggyakorlatára figyelemmel – nem tudta kimondani, hogy a Be. vizsgált szabálya már eleve, végrehajtásától függetlenül, minden körülmény között sérelmét jelenti a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségnek. Ugyanakkor az Alkotmány 57. § (3) és (5) bekezdésének megsértése miatt megsemmisítette azt.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke az Egyezmény [5. cikk (2) bekezdés] által előírt haladéktalan tájékoztatás követelményének megsértését látta a Be. azon szabályában, miszerint a kiemelt jelentőségű ügyben fogva lévő gyanúsítottat hetvenkét órán belül kell kihallgatni, mivel a Be. a kihallgatás időpontjához köti a gyanúsítás lényegének közlését.

A Be.-nek a kiemelt jelentőségű ügyekben is alkalmazandó általános rendelkezései közé tartozik a kihallgatás azon szabálya is, miszerint a gyanúsítottal a kihallgatás elején közölni kell a gyanúsítás lényegét, az erre vonatkozó jogszabályok megjelölésével. A Be. az őrizetbe vétellel összefüggésben nem rendelkezik a tájékoztatási kötelezettségről, azt a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet tartalmazza. Eszerint a gyanúsított az őrizetbe vételekor tájékoztatást kap – egyebek mellett – a gyanúsítás alapjául szolgáló cselekmény lényegéről és az őrizetbe vételt megalapozó tényekről, körülményekről.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezen rendelkezések biztosítják, hogy a gyanúsított az őrizetbe vételekor az Egyezmény 5. cikk (2) bekezdésében foglalt kellő tájékoztatást megkapja, ezért a támadott rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyezte, hogy e kiemelkedő jelentőséggel bíró garanciális szabálynak törvényi szintű szabályozása volna kívánatos.

Két indítványban is kifogásolták, hogy a Tv. a kihirdetését követő napon lépett hatályba és rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni rendelte, ezzel a jogalkotó nem tett eleget a felkészüléshez szükséges kellő idő követelményének.

A jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. végrehajtására való felkészülésre lényegében egyáltalán nem állt rendelkezésre idő, ami súlyosan sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét. Bár az Alkotmánybíróság a Tv.-nyel összefüggésben nem talált olyan okot, ami a Tv. azonnali hatályba léptetését szükségessé tette volna, és emiatt alkotmányellenességének megállapítása indokolt lett volna, azonban az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát követve az eljárását megszüntette. A Tv. ugyanis kizárólag módosító rendelkezéseket tartalmazott, amelyek beépültek a módosított jogszabályokba, és ezáltal végrehajtottá váltak. A jogalkotásról szóló törvény értelmében pedig a végrehajtottá vált rendelkezések a végrehajtottá válást követő napon hatályukat veszítik.

A határozathoz Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

A kiemelt ügyekben érvényesülő speciális illetékeségi szabály kapcsán kifejtette, hogy az elsődlegesen az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított törvényes bíróhoz való jogot sérti.

Az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét törvény által létrehozott bíróság tárgyalja. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése (és az Alaptörvény XXVIII. cikke) pedig mindenki jogát biztosítja ahhoz, hogy az ellene emelt vádat törvény által felállított füg-

getlen és pártatlan bíróság bírálja el. A „törvény által felállított bíróságra” vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az alkotmánynak megfelelő általános illetékességi szabályok szerint irányadó bírói fórum járjon el, és onnan az ügy csak kivételesen és alkotmányosan indokolt esetben legyen áttehető. Ennek megfelelően a bíróságok hatáskörét és illetékességét Magyarországon is eljárási törvények rendezik, és jogállami követelmény, hogy az e szabályok alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírójától senki sem vonható el. A törvényes bíróhoz való jogból álláspontra szerint az is következik, hogy *más hatalmi ághoz tartozó tisztségviselők nem dönthetnek az eljáró bíróság kiválasztásáról*. Jelen esetben a legfőbb ügyész törvényben foglalt szempontok nélküli diszkrecionális döntése alapján kerülhet egy-egy konkrét ügy az eljárási szabályok szerint illetékes bírósághoz képest más bírósághoz anélkül, hogy a legfőbb ügyész döntésével szemben bármiféle jogorvoslat biztosított volna. Az ügyészség a legfőbb ügyész utasítási és felügyeleti joga alapján működő szervezet, amely elsősorban a végrehajtó hatalom büntetőpolitikájának a megvalósítója. Ezt juttatja kifejezésre az Alaptörvény 29. cikke is, amely szerint a „legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti. Ebben a jogi környezetben az a szabály, amely a közbíró szerv vezetőjének jogot biztosít arra, hogy konkrét ügyeket vonjon el az eljárási szabályok alapján illetékes bíróságtól, sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből következő törvényes bíróhoz való jogot.

A párhuzamos indokoláshoz Dr. Holló András és Dr. Lenkovich Barnabás alkotmánybírók csatlakoztak.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró szintén párhuzamos indokolást fűzött.

Két kérdésben fogalmazott meg eltérő véleményt a többségi határozat indokolásával szemben.

Az egyik kérdés az Egyezmény és vele a Bíróság joggyakorlatának státusa a magyar alkotmányjogban, közelebbről az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

Kifejtette, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság különleges hatásköre. Egyrészt azért, mert indítványozására csak szűk privilegizált kör jogosult. Másrészt, mert nem közvetlenül az Alkotmányon alapul. De különleges azért is, mert a nemzetközi szerződésbe ütközés *másodfokú alkotmányellenesség*: a nemzetközi szerződéssel ellentétes norma magában véve nem alkotmányellenes. Alkotmányellenessé az teszi, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt *pacta sunt servanda* alkotmányos szabályát sérti, amely előírja a nemzetközi szerződések tiszteletben tartását.

Az Egyezmény több szempontból is sajátos nemzetközi szerződés, elsősorban azért, mert anyagi jogi szabályai nagyrészt alkotmányjogi tárgyúak. Az Egyezménybe ütköző normák tipikusan emiatt közvetlenül –

tehát nem másodfokúan – is alkotmányellenesek. Ha egy norma alkotmányellenes, legtöbbször az Egyezménybe is ütközik és megfordítva: az Egyezménybe ütköző norma egyben alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróságnak tehát el kell döntenie, a kétféle alkotmányjogi mérce közül melyikre alapozza érvelését. Az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogi kérdésekben hozott határozatát az Alkotmányra kell alapítania: ha egy norma alkotmányellenes, a nemzetközi szerződésbe (az Egyezménybe) ütközés vizsgálata szükségtelen.

Az Alkotmány elsőbbségének elve, amely szerint minden jogi norma érvényességének alapja (nem „forrása”) az Alkotmány, szintén oda vezet, hogy a jogrendszer normáinak alkotmányellenessége csakis az Alkotmány alapján mondható ki. Az Egyezmény, nemzetközi szerződés lévén, az Alkotmány alatti jogforrás. A Bíróság értelmezése ugyan fontos az Egyezmény mint alkotmányos szabály értelmezésében és alkalmazásában, de szigorúan véve nem kötelező. Ennek következtében az Egyezmény tartalmi alkotmányjogi kérdésekben (az elsőfokú alkotmányellenesség kérdésében) nem köti az Alkotmánybíróságot. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését és érvelését nem alapíthatja a Bíróság gyakorlatára; ez utóbbi fontos inspiráció az Alkotmány értelmezésében.

A másik kérdés a speciális illetékességi szabályhoz kapcsolódik. E szabály álláspontra szerint a törvényes bíróhoz való jog sérelme miatt ütközik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe. A törvényes bíróhoz való jog Alkotmányos alapja az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében található: a törvényben felállított bíróság előtt kell egyenlőnek lennie mindenkinek, aki vádlottként (vagy peres félként) a bírósággal kapcsolatba kerül. A törvényes bíró alkotmányos elve szerint bíró és ügy egymáshoz rendelése csak előre meghatározott általános szabályok alkalmazásával történhet: így sem a bíró, sem a vádló, sem a vádlott, sem a peres fél nem befolyásolhatja a perbíróság létrejöttét. Kapcsolatuk így eleve – a bíráskodás modern eszméje szerint – személtelen és objektív. E követelménynek nem felel meg az a szabály, amely illetékességi okká teszi a Legfőbb Ügyész döntésén alapuló vádemelést, mivel szükségképpen hiányzik az illetékes bíróság kiválasztását előre meghatározó általános szabály.

A párhuzamos indokolás első kérdésével kapcsolatos megállapításokhoz Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró csatlakozott.

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró a határozathoz különvéleményt csatolt. A különvéleményhez csatlakoztak Dr. Holló András és Dr. Kiss László alkotmánybírók.

Álláspontra szerint sérti a jogorvoslathoz való jogot a Be. szabályozása, aminek következtében jelentősen szűkült a nyomozás során hozott határozatok elleni panasz lehetősége.

A Be. szabályozásának áttekintése és elemzése eredményeképp megállapította, hogy a módosítás olyan érdemi határozatok ügyészi, illetve felettes ügyészi fe-

lülvizsgálatának kötelezettségét szüntette meg, amelyeknél a jogorvoslathoz való alapjog lényege, a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége tisztességes eljárás részelemeit képező eljárási jogok alkotmányos védelmét biztosítja. Ilyen határozatok különösen: az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság kizárásáról, a szakértő kizárásáról, illetve a tolmács kizárásáról, a védőnek a kirendelés alóli felmentéséről, az ügyek egyesítéséről és elkülönítéséről szóló döntések. Az e tárgyban hozott határozatok felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés kizárása a jogorvoslati jog szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti.

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró szintén különvéleményt fűzött a határozathoz.

A határozat megsemmisítéséről rendelkező pontjaival nem értett egyet.

A speciális illetékességi szabállyal összefüggésben kifejtette, hogy a büntetőperек elhúzódsának a megakadályozása nem csupán közérdek, de a terheltnek is érdekében áll. A szóban forgó ügyek ésszerű időn belül történő befejezésének biztosítása érdekében szükséges volt a Be. illetékességi szabályrendszerét úgy módosítani, hogy az igen jelentős terjedelmű és egyben kiemelt súlyú ügyek esetén lehetőség nyíljon a büntetőeljárás bírói szakaszának kevésbé leterhelt bíróságok előtt történő megindítására. E körben emlékeztetett arra, hogy a Bíróság több alkalommal elmarasztalta Magyarországot, mivel nem tett eleget az ésszerű időn belül történő tárgyalás követelményének. Utalt arra is, hogy az ügyész csupán arról dönthet, hogy melyik bíróságon emel vádat. A terhelt és a védő pedig az eljárás bármely szakaszában, bármely, az ügyben eljáró hatóság, avagy annak tagja ellen elfogultságra hivatkozással kizárási indítványt terjeszthet elő. A vádhatóság azon joga, hogy a büntetőper helyét (földrajzilag) meghatározza, a fegyverek egyenlőségének elvét nem sérti, mert ez a jog önmagában a büntetőper érdemét egyáltalán nem befolyásolja. Áttekintve az ügyésznek a büntetőeljárásban betöltött szerepét rendező jogszabályi előírásokat, rámutatott végül arra is, hogy Magyarországon az ügyész felelőssége és kötelessége nem az elítélés sikerére való törekvés, hanem a büntetőeljárás törvényességének biztosítása.

A tanú adatainak zárt kezelésével összefüggésben hivatkozott arra, hogy a büntetőeljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz való joga és a védelemhez való jog szempontjából lényeges, hogy a tanú adatainak zárt kezelése ne korlátozza a terhelt és a védő alapvető eljárási jogainak érvényesülését. Ere figyelemmel nem lehetett volna megállapítani a vizsgált rendelkezés alkotmányellenességét.

Álláspontja szerint nem alkotmányellenes és nem ütközik nemzetközi szerződésbe az, hogy a nyomozási bíró eljárásában köteles figyelemmel lennie a nyomozó hatóság és az ügyész speciális kizárólag a nyomozás során érvényesíthető, nyomozás taktikai szempontjaira. A nyomozási bírót ugyanis számtalan nyo-

mozati cselekmény elvégzésére is kötelezi a törvény. Ebből adódóan a nyomozás érdekeit is figyelembe kell vennie. Meglátása szerint a támadott rendelkezés nem ír elő többet a nyomozási bíró számára, mint olyan szempont érvényesítését az eljárása folyamán, amire más szabályok alapján egyébként is köteles. A nyomozási bíró nem része az ítélezésnek, bűnösségi kérdéseket nem vizsgál és nem is vizsgálhat, csak és kizárólag lényegi eljárásjogi kérdések felől dönt. Ebből fakadóan a vád és az ítélezés elkülönülése alkotmányos elvének (funkciómegosztás) sérelme álláspontja szerint fel sem merülhet. A megsemmisített rendelkezés a pártatlan bírósághoz való joggal sem függ össze érdemben.

Az ismert helyen lévő terhelt távollétében lefolytatott eljárás kapcsán kifejtette, hogy a megsemmisített szabály – alapvetően a perújítási lehetőségre figyelemmel – az alkotmányi követelményeknek megfelel. Tekintettel a Be. szabályaira kiemelte, hogy abból a tényből, hogy a terhelt a szabályszerű idézés ellenére nem jelenik meg a nyomozó hatóság előtt, csakis az a következtetés vonható le, hogy az eljárásban nem kíván részt venni, azaz ki akarja vonni magát a büntetőeljárás hatálya alól.

Az őrizet tartamának – adott ügycsoportban – 72 óráról 120 órára emelése véleménye szerint önmagában nem sérti az Alkotmányt, és az Egyezményt sem, ez csupán arányossági kérdés. A megsemmisített módosítás egyrészt a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések kezdeményezésére irányuló megalapozott ügyészi döntést segíti elő. Másrészt a nyomozó hatóság számára biztosít hosszabb időt arra, hogy a bonyolultabb ügyre vonatkozó bizonyítékokat a szükséges mértékben beszerezze és elemezze.

A védővel való érintkezést tiltó rendelkezés álláspontja szerint a védelemhez való jogot nem sérti olyan mértékben, ami miatt a megsemmisítés indokolt lett volna. Egyrészt ugyanis a terhelt védőmeghatalmazási joga nem csorbult, a védelemhez való jog a terhelt büntetőeljárásba történő bevonásának pillanatában érvényesül. A szóban forgó rendelkezés csupán a terhelt és a védő kontaktusát tiltja meghatározott körben, ettől függetlenül azonban a védő ezen idő alatt is jogosult a terhelt védelmét ellátni. Az első gyanúsított kihallgatást megelőző szakaszban tehát a védővel való érintkezésben megnyilvánuló védelemhez való jog csupán absztrakt, tartalom nélküli jogi lehetőség, eleve nem szolgálhat más célt, mint – utasítások és tippek megadásán, illetőleg nevek és helyek megjelölésén keresztül – a cselekmény felderítésének és az elkövetők kézre kerítésének a megakadályozását.

A különvélemény több pontjához Dr. Dienes-Oehm Egon és Dr. Pokol Béla alkotmánybírók csatlakoztak.

Alkotmánybíróági ügyszám: 1149/C/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 155. számában, 38 069.

ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK FELÜLVIZSGÁLATA

71/2011. (X. 12.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az indítványt mindig a hatályos jog alapján bírálja el. Alkotmányellenessé válik az az önkormányzati rendelet, amely az utóbb módosított törvényi rendelkezésen alapul, és amelyet az önkormányzati jogalkotó nem „igazít” a megváltozott jogszabályi feltételekhez. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 1997. évi LXXVIII. tv. 25. § (2) bek.; 2011. évi CXXX. tv.; Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének helyi építési szabályzatáról szóló 8/2003. (V. 23.) Kr. számú rendeletének 34. § (5) bek. c) pontja]

Az indítványozó Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének helyi építési szabályzatról szóló 8/2003. (V. 23.) Kr. számú rendelete (Ör.) 34. § (5) bekezdésének c) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A módosított rendelkezés elővásárlási jogot biztosított Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata javára egy debreceni ingatlan vonatkozásában. A kérdéses ingatlan a MÁV Rt. tulajdonában állt, az önkormányzat bérelte, ám azt a DVSC Rt. használta. 2004. évben a tulajdonos MÁV Rt. jelezte, hogy értékesíti az ingatlant. Az Ör. fenti módosítása lehetővé tette az önkormányzat számára, hogy az ingatlan értékesítésére kiírt pályázaton nyertes indítványozó helyett – élve elővásárlási jogával – megszerezze az ingatlan tulajdonjogát. Az indítványozó szerint a módosítás sérti az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 25. § (2) bekezdését, valamint ellentétes a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 5. §-ában foglaltakkal is (joggal való visszaélés tilalma), mivel az önkormányzat a kérdéses ingatlan tulajdonjogát a DVSC Rt. számára kívánta megszerezni. Azaz az elővásárlási jog alapítására nem közérdekből, hanem a DVSC érdekében került sor. Az Ör. módosítása így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, amely szerint önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az Alkotmánybíróság megkereste az önkormányzat polgármesterét, aki válaszlevelében vitatta a közérdekség hiányát és a joggal való visszaélést is.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és az Ör. vitatott rendelkezését a határozat közzétételét követő nappal megsemmisítette.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt az önkormányzati törvény állapítja meg. Az Étv. 25. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabá-

lyozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében. Az Étv. 25. § (2) bekezdésének az indítvány előterjesztésekor hatályos szövege felhatalmazást adott az elővásárlási jog önkormányzati rendeletben való megállapítására. Az Alkotmánybíróság azonban korábbi döntésében alkotmányellenesnek találta az Étv. 25. § (2) bekezdését, mert annak alapján nem került sor olyan közigazgatási határozat meghozatalára, amelyvel szemben jogorvoslattal lehetett volna élni, ehelyett a települési önkormányzat rendelete határozta meg, melyek azok a telkek, amelyekre a megjelölt településrendezési cél megvalósítása érdekében elővásárlási jog keletkezett. Az Étv. így jelenleg nem teszi lehetővé elővásárlási jog önkormányzati rendelettel történő alapítását.

Az Alkotmánybíróság korábbi döntése (842/H/1993. AB határozat) értelmében a törvényességi kontroll keretében az Alkotmánybíróságnak az alacsonyabb szintű jogszabályt az éppen hatályos törvényi rendelkezéshez kell viszonyítania. Az Alkotmánybíróság így a jelen ügyben is az Étv. hatályos szabályai alapján vizsgálta az Ör. szabályait. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, nem is vizsgálhatta, hogy az Ör. 2004. évi módosítása megfelelt-e az Étv. akkor hatályos rendelkezéseinek.

Az Ör. a fentiek alapján törvényi felhatalmazás nélkül rendelkezik az önkormányzat elővásárlási jogának létesítéséről, ami az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmével jár. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. támadott rendelkezését megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra, hogy a megsemmisítés nem érinti az Ör. 34. § (6) bekezdés c) pontja alapján már teljesedésbe ment jogügyleteket. Az elővásárlási jog gyakorlásával ez a rendelkezés okafogyottá vált, a norma kiüresedett. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 10. § (2) bekezdése szerint a hatályos jogszabályt – főszabály szerint – a hatályon kívül helyezni kívánt jogszabály megalkotására hatáskörrel rendelkező szerv helyezheti hatályon kívül. A dereguláció hiánya felvetheti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság sérelmét is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a végrehajtott, kiüresedett norma hatályon kívül helyezése nem az Alkotmánybíróság, hanem a jogalkotó feladata.

Alkotmánybírósági ügyszám: 492/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 117. számában, 29 538.

821/B/2009. AB határozat

I. Helyi adóra vonatkozó önkormányzati rendeletben nem önkényes a jogalanyiség jellegéhez kötött meghatározott mentesség és kedvezmény, nem eredményezi a kedvezménnyel nem érintett adóalanyok alapjogainak korlátozását. A magánszemélyeknek nyújtott telekadó- és építményadó-kedvezmény az önkormányzat mint jogalkotó mérlegelési körébe tartozó, önmagában alkotmányossági problémát fel nem vető, helyi gazdaság- és adópolitikai kérdés.

II. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány jogegyenlőségi szabályaira alapított indítvány esetében is eljárhat adótárgyú szabályok vizsgálata kapcsán, ha a támadott rendelkezés egyben az egyenlő emberi méltóság alapjogának sérelmét is megvalósítja. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., 70/A. § (1) bek., 1990. évi C. tv. 52. § 53. pontja, 1999. évi XLIII. tv. 3. § b) pontja, Pestszentlőrinc–Pestszentimre Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adók bevezetéséről szóló 20/1995. (VI. 29.) számú rendelete 7. §-a, 14. §-a]

Az indítvány értelmében Pestszentlőrinc–Pestszentimre Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adók bevezetéséről szóló 20/1995. (VI. 29.) rendelete (Ör.) az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző módon indokolatlanul különbséget tesz a magánszemélyek és más adóalanyok között az építmény- és a telekadó mértékének szabályozása körében. Az Ör. a magánszemélyek esetében alacsonyabban állapítja meg az adó mértéket. Az indítványozó emellett a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénynek (Hatv.) a közszolgáltató szervezeteket felsoroló 52. § 35. pontját is alkotmányellenesnek tartja. Ezzel kapcsolatban azt sérelmezi, hogy bár a Hatv. 3. § (2) bekezdése szerint a közszolgáltató szervezetek valamennyi helyi adó megfizetése alól mentesülnek, a Hatv. 52. § 35. pontja a Budapesti Temetkezési Intézet Zrt.-t (BTI Zrt.) nem sorolja fel a törvény alkalmazásában közszolgáltatóknak tekintendő szervezetek között. A köztemetők fenntartása és üzemeltetése mind a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.), mind pedig a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény (Ttv.) értelmében közszolgáltatás, melynek ellátására a fővárosban az 58/2000. (X. 26.) Főv. Kgy. rendelet 1. § h) pontja értelmében a BTI Zrt. köteles. Az indítvány szerint sérti az Alkotmány egyenlőségi szabályát, hogy a jogalkotó különbséget tesz a különböző közszolgáltatások és közszolgáltatók között: egyeseket adómentességben részesít, másokat ezzel szemben annak ellenére nem ismer el közszolgáltatónak, hogy tevékenységük egyértelműen közszolgáltatás.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a 2010-et megelőző adóévek esetében az Ör. vonatkozó rendelkezései már teljesedésbe mentek,

ebben a vonatkozásban utólagos normakontroll indítvány alapján alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye. A vizsgálatot ezért az Alkotmánybíróság csak a 2010-es adóévtől bevezetett – az elbírálás idején is érvényes és hatályos – szabályok, illetve azon belül – az indítvány tartalmának megfelelően – a magánszemélyeket megillető adókedvezményeket érintően folytatta le.

Az Ör. által alkalmazott szabályozási modell lényege az, hogy a nem magánszemély adóalanyok körében az adó mértéke nem függ az adótárgy funkciójától, míg a magánszemélyek ingatlanai közül kizárólag a nem lakás célú ingatlanokat terheli építményadó, s a lakás célú (tehát építményadó-mentes) építményhez kapcsolódó telek is mentes a telekadó alól, továbbá a magánszemély vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete kivételével a magánszemélyek ingatlanai kedvezményes adókulcs alá estek. A nem magánszemélyeknek viszont az ingatlanaiak rendeltetésétől függetlenül adózniuk kell, és kedvezményt sem vehetnek igénybe. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a jelen indítványra okot adó konkrét eset háttérében az a probléma áll, hogy a köztemetők fenntartása – mint közfeladat ellátása – a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat feladata (ennek megfelelően a fővárosi temetők a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló BTI Zrt. tulajdonában vannak), telek- és építményadó megállapításának a joggal viszont a kerületek rendelkeznek.

Mivel az elbírált esetben a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozott, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Alkotmányellenesség ebben az esetben akkor áll fenn, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont – homogén csoportba tartozó – jogalanyok között. Az építményadó és a telekadó mint vagyoni típusú adók esetében az adókötelezettségnek minden adóalany vonatkozásában ugyanaz az alapja, mégpedig az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok mint adóalanyok esetében azonos törvényi okból keletkezik. Ugyanakkor – amint azt az Alkotmánybíróság korábbi döntésében elvi élel állapította meg – a jogalkotó az adórendszert nagyfokú önállósággal alakítja ki. E körben az adóalanyok egyes, speciális jellemzőkkel rendelkező csoportjaira, egy adott vagyontárgy jellegére, közérdekű vagy más funkciójára tekintettel differenciált szabályrendszer megalkotására kerülhet sor. A helyi önkormányzat is széles körű önállósággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. Az Alkotmánybíróság a Hatv. 6. §-ával kapcsolatos megállapításai szerint a törvény arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményei, az adóalanyok teherbíró képességének figyelembevételével állapítsa meg

az adók mértékét, ezen túlmenően pedig az önkormányzat arra is jogosult, hogy a Hatv. második részében meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel kibővítsen.

Az önkormányzati jogalkotó szabadságot élvez a mentességek és kedvezmények meghatározásánál is. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után. A kifejtettekéből következik, hogy a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik: a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, s az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai – szempontú felülbírálatára. Az Alkotmánybíróság a jelen esetben úgy ítélte meg, hogy az Ör.-ben a magánszemélyeknek nyújtott telekadó- és építményadó-kedvezmény az önkormányzat mint jogalkotó mérlegelési körébe tartozó, önmagában alkotmányossági problémát fel nem vető, helyi gazdasági és adópolitikai kérdés. A szabályozás egy objektív tényhez – a jogalanyiség jelleghéhez – kötött, nem tekinthető önkényesnek, és nem eredményezi a kedvezménnyel nem érintett adóalanyok alapjogainak korlátozását, alapjogokkal nem hozható összefüggésbe. A szabályozás – a magánszemélyeknek nyújtott adókedvezmény – tehát ebben a vonatkozásban sem vet fel alkotmányossági aggályt.

A Hatv. 52. § 35. pontja alkotmányellenességét állító indítvánnyal kapcsolatban ugyanakkor az Alkotmánybíróság a hatáskörének hiányát állapította meg tekintettel az Alkotmánybíróság költségvetést érintő jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata körében korlátozott hatáskörére.

Az Alkotmánybíróság kifejtette: az Alkotmány egyenlőségi szabályára [70/A. § (1) bek.] alapított indítvány esetében is eljárhat, ha e paragrafus sérelme egyben az Alkotmány egyenlő emberi méltóság alapjogának sérelmét [54. § (1) bek.] is megvalósítja. Jelen ügyben ugyanakkor – mivel az indítványozó a BTI Zrt. hátrányos megkülönböztetésére hivatkozott – az emberi méltóság esetleges sérelme nem merülhet fel, ugyanis az emberi méltóság – az Alkotmánybíróság korábban meghozott határozatának értelmében – kizárólag természetes személyekkel összefüggésben értelmezhető fogalom.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság az Alkotmány diszkriminációtílalomra vonatkozó [70/A. § (1) bek.] rendelkezésének az Al-

kotmánybíróság első korszakában véghezvitt óriási mértékű kibővítését vette alapul, amely nem fogadható el. A diszkriminációtílalom alkotmányos rendelkezése a jogalkotó által tett különbségtevések fölötti alkotmánybírósági ellenőrzést az állampolgári és emberi jogok vonatkozásában tette lehetővé, és a jogrendszer többi részében a demokratikus törvényhozás szabadságát a különbségek tételére a jogalanyok és jogi tárgyak vonatkozásában természetsszerűleg elismerte, hisz a jogalkotás nem más, mint állandó különbségtevések sokasága a szabályozások kapcsán a társadalom egyes kérdéseinek megoldására. Az Alkotmánybíróság azonban az első döntéseinek egyikében olyan utat kezdett bejárni, mely a 70/A. §-ban lefektetett korlátokat fokozatosan eltávolította, és fokról-fokra arra az álláspontra helyezkedett, hogy e §-t összekapcsolva az emberi méltóság sérthetlenségével, a teljes jogrendszerre kiterjeszti a különbségtevések ellenőrzését – túl az emberi és állampolgári jogokon is. Ezzel a tágítással az Alkotmány felhatalmazása nélkül a törvényhozás feletti ellenőrzését a legnagyobb módon kiterjesztette. Ez az önkényes jogkiterjesztés a legnagyobb mértékben sértette a demokratikus törvényhozás döntési szabadságát, de ez később azzal is súlyosbodott, hogy az emberi és állampolgári jogokon túli különbségek ellenőrzésére az alkotmánybírák testülete fokozatosan egy olyan absztrakt mércét állított fel, mely lényegében üres formulákra alapozta az Alkotmánybíróság ellenőrzését. Az ésszerű indok vagy ezzel szemben az önkényesnek minősítés ugyanis mindig csak jogon túli szempontok alapján lehetséges, és ebben általános normatív támpont és döntési alap nem adható meg.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint az Ör. ellentétes a Hatv.-vel, ezért meg kellett volna semmisíteni. Ez egyben (másodfokú) alkotmányellenességet is jelent, hiszen az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes. A rendelet alkotmányellenessége így törvényellenességéből következik.

Indokolása értelmében a Hatv. szerint a közszolgáltató szervezetek valamennyi helyi adó megfizetése alól mentesülnek. A Hatv. Értelmező rendelkezései között felsorolja a törvény (Hatv.) alkalmazásában közszolgáltató szervezetnek minősülő jogi személyeket. E jogszabályhely a BTI Zrt.-ről nem tesz említést. Álláspontja szerint azonban a Hatv. értelmező rendelkezése nem taxatív. A Hatv. értelmező rendelkezéseinek 52. §-a tartalmazza az „e törvény alkalmazásában” kitélt, amelyből következik, hogy más jogszabály is megnevezhet az e fogalmi körbe tartozó szolgáltatást.

A köztemetők fenntartása és üzemeltetése a helyi önkormányzatokról szóló törvény és a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény alapján is közszolgáltatásnak minősül, amelynek ellátására a fővárosban a Budapesti Temetkezési Intézet Zrt. (BTI Zrt.) köteles.

A határozat helyesen említi, hogy a köztemetők fenntartása – mint az Ötv. szerint kötelező önkormányzati feladat ellátása – a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat feladata, telek- és építményadó megállapításának a jogával viszont a kerületek rendelkeznek. A helyi önkormányzatok jogállását, a helyi önkormányzatok típusait és a helyi önkormányzás körébe tartozó feladatok és hatáskörök megosztását a helyi önkormányzatok egyes típusai között az Alkotmány 44/C. §-a alapján megalkotott Ötv. szabályozza. A főváros önkormányzati rendszerét a fővárosi és a kerületi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatáskörét az Ötv. VII. fejezete határozza meg. Az Ötv. 62. § (2) bekezdése alapján mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatok települési

önkormányzatnak minősülnek, ezért egy fővárosi kerület területén a fővárosi önkormányzat által ellátott kötelező önkormányzati feladat – függetlenül jogi formájától – nem minősíthető másnak, mint önkormányzati (köz)feladatnak. Mindezek alapján a temető üzemeltetését ellátó közszolgáltató szervezet (társasági formájától függetlenül) a Hatv. 3. § (1) bekezdése alapján nem minősül adóalany, így nem kötelezhető adófizetésre. A Hatv. 3. § (2) bekezdése szerint ugyanis az állami és önkormányzati feladatot ellátó szervezetek eleve nem is lehetnek adóalanyok.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 932.

143/2011. (XII. 2.) AB határozat

Az önkormányzati tulajdonú, nem lakás céljára szolgáló ingatlanok bérbeadása olyan polgári jogügylet, amelyre a Polgári Törvénykönyv rendelkezései az irányadók. E jogügyletben az önkormányzat tulajdonosként, azaz a bérlővel mellérendeltségi pozícióban álló jogalanyként vesz részt. Az önkormányzati képviselő-testületnek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy önkormányzati rendeletben az állampolgároknak is kötelező érvénnyel állapítsa meg a bérleti szerződések tartalmi elemeit. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 1993. évi LXXVIII. tv. 36. § (2) bek.; Pomáz Város Önkormányzatának 7/2002. (III. 21.) számú rendelete 40. § (7) bek. és 2. számú melléklete]

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre indult eljárásban vizsgálta Pomáz Város Önkormányzatának az önkormányzat tulajdonában álló lakások és helyiségek bérletéről szóló 7/2002. (III. 21.) számú rendelete (Ör.) 40. § (7) bekezdésének és 2. számú mellékletének alkotmányellenességét. Az Ör. szerint a nem lakás céljára szolgáló helyiség bérletének létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, a bérlet megszüntetésére a lakásbérlet szabályait kell alkalmazni azzal, hogy az Ör. 40. § (7) bekezdése értelmében a helyiség bérleti díjának mértékét a rendelet 2. számú melléklete tartalmazza. Az indítványozó bíró álláspontja szerint az Ör. 40. § (7) bekezdése, valamint 2. számú melléklete ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, amely szerint önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.) 36. § (2) bekezdésének 2006. március 31-étől hatályos rendelkezése szerint ugyanis az önkormányzat tulajdonában lévő helyiség bérbeadásának és a bérbeadó hozzájárulásának feltételeit az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával önkormányzati rendelet határozza meg, azonban a helyiségbér mértékét az önkormány-

zati rendelet nem szabályozhatja. Ezért 2006. március 31-ét követően az önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik hatáskörrel a tulajdonában lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség bérleti díja mértékének rendelettel történő meghatározására. Az Ör. 40. § (7) bekezdését, valamint az Ör. 2. számú mellékletét Pomáz Város Önkormányzata Képviselő-testülete 2006. április 13-ával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság azonban konkrét normakontroll eljárásaiban hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányellenességét is elbírálja.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 2004. október 1. napjától 2006. április 12. napjáig alkotmányellenes volt, ezért a megsemmisített rendelkezések alkalmazását a bírói kezdeményezés alapján adó peres eljárásban kizárta.

Az Alkotmánybíróság indokolása értelmében korábbi döntéseiben a testület egyértelművé tette, hogy az önkormányzati tulajdonú ingatlanok bérbeadása olyan polgári jogügylet, amelyre a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény (Ptk.) rendelkezései az irányadók. E jogügyletben az önkormányzat tulajdonosként, azaz a bérlővel mellérendeltségi pozícióban álló jogalanyként vesz részt. A Ptk. 226. § (1) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy egyes esetekben jogszabály határozza meg a szerződés bizonyos tartalmi elemeit, ám e rendelkezés alkalmazása szempontjából – a Ptk. 685. §-ának a) pontja értelmében – az önkormányzati rendelet nem tartozik a „jogszabály” fogalmi körébe. Ebből eredően az önkormányzati képviselő-testületnek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy önkormányzati rendeletben az állampolgároknak is kötelező érvénnyel állapítsa meg a bérleti szerződések tartalmi elemeit.

Az Ltv. – 1994. január 1-jétől 2006. március 30-ig hatályos eredeti – 36. § (2) bekezdése nem zárta ki, de nem is tette kötelezővé a helyiség bérleti díjának önkormányzati rendeletben történő meghatározását. Az Ltv. későbbi módosítása azonban a helyiségbér rendeleti megállapítását kifejezetten tilalmazta. Az Alkotmánybíróság gya-

korlata értelmében tehát az önkormányzat tulajdonában álló, nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díja szabad áras szolgáltatásnak minősül, így annak meghatározása a felek szabad megállapodásának tárgya.

Az Ör.-nek az indítványozó bírő által támadott, 2004. október 1. napjától 2006. április 12. napjáig hatályos rendelkezése rögzítette a helyiségbérleti díjak mértékét. Az Ör. 2. számú melléklete összecszerűen, a város övezeteire vonatkozóan konkrét mértékben meghatározta a bérleti díjakat.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az Ör. már elfogadásakor is alkotmányellenes volt. Ezen felül 2006. március 30. és április 12. között az Ltv. módosítása miatt törvénybe is ütközött.

Alkotmánybírósági ügyszám: 360/B/2011.

Közzétéve: Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában 34 368.

145/2011. (XII. 2.) AB határozat

A jogszabályokkal ellentétesen összehívott és megtartott képviselő-testületi ülés sérti a jogállamiság elvét. Az ilyen ülésen meghozott önkormányzati rendeletek közjogiilag érvénytelenek. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 1990. évi LXV. tv. 12. § (2) bek.; Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2011. (IV. 14.) és 16/2011. (IV. 15.) számú önkormányzati rendelete]

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal vezetője eredménytelen törvényességi felhívását követően az Alkotmánybírósághoz fordult, és indítványozta Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatának (SZMSZ) módosításáról szóló 15/2011. (IV. 14.) önkormányzati rendelete (Ör.1.), valamint Esztergom város reorganizációs programjáról szóló 16/2011. (IV. 15.) önkormányzati rendelete (Ör.2.) felülvizsgálatát és megsemmisítését. Indítványa indoklásául előadta, hogy Esztergom polgármestere a képviselőtestület 2011. április 12-ére általa összehívott ülését 2011. április 11-én hivatali elfoglaltsága miatt lemondta, amelyről a képviselő-testület tagjait és a polgármesteri hivatal dolgozóit írásban értesítette. Ennek ellenére 2011. április 12-én a megjelent önkormányzati képviselők az ülést megtartották, amelyen elfogadták a kifogásolt önkormányzati rendeleteket. Az indítványozó szerint a 2011. április 12-én megtartott ülés nem tekinthető szabályszerűen összehívott képviselő-testületi ülésnek, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 12. § (2) bekezdése és az SZMSZ előírásai alapján az ülés összehívására és levezetésére, valamint az elfogadott rendeletek aláírására kizárólag a polgármester – nem pedig a korelnök – lett volna jogosult. A törvényellenes ülésen elfogadott döntések közjogi érvényességének feltételei nem állnak fenn, a rendeletek elfogadásakor sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és a támadott önkormányzati rendeleteket a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Ötv. szerint a képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselőtestület ülését. A képviselőtestület a polgármester helyettesítésére az Ötv. alapján alpolgármestert választhat, továbbá a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, illetőleg tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselőtestület összehívásának, vezetésének a módjáról. A képviselő-testület 2010. október 17-én megtartott alakuló ülése óta 2011. április 12-ig nem választott alpolgármestert, és a polgármester akadályoztatása esetén történő helyettesítéséről az SZMSZ úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület ülését a polgármester, akadályoztatása esetén alpolgármester hívja össze.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a polgármester 2011. április 11-i intézkedését követően a képviselőtestület tizenöt tagjából megjelent tizenegy önkormányzati képviselő által megtartott ülés összehívása nem az Ötv.-ben és az SZMSZ-ben meghatározott módon került sor. A képviselőtestület ülését kizárólag a polgármester hívhatta volna össze, más erre jogosult nem volt jogosult, mivel a polgármester helyettesítésére a képviselőtestület nem választott alpolgármestert. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a képviselőtestület üléseit a polgármester volt jogosult vezetni, ezért törvénysértő működést jelentett, hogy a törvénysértő képviselő-testületi ülés levezetésére a jelenlévő tizenegy önkormányzati képviselő a korelnököt jelölte ki.

A jogszabály akkor érvényes, ha megfelel az ún. közjogi érvényességi kritériumoknak, köztük annak a feltételnek, hogy a jogszabálynak a létrehozására feljogosított szervtől kell származnia. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhetsz érvényes jogszabály. Az Ör.1. és Ör.2. megalkotásakor és kihirdetésekor a 2011. április 12-én tanácskozással összeült tizenegy önkormányzati képviselőnek nem volt felhatalmazása a jogalkotásra, mert a tizenegy önkormányzati képviselő által megtartott ülés összehívására és levezetésére nem az Ötv.-ben és az SZMSZ-ben meghatározott jogszabályi előírások alapján került sor. A jogszabá-

lyokkal ellentétes képviselő-testületi működés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét, továbbá a jogszabályokkal ellentétes képviselő-testületi működés során végzett jogalkotás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő formai

követelményeket. Az Alkotmánybíróság tehát megállapította az Ör.1. és Ör.2. közjogi érvénytelenségét.

Alkotmánybírósági ügyszám: 790/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában, 34 374.

179/2011. (XII. 29.) AB határozat

Mivel az önkormányzati törvény értelmében az alpolgármester nem az önkormányzat képviselő-testületének szerve, sőt a képviselő-testületi tagokon túli személyi körből is választható, ezért törvényellenes, végső fokon alkotmányellenes az, ha a képviselő-testület önkormányzati rendeletben hatáskörét az alpolgármesterre delegálja. [Alkotmány 44/A. § (1) és (2) bek., 44/B. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 9. § (2) és (3) bek., 16. § (1) bek., 34. § (2) bek., Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 16/2007. (03. 05.) Kgy. rendelete 12. § (1) bek., (3) bek., (4) bek.]

A Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a bizottsági alap felhasználásáról szóló 16/2007. (03. 05.) Kgy. rendelete (Ör.) 12. § (1) bekezdésének „valamint az alpolgármestereket”, „alpolgármesteri”, továbbá (3) bekezdésének „az alpolgármester az alpolgármesteri alapot” szövegrésze, végül a (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az Ör. támadott rendelkezései értelmében az alpolgármestereket a költségvetési rendeletben meghatározott összegű alap illeti meg. Az indítvány szerint a támadott szabályozás sérti a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 9. § (3) bekezdését. Ez ugyanis taxatív felsorolja azokat az önkormányzati szerveket, amelyekre a képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja, de a felsorolás az alpolgármestert nem tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és az Ör. támadott rendelkezéseit a határozat közzétételét követő nappal megsemmisítette.

Az Alkotmány és az Ötv. értelmében a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, a helyi képviselő-testület rendelete azonban nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Emellett azonban a helyi képviselő-testület törvény által

nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot.

Az Alkotmánybíróság már egy korábbi határozatában megállapította, hogy az alpolgármester a képviselő-testületnek nem szerve, ezért a képviselő-testület hatáskörét az alpolgármesterre nem is ruházhat át. Az Ötv. 9. § (2) bekezdése, valamint 34. § (1) bekezdése alapján jogállását tekintve a képviselő-testület saját tagjai közül választott alpolgármester önkormányzati képviselő, aki a polgármester irányításával látja el feladatait. Az Ötv. az Alkotmány 44/B. § (1) bekezdésének 2010. július 6-i módosítása nyomán kiegészült az alábbiakkal, ami immáron lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület alpolgármesternek olyan személyt is megválasszon, aki nem tagja a képviselő-testületnek. Ebben az esetben a képviselő-testületi hatáskörátruházás tilalma fokozottabban érvényesül, hiszen az ilyen személyek alpolgármesterként még a képviselő-testület tagjának sem minősülnek.

Az Ötv. 9. § (3) bekezdése taxatív felsorolja azokat az önkormányzati szerveket, amelyekre a képviselő-testület a hatásköreit átruházhatja. Az Ör. támadott rendelkezései értelmében az alpolgármestereket a költségvetési rendeletben meghatározott összegű alap illeti meg, s az Ör. az alap felhasználására hatalmazza fel őket. A közgyűlés tehát az Ör.-ben az önkormányzati költségvetés egy része, a költségvetési rendeletben meghatározott összegű költségvetési alap felett rendelkezést biztosít az alpolgármestereknek, s kötelezi őket arra, hogy azt az Ör.-ben meghatározott keretek között, de lényegében saját hatáskörben használják fel. Ezt figyelembe véve megállapítható, hogy az Ör. alpolgármesteri alapról szóló rendelkezései ellentétesek az Ötv. 9. § (3) bekezdésével.

Alkotmánybírósági ügyszám: 120/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában, 40 380.

181/2011. (XII. 29.) AB határozat

Önkormányzati rendelet kizárólag törvény felhatalmazása alapján és az abban meghatározott körben rendelheti el személyes adatok kezelését. [Alkotmány 44/A. § (2) bek. és 59. § (1) bek.; Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése 15/2003. (04. 14.) Kgy. rendeletének 33. § (6), (7) és (8) bek.]

Az adatvédelmi biztos Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének az egyes pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2003. (04. 14.) Kgy. számú rendelete (Ör.) 33. § (6), (7) és (8) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A közgyűlés „Akik visszaéltek a város támogatásával” címmel listát jelentetett meg a város internetes honlapján azokról, akik „magukat rászorulóknak vallva a várostól segílyt, támogatást igényeltek, azonban azt mégsem vették át, vagy a megítélt támogatást, a felajánlott munkát később visszautasították”. Ez az adatkezelés mintegy háromszáz személyt érintett. Az adatkezelés jogszerűségét vizsgáló adatvédelmi biztos megállapította, az adott ügyben az érintettek az adatkezeléshez nem járultak hozzá, továbbá törvényi szabály sem tette lehetővé a személyes adatok nyilvánosságra hozatalát. Az Ör. 33. § (6) bekezdése az adatkezelés céljaként a „visszaéléstől való visszatartást” határozza meg, erre azonban a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 18. §-a – amely meghatározza a jegyző által vezetett nyilvántartás célját – nem ad lehetőséget. Az adatvédelmi biztos továbbá utalt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. § (4) bekezdésének sérelmére is. Az indítvány szerint tehát az Ör. nem felel meg az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglalt jogszabályi hierarchiára vonatkozó követelményeknek, továbbá az Alkotmányt sértő módon, „közvetlenül és jelentősen” korlátozza az érintettek magánszféraját.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és az önkormányzati rendelet támadott rendelkezéseit megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az adatvédelmi biztos indítványa alapján indult eljárásban mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a közgyűlésnek volt-e felhatalmazása az Ör. kifogásolt rendelkezésének megalkotására. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének megfelelően a helyi önkormányzatokról szóló törvény felhatalmazza a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit arra, hogy a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkossanak. A most vizsgált kérdésben az önkormányzat az utóbbi, delegált jogalkotási hatáskörében járt el. A Szoctv. alapján ugyanis a jegyző

nyilvántartást vezet a szociális ellátásra való jogosultság megállapításához szükséges adatokról. A Szoctv. a szociális ellátásra jogosult személyes adatokhoz fűződő jogának érvényesülése érdekében az adatkezelés garanciális szabályairól is rendelkezik. Eszerint a szociális ellátásokban részesülőkről nyilvántartást vezetni, a nyilvántartásokba betekinteni, azokról adatot szolgáltatni csak a Szoctv.-ben foglaltak szerint lehet. A Szoctv. rendelkezik arról is, hogy a nyilvántartásból adat csak az adatigénylésre jogosult szervnek és a jogosultságot megállapító szociális hatáskört gyakorló szervnek szolgáltatható. Egyébként a Szoctv. szerint az adatkezelésnek meg kell felelnie az Avtv. rendelkezéseinek.

Az Avtv. szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, illetve azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Az Ör. 33. § (6) bekezdése az adatkezelés egy fajtájáról, a személyes adatok nyilvánosságra hozataláról rendelkezik. A személyes adatok védelméhez való jogot az Alkotmány 59. § (1) bekezdése elismeri és biztosítja. Az Alkotmánybíróság e jogot olyan információs önrendelkezési jogként fogja fel, amely alapján mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni csak konkrét törvényi felhatalmazás esetén szabad, illetve abban az esetben, ha az érintett abba beleegyezik. Az Ör. 33. § (6) bekezdése önkormányzati rendeletként határoz a személyes adatok nyilvánosságra hozataláról. Erre azonban sem az Avtv., sem a Szoctv. nem ad lehetőséget, sőt az Avtv. 3. § (4) bekezdése a személyes adatok közzétételének elrendeléséhez kifejezetten megköveteli a törvényi szintet. Az Ör. ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, amely előírja, hogy önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Az Avtv. a személyes adatoknak azt a körét, amelynek nyilvánosságra hozatalát (vagy hozzáférhetővé tételét) törvény közérdekből elrendeli, közérdekből nyilvános adatnak nevezi. Tekintettel arra, hogy ezekben az esetekben közérdek névében alapvető jogot korlátoznak, ezért az alkotmánybírósági kontroll a közérdekre hivatkozás jogosságára is kiterjed. Az Ör. támadott rendelkezése magánszemélyekre, a helyi lakosság legkiszolgáltatottabb, „mélyszegénységben” élő tagjaira vonatkozik – azokra, akik a Szoctv. 33. §-a alapján az aktív korúak ellátására jogosultak, illetve akik a létfenntartásukat veszélyeztető rendkívüli élethelyzetük miatt átmeneti segílyben részesülnek. Erre a személyi körre vonatkozóan azonban a személyes adatok közzétételére az Avtv. alapján kizárólag akkor van lehetőség, ha a személyes adatok közzétételének

alkotmányos célja van. Az Ör. szerint a személyes adatok közzétételének a célja „a visszatartás attól, hogy visszaéljenek a szociális támogatásokkal, illetve kárt okozzanak a közvagyonban”. Sem a Szocvt., sem pedig az Avtv. nem teszi azonban lehetővé, hogy önkormányzati rendelet ilyen preventív és megszegényítő céllal személyes adatok közzétételét rendelve el. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 33. § (6) bekezdését megsemmisítette. Mivel az Ör. 33. § (7)

és (8) bekezdései visszautalnak a megsemmisített (6) bekezdésre, ezért az Alkotmánybíróság – szoros összefüggés okán – a (7) és (8) bekezdéseket is megsemmisítette.

Alkotmánybírósági ügyszám: 908/B/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 163. számában, 40 385.

HATÁSKÖRI ÉS ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

868/B/2006. AB végzés

Az egészségügyi hozzájárulás központi adónemnek minősül, az ezt szabályozó törvény alkotmányossági felülvizsgálata tekintetében az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozott. Nincs mód az indítvány érdemi elbírálására, ha abban az Alkotmányban külön felsorolt alapjogok sérelmén kívül más alkotmányellenességre is hivatkoznak. [Alkotmány 32/A. § (2) bek.; 1998. évi LXVI. tv. 3. § (3) bek.]

Az indítványozók az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény (Eho.tv.) 3. § (3) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérték, mert az álláspontjuk szerint – mind az adó alapja, mind annak mértéke tekintetében – sérti az Alkotmány 9. § (1)–(2) bekezdését, 13. és 14. §-át, a 35. § (1) bekezdés b) pontját, az 54. § (2) bekezdését, 70/A. §-át, 70/E. §-át és 70/I. §-át.

Az indítványokat az Alkotmánybíróság visszautasította.

Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a központi adónemekről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indít-

vány 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 (3) bekezdés értelmében a központi adónemekről szóló törvényt az említett jogok sérelme esetén lehet csak megsemmisíteni.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már megállapította, hogy az egészségügyi hozzájárulás a társadalombiztosítási jogviszonyon kívül eső olyan adó jellegű fizetési kötelezettség, amely nem érinti az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére irányuló jogosultságot. Azaz a „központi adónem” fogalma alá tartozó köztehernek tekinthető. Mivel az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése az ott megjelölt alkotmányos tételek esetén is csak akkor engedi meg a felülvizsgálatot, ha az indítvány „nem tartalmaz egyéb okot”, ezért az érdemi elbírálásra nem volt lehetőség.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. szeptemberi számában, 885

571/D/2010. AB határozat

I. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján nem vizsgálja érdemben a jogegységi határozat alkotmányosságát akkor, ha a bíróságok az alapeljárásban nem alkalmazták, illetve a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárásban pusztán a vitatott bűncselekményi minősítés dogmatikai érvei között jelölte meg a BJE indoklásában foglaltakat.

II. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya elsősorban és alapvetően a jogegységi határozat rendelkező részében adott értelmezés. Amennyiben az Alkotmánybíróság ezt az értelmezést akár formai, akár tartalmi, vagy mindkét okból alkotmánysértőnek találja, nemcsak a jogegységi határozat rendelkező részét, hanem annak indoklását is megsemmisíti. A jogegységi határozat indoklása azonban önmagá-

ban vagy részleteiben nem lehet tárgya absztrakt normakontroll-eljárásnak. [Alkotmány 2. § (1) bek., 57. § (4) bek.; 1978. évi IV. törvény 274. § (1) bek.; 1/2004. Büntető Jogegységi Határozat]

Az indítványozó alkotmányjogi panaszként, illetve utólagos absztrakt normakontroll eljárásban is kérte vizsgálat tárgyává tenni – és megsemmisíteni – a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 274. § (1) bekezdés b) és c) pontjai szerinti közokirat-hamisítás bűntettének elkövetési tárgyáról szóló 1/2004. BJE számú jogegységi határozat (BJE) indoklásának egy részletét. Az indítványozó szerint a BJE tartalma az Alkotmány jogbiztonság elvével [2. § (1) bek.], az ártatlanság vélelmével [57. § (4) bek.], valamint az Európai

Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 49. Cikk (1) bekezdésével is ellentétes.

Az Alkotmánybíróság az utólagos absztrakt normakontroll eljárásra irányuló indítványt érdemben elbírállható részében megalapozatlannak ítélte, ezért ebben a tekintetben elutasította. Egyebekben az indítványt visszautasította.

Az indítványozó által a BJE tárgyában kezdeményezett alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság nem fogadta be, tekintettel arra, hogy a bíróságok az alapeljárásban nem hivatkoztak a támadott jogegységi határozatra. Ugyanakkor a felülvizsgálati eljárásban a Legfelsőbb Bíróság hatályban tartó végzésében – a felülvizsgálati indítvány indokolásával szemben – a vitatott bűncselekményi minősítés dogmatikai érvei között jelölte meg a BJE indokolásának III/2. pontját, azonban érdemben nem változtatta meg a jogerős elsőfokú ítéletben meghatározott bűncselekményi minősítést. Az Alkotmánybíróság az érdemben nem alkalmazott BJE ellen nem látott lehetőséget alkotmányjogi panasz benyújtására.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollja keretében, a jogállamiság elvére [Alkotmány 2. § (1) bek.] tekintettel ugyanakkor vizsgálta a közokirat hamisítás tényállását, annak azt az esetét, amikor a bűncselekmény a hamis vagy hamisított, illetőleg más nevére szóló valódi közokirat felhasználásával valósul meg.

A normatívan rögzített jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, ami az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak le-

gyenek a norma címzettjei számára. Ebben a körben vizsgálni kell azt is, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e, amely vizsgálat a bírói gyakorlat elemzését jelenti. A jelen ügyben döntő szempont volt, hogy a Legfelsőbb Bíróság a közokirat-hamisítás tárgyának, a bűncselekmény megvalósítására alkalmas közokiratnak a megítélésében mutatkozó eltérések megszüntetése, az egységes jogalkalmazói gyakorlat biztosítása érdekében adta ki a BJE-t.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem sérti a jogbiztonság és a normavilágosság követelményét, így a rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e tekintetben elutasította.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása kapcsán – eldöntve azt a vitát, hogy a jogegységi határozat mely része vizsgálható az Alkotmánybíróság által – megállapította, hogy az alkotmányossági vizsgálat tárgya elsősorban és alapvetően a jogegységi határozat rendelkező részében adott értelmezés. Amennyiben az Alkotmánybíróság ezt az értelmezést akár formai, akár tartalmi, vagy mindkét okból alkotmány-sértőnek találja, nemcsak a jogegységi határozat rendelkező részét, hanem annak indokolását is megsemmisíti. A jogegységi határozat indokolása azonban önmagában vagy valamely részletében nem lehet tárgya a jogegységi határozat alkotmányellenessége utólagos vizsgálatának.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 947.

744/B/2010. AB végzés

A költségvetési törvény végrehajtására kiadott rendeletet az Alkotmánybíróság a hatáskör-korlátozás miatt nem vizsgálhatja, ha a rendelet kapcsán felvetett alkotmányossági probléma csak a költségvetési törvény szabályaival együtt értelmezhető. [Alkotmány 32/A. § (2) bek.; 2009. évi CXXX. tv. 6. § (4)–(5) bek., 316/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet]

Az indítványozó a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény (Költségvetési Törvény) 6. § (4)–(5) bekezdései, valamint a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak 2010. évi eseti kereset-kiegészítéséről szóló 316/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet (Vhr.) alkotmányellenességének a vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Kifejtette, hogy az önkormányzatok az egészségügyi közfeladatok ellátásáról nemcsak költségvetési szerv, hanem saját tulajdonú, kiemelten közhasznú, nonprofit gazdasági társaságuk útján is gondoskodnak. Az így létrejött társaságok tevékenységüket és gazdálkodásukat te-

kintve semmiben sem különböznek a költségvetési szervektől, ennek ellenére a Költségvetési Törvény megtámadott rendelkezése, valamint a Vhr. alapján csak a költségvetési szerv formájában működő intézmények részesülnek állami támogatásban a dolgozóik kereset-kiegészítése tekintetében. Álláspontja szerint emiatt sérül az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt diszkrimináció tilalma, a köztulajdon (állami tulajdon) és a magántulajdon egyenjogúságával és egyenlő védelmével kapcsolatos – az Alkotmány 9–11. §-aiba foglalt – elvek, valamint a 70/B. § szerinti egyenlő munkáért egyenlő bér elve.

Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a központi költségvetésről szóló törvényt 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 (3) bekezdés értelmében a központi költségvetésről szóló törvényt az említett jogok sérelme esetén lehet csak megsemmisíteni.

A jelen ügyben érintett Költségvetési Törvény egyértelműen az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése által megjelölt körbe tartozik. Mivel az indítványozó a diszkrimináció tilalmára, a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságára, illetve az egyenlő munkáért egyenlő bér elvére hivatkozott, az indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre.

A Vhr. alkotmányossági vizsgálata kapcsán a testület kiemelte, hogy az Alkotmány 32/A. §-a a törvénye-

ket és törvényi rendelkezéseket veszi ki az alkotmányossági vizsgálat alól, a kivett tárgykörök között törvéynél alacsonyabb szintű jogszabály nem szerepel. Jelen ügyben azonban az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a Vhr. rendelkezéseiben vizsgálni kért alkotmányossági probléma csak a Költségvetési Törvény szabályaival együttesen volt értelmezhető. Emiatt az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Vhr. alkotmányossági vizsgálata önmagában nem végezhető el, az ennek vizsgálatára irányuló indítvány osztja a Költségvetési Törvény vizsgálatát kezdeményező indítvány sorsát.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 971.

379/B/2003. AB végzés

Nincs mód az indítvány érdemi elbírálásra, ha a központi adónemről szóló törvényt az Alkotmányban külön felsorolt alapjogok sérelmén kívül más alkotmányos rendelkezés megsértése miatt is támadják. [Alkotmány 32/A. § (2) bek.; 2007. évi CXXVII. tv. 124. § (3) bek.]

Az indítványozó az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény kifogásolt rendelkezését azért támadta, mert álláspontja szerint a telefonszolgáltatásra vonatkozó 30%-os adólevonási tilalom sérti az Alkotmánynak az ártatlanság vélelmét (57. §), a jóhírnévhez való jogot (59. §) és az egyenlő bánásmódot deklaráló rendelkezéseit, valamint a jogegyenlőség és esélyegyenlőség elvét (70/A. §). A fenti törvény helyébe időközben az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.) lépett, 124. § (3) bekezdése a kifogásolt szabályozást változatlanul átvette, ezért a testület az eljárást ezen rendelkezés tekintetében folytatta le.

Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a központi adónemekről 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 (3) bekezdés értelmében a központi adónemekről szóló törvényeket az említett jogok sérelme esetén lehet csak megsemmisíteni.

Az indítványozó az Áfa. tv.-nek az adólevonási jog korlátozását tartalmazó, azaz egy központi adónemről szóló törvény egyik rendelkezését támadta. Mivel azonban az alkotmányellenesség alapjaként az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt jogok sérelmén kívül más rendelkezésekre is hivatkozott, az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát állapította meg.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 963.

76/2011. (X. 28.) AB határozat

Az a tény, hogy az Alkotmánybíróság eljárásában vizsgált indítványok a korábbi, alkotmányellenességet kimondó határozat kihirdetésének időpontja után érkeztek az Alkotmánybíróságra – de az alapul fekvő jogviszonyok mindkét esetben egyező időben jöttek létre –, nem eredményezheti azt, hogy a jogait a rendes bíróság előtt érvényesíteni kívánó személyek jogvitája az egyik esetben alkotmányos, a másik esetben pedig ismerten alkotmányellenes jog alapján ítéltessen meg. [Alkotmány 50. § (1) bek.; 1989. évi XXXII. tv. 43. § (1)–(2), (4) bek.; 1988. évi I. tv. 46. §]

Közigazgatási perben eljáró bírák fordultak az Alkotmánybírósághoz, és indítványozták a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 2010. december 31. napjáig hatályos 46. §-a alkotmányellenességének megállapítása mellett konkrét perekben való alkalmazhatóságának kizárását.

Az indítványokból kitűnő történeti tényállás szerint megközelítőleg azonos időben, 2010 áprilisában, a rendőrhatalóság az általa fogatosított ellenőrzések során, a Kkt. egyes rendelkezései alapján bírság szankciót alkalmazott a jogsértőkkel szemben. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során a köz-

igazgatási határozatok jogszerűségét a bíróságok többek között azon az alapon is vizsgálták, hogy a hatóságok nem alkalmazták a Kkt. 46. §-át, jóllehet az abban foglalt, a bírság kiszabásának mellőzésére vonatkozó feltételeknek az ügyfelek mindenben megfeleltek volna. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában [5/2011. (I. 28.) AB határozat, továbbiakban: Abh.] foglaltakra tekintettel indítványozták a támadott, már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását, de legalábbis perbeli alkalmazásának kizárását.

Az Abh.-ban a testület megállapította a Kkt. 46. §-a hatóságra vonatkozó „közlekedési” jelzőjének alkotmányellenességét, és kizárta annak az adott alkotmánybírósági eljárás alapját adó perekben történő alkalmazását.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat részben megalapozottnak ítélte, és a Kkt. 2010. december 31. napjáig hatályos 46. §-a „közlekedési” szövegrészének alkalmazását valamennyi folyamatban lévő perben kizárta. Az Alkotmánybíróság ugyanezen törvényi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványok tárgyában azonban az eljárást megszüntette.

Az Alkotmánybíróság indokolása értelmében az Abh.-ban a testület részben megállapította, hogy a támadott jogszabály 2010. december 31. napján hatályát veszítette, részben pedig a támadott jogszabályt

alkotmányellenesnek minősítette és kizárta az alkalmazás lehetőségét a kezdeményező bírák előtt folyamatban lévő perekben. Mivel a Kkt. 46. §-a „közlekedési” szövegrészének alkotmányellenességét ismételt megállapítani nem lehetett, ezért ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette, ugyanakkor általános alkalmazási tilalmat mondott ki a folyamatban lévő további peres eljárások tekintetében. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elbírálás alapjául szolgáló közigazgatási jogviszonyok az Abh. alapját képező jogviszonyokkal egyező időben jöttek létre, az alapeljárások minden esetben a közigazgatási hatóságok által meghozott bírság megfizetésére kötelező határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányultak. Önmagában az a tény, hogy a jelen eljárásban vizsgált indítványok az Abh.-ban megállapított alkotmányellenesség kimondása és a határozat kihirdetésének időpontja után érkeztek az Alkotmánybíróságra, nem eredményezheti azt, hogy a jogait a peres bíróság előtt érvényesíteni kívánó személyek jogvitája bizonyos esetekben alkotmányos, más esetekben pedig ismerten alkotmányellenes jog alapján ítéltessen meg.

Alkotmánybírósági ügyszám: 222/B/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 127. számában, 31 989.

1132/D/2007. AB határozat

Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítéséről szóló alkotmányi rendelkezésben szereplő „költségvetésről szóló törvény”-nek minősül a tizenharmadik havi különjuttatás időarányos részének kifizetését előíró szabály, ezért a visszaható hatály tilalmára alapított indítvány érdemben nem bírálható el. Ezzel szemben az emberek közötti diszkrimináció tilalmának sérelmére hivatkozó indítvány alapján az érdemi vizsgálatnak nincs akadálya. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 32/A. § (2) bek., 70/A. § (1) bek.; 2005. évi CXVIII. tv. 38. § (4) bek.]

Az indítványozók alkotmányjogi panasz keretében a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény (Törvény) 38. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását, a rendelkezés visszamenőleges hatályú megsemmisítését és annak kimondását kérték, hogy konkrét ügyükben e rendelkezés nem alkalmazható. A támadott szabály értelmében: „Azon személyeket, akiknek jogviszonya 2004. február 1-je és 2004. december 31-e között szűnt meg, a 34. § által megállapított törvényi rendelkezések megfelelő alkalmazásával – e törvényi rendelkezés alapján – egyhavi

illetmény, munkabér vagy távolléti díj (a továbbiakban együtt: illetmény), illetve annak időarányos része illeti meg, amelynek kifizetése iránt a munkáltató – az érintett személynek legkésőbb 2006. március 31. napjáig a munkáltatóhoz írásban benyújtott kérelme alapján – a kérelem beérkezésétől számított legfeljebb harminc napon belül, de legkorábban 2006. január 16-án köteles intézkedni. A kifizetés alapja az illetménynek a jogviszony megszűnésének időpontjában irányadó összege.” E rendelkezés miatt a panaszosok tizenharmadik havi különjuttatásuk 1/12 részét kapták csak meg, a 11/12 rész megfizetése érdekében keresetet indítottak volt munkáltatójukkal szemben, de a keresetet a bíróságok jogerősen elutasították. Álláspontjuk szerint a Törvény 38. § (4) bekezdése az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tiltott hátrányos megkülönböztetést valósít meg és sérti a visszamenőleges hatály tilalmát [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a panasz akkor bírálható el érdemben, ha az indítványozó megjelöli, konkrétan mely alapvető jog sérelmét eredményezte az alkotmánysértőnek tartott jogszabály alkalmazása.

mazása. Önmagában a jogbiztonságból következő normavilágosság követelményére történő hivatkozás nem elegendő. Az Alkotmánybíróság azonban érdemben vizsgálja az alkotmányjogi panaszt, ha abban ugyan nem közvetlenül valamely Alkotmányban biztosított jogra hivatkoznak, de az indítványban foglaltak közvetlenül érintik valamely alkotmányos jogot, így például a visszaható hatály tilalmát.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozással összefüggésben rámutatott arra, hogy az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés megvalósulása, az általános egyenlőségi szabály megsértése minden esetben méltóságsérelmet okoz, az Alkotmánybíróság hatásköre így kiterjed a pénzügyi tárgyú törvény felülvizsgálatára, ha az indítványozó annak kapcsán az emberek hátrányos megkülönböztetését sérelmezi. Ezzel szemben az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmán alapuló indítványrészt a hatáskörszűkítés miatt érdemben nem lehetett elbírálni. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság csak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló vizsgálatot folytatta le.

Az indítványozók szerint nincs ésszerű indoka annak, hogy a régi szabályok szerint már nem, az új szabályok szerint pedig még nem jogosultak egyhavi külön juttatásra. Az Alkotmánybíróság áttekintette a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos, többször megerősített gyakorlatát, majd megállapította, hogy az indítványozók által is hivatkozott 32/2005. (IX. 15.) AB határozatból nem következik a Törvény 38. § (4) bekezdésének alkotmányellenessége. Kiemelte, hogy a 2004. február és december között megszűnt jogviszonyú érintettek csoportján belül a jogalkotó nem alkotott eltérő szabályokat az egyes személyekre. A támadott szabály nem tesz különbséget azok között, akiknek jogviszonya ebben az időszakban szűnt meg, ezért a jogegyenlőség elvének sérelme nem állapítható meg. Azt, hogy az indítványozók csupán az egyhavi különjuttatás 1/12-ed részére voltak jogosultak, meghatározta az a tény, hogy a keresőképtelenség és a munkavégzés alóli felmentés miatt távollétük a 6 hónapot meghaladta. A jogviszonyuk megszűnése időpontjában hatályos törvényi rendelkezés szerint ugyanis a 2004. évre a tizenharmadik havi juttatás fennmaradó részére nem szereztek jogosultságot. E törvényi

szabály alkotmányosságát viszont az indítványozók nem vitatták, ezért azt az Alkotmánybíróság nem vizsgálta.

A határozathoz Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött, melyhez Dr. Kiss László és Dr. Lévay Miklós alkotmánybírók is csatlakoztak.

Álláspontjuk szerint nem igaz, hogy a vizsgált törvényi rendelkezés költségvetési törvény volna, és nem is felel meg az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában használt költségvetés-fogalomnak. A költségvetés ugyanis – tartalma szerint – az állam gazdálkodásának éves terve. A költségvetésről szóló törvénynek egyedül a költségvetési előirányzatokat meghatározó, és az appropriációt tartalmazó törvény tekinthető. A vizsgált törvény azonban nem ilyen; a költségvetés kiadásainak jogcíméről szól: az ilyen jogszabály nem a „költségvetésről szóló” és nem is a „költségvetési” törvény. Az állam kiadásának jogcíme itt a Hszt. hatálya alá tartozó fegyveres szervek tagjainak illetményre, illetve egyéb juttatásokra való jogosultsága. Az Alkotmánybíróság hatásköre így azért állapítható meg, mert a vitatott törvény nem tartozik az Alkotmánybíróság hatásköréből kivett tárgyak közé.

A határozathoz Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményt csatolt.

Szerinte az indítványt érdemi vizsgálat nélküli vissza kellett volna utasítani, mert az nem az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt megtámadási okokat hozza fel az általa feltett alkotmányellenesség indokaként, hanem az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésben rögzített diszkrimináció tilalmát. A többségi állásponttal ellentétben – hivatkozva arra is, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs jogosítványa egy alkotmánymódosítás alkotmányellenességének megapítására – arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján a hatáskörszűkítésre vonatkozó szabályt nem lehetett volna a diszkrimináció tilalmával fellazítani. Hangsúlyozta, hogy a többségi határozat módosíthatatlannak véli a régi alkotmánybírósági döntési gyakorlatot az írott Alkotmány kifejezett módosításával.

Közzétéve az *Alkotmánybíróság Határozatai* 2011. októberi számában, 922.

1413/B/2008. AB határozat

I. Az Alkotmánybíróság a pénzügyi tárgyú törvények esetében a korlátozott hatáskört megalapozó szabály alkalmazásánál a támadott törvény elnevezésén túl a konkrét esetben kifogásolt rendelkezések tartalmát, funkcióját is figyelembe veszi.

II. A kellő felkészülési idő követelménye alapján alkotmányellenesség csak akkor állapítható meg, ha

a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívóan rövid, és ezzel a jogbiztonságot súlyosan veszélyezteteti vagy sérti. [Alkotmány 2. § (1) bek. és 32/A. §; 2008. évi LXXXII. tv. 29. § (1) bek. és 32. § (3)–(4) bek.]

Az indítványozó a Magyar Köztársaság 2009. évi

költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXII. törvény (Tv.) 29. § (1) bekezdése, valamint a 32. § (3)–(4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint a kifogásolt jogszabályhelyek sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét. A támadott jogszabályi rendelkezések egyrészt a szóban forgó törvény hatályba léptetéséről, másrészt az átmeneti rendelkezésekről, ezen belül pedig a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvényt (Flt.), valamint a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvényt (Szht.) módosító rendelkezések alkalmazásáról szólnak. Az indítványozó szerint az új szabályok a járulék-alap bővülését, illetve többlet járulékfizetési kötelezettséget eredményeztek. Az államháztartási törvény (Áht.) 10. § (4) bekezdésében foglalt főszabály szerint pedig a fizetési kötelezettségek körére és mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább harminc napnak kell eltelnie, azonban a Tv. a kihirdetését követő huszonharmadik napon hatályba lépett. Az indítványozó szerint ezért a támadott rendelkezések által megállapított hatálybalépésre, illetve átmeneti rendelkezésekre vonatkozó szabályok a jogbiztonságba ütköznek.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy van-e hatásköre a Tv. támadott rendelkezéseinek vizsgálatára. Az Országgyűlés ugyanis 2010. november 20-i hatálybalépéssel módosította az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át, valamint ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságról szóló törvényt is. A módosított Alkotmány szerint a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, 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. Az Alkotmánybíróság minden esetben az elbírálás időpontjában hatályos Alkotmány alapján bírálja el az indítványokat, ebből következően a döntéshozatali eljárása során folyamatosan vizsgálnia kell, hogy hatásköre az adott ügyre kiterjed-e.

Jelen ügyben az indítványozó a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvény rendelkezéseit támadta. Az Alkotmánybíróság a támadott törvény elne-

vezésén túl a konkrét esetben kifogásolt rendelkezések tartalmát, funkcióját is köteles figyelembe venni a korlátozott hatáskört megalapozó szabály alkalmazásánál. Az indítványozó a Tv. hatályba léptető rendelkezését, valamint annak átmeneti rendelkezéseit sérelmezte, amelyek egyrészt az Flt.-t, másrészt az Szht.-t módosító rendelkezések alkalmazásáról szólnak. Az indítványozó tehát nem a szakképzési hozzájárulás mértékét, alapját, vagy annak fizetésével összefüggő más anyagi jogi rendelkezést támadta, hanem kizárólag annak hatályba léptető és átmeneti rendelkezéseit, azokat is csupán az Flt.-vel és az Szht.-val összefüggésben. Ezek azonban a hozzájárulás befizetését közvetlenül nem érintik. A Tv. támadott rendelkezései – mint egy korábbi költségvetést megalapozó törvény módosításának részei – nem tekinthetők a központi költségvetés bevételi oldalát alkotó törvényi rendelkezéseknek, illetve közvetlenül nem valamely adó vagy járulékfizetési kötelezettséget határoznak meg. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az indítvány olyan törvénnyel kapcsolatban kérte az alkotmányellenesség megállapítását, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak – a támadott törvény elnevezésétől függetlenül – kiterjed a hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló indítványt érdemben vizsgálta.

A hatályba léptetésre az Áht. 10. § (4) bekezdése szerint legalább harminc napot kellett volna hagynia a törvényhozónak, ezzel ellentétben a Tv. a kihirdetést követő huszonharmadik napon lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. Az Alkotmánybíróságnak így abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a Tv.-nek a huszonharmadik napon történő hatálybalépése a jogbiztonság, s ezen belül a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó és súlyos sérelmét jelentette-e. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a munkavállalói, munkaadói járulék, valamint a szakképzési hozzájárulás alapjának a társadalombiztosítási járulékalaphoz való igazítása, illetőleg ennek a kihirdetést követő huszonharmadik napon történő hatályba léptetése nem veszélyeztette a címzettek azon jogos érdekét, hogy a megváltozott rendelkezéseket megismerjék, illetve azokhoz alkalmazkodni tudjanak. A konkrét körülmények között a kihirdetés és a hatályba léptetés között eltelt huszonkét nap tehát nem tekinthető a felkészülést szolgáló időtartam szempontjából kirívóan rövidnek.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 928.

1813/B/2010. AB végzés

Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt kifejezett rendelkezésével a jövőre nézve alkalmazandónak nyilvánította, úgy az alkalmazhatóság tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel ismételt döntést hozni. Ha az Alkotmánybíróság általános jelleggel megtiltja egy formálisan hatályon kívül helyezett jogszabály alkalmazását, ez a tilalom az alkotmánybírósági határozatok *erga omnes* jellegére tekintettel a folyamatban lévő peres eljárásokban kötelező a jogalkalmazó szervekre és az eljárás alanyaira is. [1989. évi XXXII. tv. 43–44. §-ai; 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendelet; 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendelet; 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet]

Az Alkotmánybírósághoz több száz indítvány érkezett, amelyben bírák kezdeményezték a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. (Ör.1.) 2009. május 31. napjáig hatályos rendeletének díj és pótdíj-szabásra vonatkozó rendelkezései tekintetében alkalmazási tilalom kimondását. Emellett kérték a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet (Ör.2.) alkalmazásának kizárását is az előttük folyamatban lévő perekben.

A bírák indítványaikban az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában (Abh.1.) foglaltakra hivatkoztak. Jóllehet az Alkotmánybíróság már megállapította a korábban már hatályát veszített önkormányzati rendeletek [így a 38/1993. (XII. 27.) Kgy. rendelet esetében is, (Ör.3.) rendelkezéseinek alkotmányellenességét, azokat a konkrét perekben még alkalmazni kellett.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megsemmisítette a közúti közlekedésről szóló törvény (Kkt.) vonatkozó rendelkezését [15. § (3) bekezdése], valamint megállapította, hogy a Fővárosi Közgyűlés a parkolással kapcsolatos jogviszonyokat alkotmányos és törvényes felhatalmazás hiányában alkotta meg, ezért a tárgykörben addig alkalmazott közgyűlési rendeletek alkotmányellenesnek minősültek. A hatályon kívül helyezett közgyűlési rendeletek (Ör.1. és Ör.3.) esetében az Alkotmánybíróság alkalmazási tilalmat mondott ki a díjszabást tartalmazó rendelkezések tekintetében, az Ör.2.-t pedig a jövőre nézve, 2010. június 30. napjával megsemmisítette. Következésképpen az Ör.2. 2009. június 1. és 2010. június 30. napjáig terjedő időben szabályozta a parkolással kapcsolatos jogviszonyok létrejöttét, a felek jogait és kötelezettségeit, azaz a jogviszony tartalmát, illetve az igényérvényesítés lehetőségeit.

Az Alkotmánybíróság az Ör.2. jogerősen le nem zárt polgári peres eljárásokban való alkalmazásának tilalmára irányuló indítványok tárgyában és a már nem hatályos Ör.1. és Ör.3. esetében is az eljárást megszüntette.

Az Alkotmánybíróság korábban meghozott határozatában [35/2011. (V. 6.) AB határozat, Abh.2.) utalt arra, hogy az Abtv. külön rendelkezik az alkotmányellenes jogszabály hatályvesztéséről és alkalmazhatóságának kérdéséről. Míg főszabályként az alkotmányellenesség miatt hatályát veszítő jogszabály alkalmazása nem lehet alkotmányos, addig az Abtv.2. lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a hatályvesztés és az alkalmazási tilalom beálltának időpontját a főszabálytól eltérően, visszamenőleges hatállyal, vagy a jövőre nézve állapítsa meg. Az Alkotmánybíróság tehát részben azt a törvényi felhatalmazást kapta a jogbiztonság garantálása érdekében, hogy ne ismerje el egy jogviszony alkotmányellenes jogszabály alapján való létrejöttét, akadályozza meg azt, hogy bizonyos jogviszonyokból származó jogviták alkotmányellenes jog alapján záródjanak le, illetve hogy meghatározza az alkotmányellenes jogszabály jövőbeli alkalmazásának lehetséges idejét.

Az Alkotmánybíróság az Abh.2.-ben a jogbiztonság elvének érvényesítése érdekében, az egyéni alkotmányvédelemben fennálló alkotmányos kötelezettségére tekintettel, valamint figyelemmel a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos eljárási elvére, arra a következtetésre jutott, hogy hatásköri szabályai megadják a lehetőséget a bírói kezdeményezések esetében az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalmának általános, minden folyamatban lévő perre kiterjedő kizárására, illetve arra is, hogy a bíró a korábban alkotmányellenesnek minősített – adott esetben már nem is hatályos – norma esetében csupán a perbeli alkalmazásának kizárását indítványozza az Alkotmánybíróság előtt.

Az Alkotmánybíróság az Abh.1.-ben az Ör.2. vonatkozásában élt ezzel a törvényi felhatalmazással, és maga terjesztette ki az alkotmányellenesnek minősített jogszabály alkalmazási idejét a megsemmisítő határozat kihirdetését követően további, közel hét hónapos időtartammal. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése értelmében a főszabálytól eltérésre a jogbiztonság, illetve az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke adhat okot. Bírói kezdeményezések esetében az utóbbi indok nem értelmezhető, a jogbiztonság aspektusa azonban több szempont együttes mérlegelését jelenti: mérlegelni kell az alkotmányellenes jogszabály hatályban tartásának és az alkotmányellenességen alapuló *ex nunc* megsemmisítés, azaz az életviszonyok – jóllehet átmeneti, mégis – szabályozatlanságának várható következményeit.

Az Alkotmánybíróság az Ör.2. vonatkozásában döntött az alkalmazhatóságról akkor, amikor meghatáro-

zott időtartamra, kifejezett rendelkezésével alkalmazandónak nyilvánította azt, mert – a jogbiztonság alapján mérlegelve – súlyosabb következményekkel járt volna a szabályozatlanság, mint az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása. Az Ör.2. esetében nem sérül az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti, az egyenlő elbánás bíróság előtti alapjoga sem, mivel valamennyi 2009. június 1-je és 2010. június 30. között létrejött parkolási eseményből, közúti jogszerűtlen várakozásból származó jogvita ugyanazon fővárosi közgyűlési rendelet alapján kerül elbírálásra.

Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt meghatározott időtartamra kifejezett rendelkezésével a jövőre nézve alkalmazandónak nyilvánította, úgy az alkotmányellenes jogszabály alkalmaz-

hatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel ismételt döntést hozni.

Ha az Alkotmánybíróság általános érvennyel megtiltja egy formálisan hatályon kívül helyezett, de a korábbi jogviszonyokra továbbra is irányadó rendelkezés alkalmazását, az ilyen tilalom az alkotmánybírósági határozatok *erga omnes* hatályára tekintettel a folyamatban lévő peres eljárásokban kötelező a jogalkalmazó szervekre és az eljárás alanyaira is. Az általános jelleggel kimondott alkalmazási tilalom értelmében az alkotmányellenesnek minősített norma nem képezheti folyamatban lévő eljárásokban jogviták bírói eldöntésének alapját.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 976.

357/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmának sérelmére hivatkozó indítvány alapján is elvégezheti a központi adónemet szabályozó törvény vitatott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát, amennyiben az indítványozó természetes személyek közötti, az emberi méltóság alapjogát sértő megkülönböztetésre hivatkozik. Nem természetes személyek közötti hátrányos megkülönböztetést állító indítványt azonban hatáskör hiányában visszautasítja. [Alkotmány 32/A. § (2) bek., 54. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1995. évi CXVII. tv. 65. § (1) bek. a) pont]

Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja. tv.) 65. § (1) bekezdés a) pontjában egy szövegrész alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Azt kifogásolta, hogy a magánszemélyek egymás közötti (kölsön) ügyletei nem tartoznak támadott rendelkezés hatálya alá, az ebből származó kamat eltérően adózik, mint az itt megjelölt „pénzpiaci konstrukció” (szerződések) alapján a magánszemély által megszerzett kamatjövedelem. Álláspontja szerint a magánszemélyek egymás közötti kölcsön ügyleteiből származó kamatra vonatkozó eltérő szabályozás hátrányos adójogi megkülönböztetést eredményez az említett adózók számára, ami ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel. Hivatkozott továbbá jogállamiság elvének [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a tulajdonhoz való alapjog [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] és az arányos közteherviselés [Alkotmány 70/I. §] sérelmére is.

Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a központi adónemekről 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 ada-

tok 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 (3) bekezdés értelmében a központi adónemekről szóló törvényt az említett jogok sérelme esetén lehet csak megsemmisíteni.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal támadott és részlegesen megsemmisíteni kért törvényi rendelkezés a központi adónemet szabályozó adótörvény olyan szabálya, amely a törvény hatálya alá tartozó meghatározott jövedelemtípus adózására vonatkozik, így erre nézve is érvényesül az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás.

A vizsgált esetben az indítványozó kizárólag olyan alkotmányi rendelkezések sérelmét állította [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés, 70/A. § (2) és (3) bekezdés, 70/I. §], amelyek nem tartoznak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt kivételes alkotmányi rendelkezések közé.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is megjelölte, az álláspontja szerint sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezések között és utalt a jogegyenlőség sérelmére azzal összefüggésben, hogy a támadott törvényi szabályozás adózási szempontból különbséget tesz a magánszemélyek és a hitelintézetek, illetve utóbbiak és más jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek között. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében utólagos normakontroll hatáskörben kivételesen az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján is elvégezheti a központi adónemet szabályozó törvény indítvánnyal támadott rendelkezésének az alkotmányossági vizsgálatát, amennyiben az indítványozó természetes személyek közötti, az emberi méltóság alapjogát sértő megkülönböztetésre hivatkozik. A vizsgált esetben az indítványozó nem természetes személyek

között fennálló különbségtételt kifogásolt, és ebből következően nem hivatkozott az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő emberi méltóság sérelmére sem. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét állító in-

dítvány tekintetében is a hatáskörének hiányát állapította meg.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2011. októberi számában, 1209.

3001/2012. (VI. 21.) AB végzés

A hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló alkotmánybírósági hatáskörbe kizárólag olyan ügyek tartoznak, amelyekben a hatásköri vita az Alaptörvény értelmezésével dönthető el. [2011. évi CLI. tv. 36. § (1) bek.]

Az indítványozó, Szigliget és Hegymagas községek Körjegyzősége mint elsőfokú szabálysértési hatóság negatív hatásköri összeütközés megszüntetését kérte az Alkotmánybíróságtól. A Tapolcai Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztálya a személyes iratok, készpénz és bankkártyák eltulajdonítása miatt nála megtett feljelentést, valamint a feljelentésről készült jegyzőkönyvet megküldte a Körjegyzőségnek arra hivatkozással, hogy álláspontja szerint a cselekmény az okozott kár összegére tekintettel nem bűncselekmény, hanem tulajdon elleni szabálysértés. A Rendőrkapitányság szerint pusztán arra tekintettel, hogy az elkövető az idegen dologgal együtt rövid időre magához vette az okiratokat, még nem állapítható meg az okirattal visszaélés vétsége. A Körjegyzőség hatáskör hiányának megállapítása mellett visszaküldte az iratokat a Rendőrkapitányságnak, mert álláspontja szerint azzal, hogy az elkövető a készpénz mellett közokiratokat is megszerzett, megvalósítja a visszaélés közokirattal bűncselekmény tényállását. A Rendőrkapitányság válaszelevelében továbbra is a cselekmény tulajdon elleni szabálysértésként történő elbírálásához ragaszkodott. A Körjegyzőség azonban ezt követően is fenntartotta, hogy a cselekmény megvalósítja a visszaélés közokirattal bűncselekmény tényállását, amely miatt a további eljárás a Rendőrkapitányság hatáskörébe tartozik. A Körjegyzőség kikérte az ügyben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium véleményét is. A minisztérium tájékoztatása szerint a szabálysértésekről szóló törvény hatályos szövege a szabálysértési hatóságok közötti hatásköri vita esetére tartalmaz rendelkezéseket, a büntetőeljárásról szóló törvény pedig a nyomozó hatóságok közötti hatásköri összeütközést rendezi, a szabálysértési hatóság és a nyomozó hatóság között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetését egyik törvény sem szabályozza. A Körjegyzőség ezt követően a Tapolcai Városi Ügyészséghez fordult, amely kifejtette, hogy a negatív hatásköri összeütközés oka valószínűleg a személyes iratok „megszerzése” fordulat konkrét tényállásra történő értelmezése. Mind a minisztérium, mind a Tapolcai Városi Ügyészség egyetértett azonban abban, hogy a konkrét ügyben felme-

rült negatív hatásköri összeütközés feloldása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A Körjegyzőség ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 36. § (1) bekezdése alapján a hatásköri összeütközés feloldására irányuló hatáskörébe – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközésnek az Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetése tartozik. Az Alkotmánybíróság tehát az Alaptörvény értelmezése alapján dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban részletezett hatásköri vita nem az Alaptörvény értelmezésével dönthető el. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben az eldöntendő kérdés az, hogy az elkövetett cselekmény szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősül. A kérdésre adott választól függően az eljárási törvények egyértelműen meghatározzák, hogy az eljárás lefolytatására mely szerv rendelkezik hatáskörrel. Annak eldöntése azonban, hogy az elkövetett cselekmény szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősül, nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

A végzéshez Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint a jogállamiság elve alapján lennie kell a hatásköri vitát rendező jogszabálynak, ezért az Alkotmánybíróságnak hivatalból alkotmányellenes mulasztást kellett volna megállapítani. Mindemelllett az Alkotmánybíróságnak a hatásköri vitát is el kellett volna döntenie, mivel az Alaptörvény rendelkezéseiből levezethető a vita rendezése. A jogállamiság mindenképpen megköveteli az állam joghoz kötöttségét, amelyből – többek között – az is következik, hogy egyik államszerv sem járhat el olyan ügyben, amely jogszabály alapján nem tartozik a hatáskörébe, viszont minden állami szerv köteles hatáskörében eljárni. A negatív hatásköri összeütközés kivételes, egyben a jogállamiság elvét sértő eset, hiszen a hatáskör nemgyakorlása ellentétes az állami szervek hatáskör-gyakorlási kötelezettségével. Ezért negatív hatásköri összeütközés esetén, ha nincs a hatásköri vitát eldöntő szerv, az ügyet elsőként foglalkozó szerv köteles érdemben eljárni. Ez pedig éppen az a szerv, amely el

kívánja hárítani az ügy elintézését, és ezért a negatív hatásköri vitát elindítja. Az Alaptörvényből a hatáskör gyakorlás általános kötelezettsége segítségével tehát levezethető a negatív hatásköri összeütközés általánosan érvényes megoldása.

Alkotmánybírósági ügyszám: IX/1209/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 124.

21/2012. (IV. 21.) AB határozat

Elvont alkotmányértelmezési hatáskörében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését akkor értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethető az Alaptörvényből. [Alaptörvény IX. cikk (2) és (3) bek.; 2011. évi CLI. tv. 38. § (1) bek.]

A Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény sajtószabadságra vonatkozó IX. cikk (2) és (3) bekezdését. Az indítványban feltett egyik konkrét alkotmányjogi kérdés az, hogy az Alaptörvény szövegéből levezethető-e, hogy a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályok körében bizonyos közigazgatási jogi jellegű kötelezettségeket feltétlenül ki kell-e mondani a sajtótermékekre kiterjedő hatállyal. Az indítvány másik kérdése az volt, hogy sérti-e a sajtó szabadságát, ha a médiahatóság mellett a törvény a mediaszolgáltatásokkal és sajtótermékekkel összefüggő érdekek védelmére egy szűk jogkörű mediabiztost intézményesít. Az indítvány mindkét kérdésnél utalt a 165/2011. (XII. 20.) AB határozat (Abh.) indoklására.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben akkor értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethető az Alaptörvényből. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy ezt a hatáskörét mindig is megszorítóan értelmezte, mert úgy ítélte meg, hogy a jogalkotást megelőző alkotmányértelmezések azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalja a törvényhozó, sőt a vég-

rehajtó hatalom felelősségét is, és ezáltal egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki.

Az indítvány első kérdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy habár a sajtótermékek felügyeletét ellátó szerv említése szerepel az Alaptörvényben, az a kérdés, hogy a véleménysszabadságról szóló cikkből eredően kell-e ilyen szervet létrehozni, és ennek a hiánya alaptörvény-ellenességet idéz-e elő, nem dönthető el önmagában a IX. cikk (3) bekezdése értelmezése alapján. A sajtótermékek felügyeletét ellátó külön szerv létrehozásáról való döntés és a jogosítványainak meghatározása a törvényhozó hatáskörébe tartozik, de a konkrét jogszabályi megoldások alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság előzetes vagy utólagos normakontroll eljárásban és alkotmányjogi panasz alapján is vizsgálhatja.

A mediabiztosra vonatkozó kérdés kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz közvetlen rendelkezést a mediabiztost illetően. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből nem következik, hogy hasonló elnevezésű, de az alkotmányellenessé nyilvánítottól eltérő funkciójú jogintézmény létrehozása szükséges vagy tilos lenne. Az indítvány tartalmilag az Abh. értelmezésére irányul, azonban az a kérdés, hogy az Abh.-val megsemmisített intézmény újraszabályozható-e, az Alaptörvényből közvetlenül nem vezethető le, megítélése a törvényhozóra tartozik. Ha úgy dönt, hogy a jogintézményt fenntartja, ennek Alaptörvénnyel való összhangja csak a konkrét hatáskörök ismeretében, a konkrét jogszabály vizsgálata alapján dönthető el.

Alkotmánybírósági ügyszám: X/2499/2012.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2012. évi 48. számában, 8528.

3008/2012. (VI. 21.) AB végzés

A jogszabály alaptörvény-ellenességének kimondására irányuló alkotmányjogi panasz tárgytalaná válik, ha a panasz alapjául szolgáló bírói határozatot a felülvizsgálati eljárás során a Kúria hatályon kívül helyezi, és egyúttal az alsóbb fokú bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezi. [2011. évi CLI. tv. 59. §, Ügyrend 63. § (2) bek. e) pont]

Az indítványozóval szemben az állami adóhatóság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) alapján bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést folytatott, ennek keretében az indítványozóval szerződéses kapcsolatban álló üzleti partnerek-nél kapcsolódó vizsgálatot rendelt el. Az indítványozó az állami adóhatóság határozatának törvényességét támadva kezdeményezte a másodfokú adóhatóság

határozatának bírói felülvizsgálatát, keresetét a bíróság elutasította. Az indítványozó emiatt 2011-ben alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyben kezdeményezte az Art. 100. § (4) bekezdése alkotmányellenességének kimondását és megsemmisítését a jogszabály egyedi ügyben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával együtt. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető alkotmányos jogot, valamint ezzel összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

Az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Az indítványozó az eljárás folyamán arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Kúria felülvizsgálati eljárásában hatályon kívül helyezte azt a bírósági ítéletet, amellyel összefüggésben az alkotmányjogi panaszt benyújtotta, és az ügyben új eljárást és új határozat hozatalát rendelte el.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 59. §-ában foglaltak értelmében az Alkotmánybí-

róság az Ügyrendjében meghatározottak szerint, a nyilvánvalóan okafigyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Ügyrend az okafigyottság esetei között sorolja fel, ha az indítvány valamely oknál fogva tárgytalanná válik. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a jogszabály alaptörvény-ellenességének (alkotmányellenességének) kimondására irányuló alkotmányjogi panasz tárgytalanná vált, mert a panasz alapjául szolgáló bírói határozatot a Kúria hatályon kívül helyezte és egyúttal az alsóbb fokú bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ügyben az indítványozónak a megismételt eljárás befejezését követően nyílik újabb lehetősége arra, hogy az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme esetén alkotmányjogi panaszt nyújtson be az Alkotmánybírósághoz.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/13/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 136.

3013/2012. (VI. 21.) AB végzés

Bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság csak akkor mondja ki a korábban alaptörvény-ellenessé minősített jogszabály alkalmazási tilalmát, ha korábbi döntése is bírói kezdeményezésen alapult és az adott ügyben rendelkezett az alkalmazási tilalom tárgyában. [2004. évi CXL. tv.; 2011. évi CLII. tv. 25. §, 45. §; 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet]

A Zala Megyei Bíróság 2011. június 10-én kezdeményezte az Alkotmánybíróság előtt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 94. § (2) bekezdés d) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet (FVMr.) alkotmányossági vizsgálatát és perbeli alkalmazhatóságának kizárását. A bírói kezdeményezés alapját képező tényállás szerint a peres fél 1994 óta folyamatosan használja a szántó művelési ágba tartozó ingatlanát, amely tény azonban elmulasztott az ingatlan-nyilvántartásba bejelenteni. A földhivatal a mulasztásra való tekintettel és figyelemmel a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény rendelkezéseire (Tftv.) is bírsággal sújtotta. A másodfokú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában folyamatban lévő perben a bíró – a bírói kezdeményezésben – utalt az Alkotmánybíróság korábban meghozott azon döntésére, amely 2011. március 23-ai hatállyal megsemmisítette az FVMr. hatóság által alkalmazott rendelkezését. A bíró álláspontja értelmében – és tekintettel az Alkotmánybíróság alkalmazási tilalomra vonatkozó megváltozott gyakorlatára – érdemi döntése meghozatala előtt megsemmisített jogszabályra nem alapozhatja ítéleti döntését.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság hivatkozva az alkalmazási tilalommal összefüggésben született alkotmánybírósági határozatra megállapította, hogy a döntés nem terjed ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésére akkor, ha az alkotmányellenesség megállapítására absztrakt normakontroll, illetve alkotmányjogi panasz eljárásban került sor. Az indítvány benyújtását követően hatályba lépett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.), amely szintén lehetőséget ad bírói kezdeményezés alapján egyedi ügyben jogszabály alkalmazhatatlanságának kimondására, amely szabályt azonban az Abtv. jogkövetkezményekre vonatkozó rendelkezéseivel együttesen kell értelmezni. Az Abtv. rendelkezései értelmében alaptörvény-ellenességet megállapító, megsemmisítést tartalmazó és folyamatban lévő ügyekben alkalmazási tilalmat elrendelő határozat kihirdetését követően az Abtv. alapján csak bírói kezdeményezésben lehet kérni újabb, a határozatban foglaltaktól eltérő alkalmazási tilalom kimondását. Az Abtv. 25. §-a alapján a csak alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés lehetősége megmaradt, de azt az Abtv. 45. § alapján csak akkor lehet elrendelni, ha az a jogbiztonságot, a törvény előtti egyenlőséget szolgálja. Az Alkotmánybíróság az FVMr. alaptörvény-ellenességét még nem bírálta el, mégis érdemben döntött az ügyben, mivel a bíró kezdeményezési jogköre a korábbi szabályozás és az új Abtv. alapján is fennállt. Megállapította ugyanakkor, hogy mivel az FVMr.-t elbíráló korábbi határozata *ex nunc* semmisítette meg a jogszabályt, és az alkalmazási tilalomról egyáltalán nem rendelkezett,

ezért hasonló ténybeli alapból származó azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek hasonló elbírálást, ha az Alkotmánybíróság a jelen bírói kezdeményezés esetében sem mondja ki az FVMr. alkalmazhatatlanságát.

Alkotmánybírósági ügyszám: III/501/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 150.

3019/2012. (VI. 21.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívásának eleget tevő beadványnak a határidő utolsó napjáig be kell érkeznie, e határidő elmulasztása esetén a panaszt nem lehet érdemben elbírálni. [2011. évi CLI. tv. 64. § c) pont, Ügyrend 50. § (1) bek.]

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 73. § (1) bekezdése szerinti eljárásban az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszában kérte a családok támogatásáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt szabályok a családi pótlék visszamenőleges igénylésére túl rövid határidőt biztosítanak, ezért az Alaptörvény L) cikk (2)–(3) bekezdését, M) cikk (1) bekezdését, I. cikk (1)–(3) bekezdését, X. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (2) bekezdését, XVI. cikk (1) bekezdését és XIX. cikkét sértik, továbbá a felsőoktatási, illetőleg a középszintű intézmények közti indokolatlan megkülönböztetést állította.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 73. § (1) bekezdése alapján felhívta az indítványozót indítványa 2012.

március 31-ig történő kiegészítésére, amely a 2012 előtt benyújtott alkotmányjogi panasz Alaptörvénynek való megfeleltetésére irányult. Tájékoztatva arról, hogy az indítvány fenti határidőn belül történő kiegészítésének elmulasztása esetén az eljárás érdemi lefolytatására nincs lehetőség. Az indítványozó kiegészítő beadványa 2012. április 3-án érkezett az Alkotmánybírósághoz.

Az Abtv. 64. § c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha megállapítja a hiánypótlás elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti. Az Ügyrend 50. § (1) bekezdése értelmében a beadvány benyújtására nyitva álló törvényi határidő és egyéb határidőhöz kötött eljárási cselekmény esetén a beadványnak és egyéb iratnak a határidő utolsó napjáig a beadvány és egyéb irat érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez be kell érkezni. A hiánypótló végzésben megjelölt határidő elmulasztásával előterjesztett indítvány – figyelemmel az Abtv. 64. § c) pontjában továbbá foglaltakra – érdemi elbírálásra alkalmatlan, ezért vissza kellett utasítani.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/977/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 159.

ALKOTMÁNYJOGI PANASZOK BEFOGADÁSA

Az Alkotmánybíróság eljárásába alkotmányjogi panaszok elbírálása esetén egy új szakasz ékelődik be a 2012-től hatályos alkotmánybírósági törvény alapján: a befogadási eljárás. Ennek lényege, hogy az Alkotmánybíróságnak az ügy érdemi vizsgálatát megelőzően állást kell foglalnia abban, teljesülnek-e azok a részben formális, részben tartalmi követelmények, melyeket a törvény a panaszokkal szemben támaszt. Ilyenek különösen: a benyújtási határidő megtartása, az indítványozó érintettsége, a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerítése, bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése a panaszban stb. A törvény alapján erről az Alkotmánybíróság ta-

nácsban dönt, ám az egységes ítélkezés kialakítása érdekében átmenetileg a teljes ülés elé kerülnek a befogadási kérdések. Az eddig kialakult gyakorlatot részben tükrözik az alábbi, alkotmányjogi panaszokat visszautasító végzések. Mivel azonban a panaszok befogadásáról az Alkotmánybíróság külön végzést nem hoz, hanem az érdemi vizsgálat eredményeként születő határozatában fejti ki a konkrét ügy tekintetében a befogadási feltételekről kialakított álláspontját is, a judikatúra megismerése szempontjából e határozatok is jelentőséggel bírnak majd. Az alábbi gyűjteményből ezek azért hiányoznak, mert a tárgyidőszakban (január 1-jétől május 31-éig) még nem született alkotmányjogi panasz alapján érdemi határozat.

3003/2012. (VI. 21.) AB végzés

Nem vet fel alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést az az alkotmányjogi panasz, amely a bíróság hatáskörébe tartozó törvényértelmezéssel megoldható. [2011. évi CLI. tv. 26. § (1) bek.]

Az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében indítványozta a Büntető Törvénykönyv (Btk.) rendelkezésének alkotmányossági felülvizsgálatát. Álláspontja értelmében az Alaptörvény által rögzített jogállamiság elvébe [B] cikk (1) bekezdés] és a hátrányos megkülönböztetés tilalmába [XV. cikk (2) bekezdés] ütközik az a rendelkezés, amely szerint az ügyben eljáró szakértő nem kaphat másolatot az eljárás során keletkezett iratokról.

Az Alkotmánybíróság a panaszt visszautasította.

A visszautasító végzésének indokolásában az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a panaszos nem a büntetőügyet érdemben lezáró döntés alapját érintő kérdésre irányul, részben pedig a felvetett panasz törvényértelmezéssel megoldható, amelyet a bíróság a csatolt iratok alapján el is végzett. Ekként tehát a panasz nem minősül alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésnek. Az Alkotmánybíróság megjegyezte azt is, hogy a panaszos indítványa tartalmilag mulasztás megállapítására irányul, amelynek elbírálására a testületnek nincs hatásköre.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1206/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 131.

3004/2012. (VI. 21.) AB végzés

A 2012 előtt benyújtott alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárásokban is dönteni kell a befogadásról. Nem fogadható be az alkotmányjogi panasz, ha olyan alkotmányjogi problémát vet fel, amelyet az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már rendezett, ezért a panasz nem tartalmaz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. [1994. évi LXXI. tv. 58. §, 2011. évi CLI. tv. 29. §]

Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság ítéletével összefüggésben nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (Vbtv.) 58. § alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Az indítványozó azért támadta a Vbtv. 58. §-át, mert álláspontja szerint az a szabály, amely a választottbírási ítéletnek a rendes bíróságok ítéletével azonos hatályt tulajdonít, többek között sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz fűződő jogot.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást az Abtv. rendelkezései szerint folytatja le azon alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokban, amelyek az Alkotmánybíróság előtt 2011. december 31. napján folyamatban voltak, feltéve, hogy az ügy

az Alaptörvény rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálható, és az indítványozó indítványozási jogsultsága az Abtv. rendelkezései szerint fennáll. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. alapján elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról kellett döntenie.

Az Abtv. 29. §-a szerint az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén szükséges befogadni. Az Alkotmánybíróság már több ízben, elvi jelentőséggel foglalt állást arról, hogy a választottbírási határozat ellen érvényesítendő jogorvoslat korlátozása, vagy akár kizárása alkotmányosan összeegyeztethető a jogorvoslathoz fűződő alapvető joggal. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a jelen ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tartalmaz az Abtv. 29. §-ában előírt olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely érdemi alkotmánybírói eljárásra okot adhatna. Az Alkotmánybíróság nem észlelt bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában támasztott követelménynek, ezért azt visszautasította.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/8/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. 2. számában, 132.

3005/2012. (VI. 21.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata alapján is hivatkozhat ítélt dologra, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – a régi Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései alapján ez lehetséges. [1952. évi III. tv. 23. § (1) bek. b) pont, 1997. évi LXVI. tv. 2. § (1) bek., 17. §, 2011. évi CLI. tv. 31. §]

Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben – tartalma szerint – a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 23. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) 17. §-a alkotmányellenességének megállapítását és azok megsemmisítését kérte. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Pp. kifogásolt rendelkezése alapján a bírósági jogkörben okozott károk a megyei bíróságok hatáskörébe tartoznak, ezáltal a független bíráskodás lehetőségét nem biztosítják az állampolgárok részére, hisz nem zárható ki, hogy később az „alperes bíróság ügyét maga az alperes bíróság fogja tárgyalni és elbírálni”. Utalt arra is, hogy a kifogásolt Bsz. szabály miatt nem lehetséges egy ítélet „jogellenességének” vizsgálata, mivel a bíróságok az adott ügyben véglegesen döntenek. Megítélése szerint az általa támadott rendelkezések sértik az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdését, XXIV. cikkének (1) és (2) bekezdését, XXVIII. cikkének (1) bekezdését, valamint a 25. cikk (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában azonos alkotmányos összefüggésben – nevezetesen, sérül-e a független és tisztességes eljáráshoz való jog annak folytán, hogy a bírósági jogkörben okozott kár

megtérítése iránti pereket első fokon a megyei bíróság bírálja el – már vizsgálta a Pp. érintett szabályát. Ebben a határozatban a testület kifejtette: nem ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, hogy a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek elintézése első fokon a megyei bíróság, másodfokon pedig a Legfelsőbb Bíróságnak hatáskörébe tartozik.

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

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata alapján is hivatkozhat ítélt dologra, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – a régi Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései alapján ez lehetséges. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésben él tovább. Mivel az indítvány által sérelmesnek vélt jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, érdemben újra nem lehetett a vizsgálatot elvégezni. Az Alkotmánybíróság az indítvány többi részét az érdemi döntést ellehetetlenítő hiányosságok miatt utasította vissza.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/99/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 133.

3007/2012. (VI. 21.) AB végzés

Nem nyújtható be „közvetlen” alkotmányjogi panasz az olyan jogszabállyal szemben, amely csak az adóhatóság döntése révén hatályosul. [2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bek.]

Az indítványozó Sávoly Község Önkormányzatának a telekadóról szóló rendelete (Ör.) egyik rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában. Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés – amely kisebb mértékű kedvezményt biztosít a telekadó megállapításánál a lakóhellyel nem rendelkező telektulajdonosoknak – az Alaptörvénybe ütközik.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti tartalmi követelményeknek. A testület kifejtette, hogy az Ör. rendelkezése nem tekinthető „közvetlenül alkalmazandó, hatályosuló” normának, mert az csak az önkormányzati adóhatóság döntése révén hatályosul. A panaszos közvetlen érintettsége a panasz benyújtásakor azért sem volt megállapítható, mert rá nézve 2012. évben az adóhatóság nem alkalmazhatja e rendelkezést, tekintettel arra, hogy bejelentett lakóhellyel rendelkezik a községben. A 2011. évi telekadó fizetési kötelezettségére pedig az alkotmánybírósági döntésnek nem lenne kihatása.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2318/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 135.

3011/2012. (VI. 21.) AB végzés

Az alkotmányjogi panasz nem fogadható be, ha az indítványozó a kifogásolt hatósági végrehajtási cselekménnyel szemben nem vette igénybe a törvényben jogorvoslati lehetőségként biztosított végrehajtási kifogást. [2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bek. b) pont; 2003. évi XCII. tv. 159. § (1) bek.]

Az indítványozó a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által végrehajtási eljárásban fogatosított hatósági átutalási megbízás kibocsátásával összefüggésben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 37. § (1) bekezdése, illetve a 152. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a kifogásolt szabályok alapján az adóhatóság végrehajtható okirat nélkül, jogosulatlanul intézkedhetett vele szemben végrehajtási cselekmény fogatosítása érdekében, amely az Alaptörvény több rendelkezését is sérti.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontja szerint „közvetlen” alkotmányjogi panasz akkor nyújtható be, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó kimerítette. Az Art. 159. § (1) bekezdése az adós részére végrehajtási kifogás előterjesztésének lehetőségét biztosítja az adóhatóság végrehajtási eljárása során fogatosított intézkedése ellen. A végrehajtási kifogás jogorvoslati természetű jogintézmény, amely alkalmas arra, hogy a végrehajtási eljárás során fogatosított intézkedéssel előidézett jogsérelmet hatékonyan orvosolja. Az indítványozó nem igazolta, hogy az adóhatóság végrehajtási eljárása során végrehajtási cselekményként fogatosított hatósági átutalási megbízásával szemben igénybe vette a törvényben biztosított és a jogsérelem orvoslására szolgáló végrehajtási kifogást. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem felelt meg a törvényi feltételnek, így nem volt befogadható.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2620/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 147.

3018/2012. (VI. 21.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásának a jogorvoslat kimerítésére irányuló követelményét kielégítettnek tekinti akkor, ha a panaszos a közigazgatási határozatot bíróság előtt támadja meg, és a bíróság jogerős döntést hozott. Nem fogadja be ugyanakkor az indítványt, ha az nem vet fel alapvető alkotmányjogi kérdést. [2011. évi CLI. tv. 26. § (1) bek., 29. §; 6/2009. (V. 14.) FVM rendelet]

Az indítványozó alkotmányjogi panaszban indítványozta az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételeének részletes feltételeiről szóló 6/2009. (V. 14.) FVM rendelet (FVMr.) egyes rendelkezéseit. Az FVMr. alkalmazásával a kétfokú hatósági eljárásban a hatóságok és a határozatokat felülvizsgáló közigazgatási bíróság is megállapította, hogy az indítványozó panaszos nem jogosult 2009-ben agrár-környezetgazdálkodási támogatás igénybevétele. A panaszos szerint az FVMr. indokolatlanul tesz különbsé-

get a jogszabály hatálya alá tartozó szaktanácsadók között, egyebekben pedig sérti a vállalkozás, valamint a gazdasági verseny szabadságát.

Az Alkotmánybíróság a panaszt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság az indítvány befogadhatóságának vizsgálata során megállapította, hogy bár a panaszos érintettsége kétségtelen, a jogorvoslati lehetőségeit pedig kimerítette azzal, hogy bírósághoz fordult, amely az ügyben jogerős döntést hozott, ugyanakkor a panasz nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 29. §-a szerinti követelményeknek. A panaszban állított hátrányosan megkülönböztető szabályozás ugyanis nem alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadását visszautasította.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/976/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 158.

3020/2012. (VI. 21.) AB végzés

Nem állnak fenn a „közvetlen” panasz előterjesztésének feltételei, ha a támadott rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, és

annak hatályosulása közvetlenül nem érintette. [2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bek., 64. § d) pont, Ügyrend 30. § (2) bek. c) pont]

Az indítványozó mint magán-nyugdíjpénztári tag az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 71. § (3) bekezdése szerinti eljárásban a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 20. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint „saját ügyében” való alkalmazhatóságának kizárását kérte. Kifejtette, hogy a magánnyugdíjpénztár tagja részére a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében járó – 2012. december 31-ét követően megállapításra kerülő – nyugdíj 75%-os mértékben történő meghatározását tartalmazó rendelkezés sérti az Alaptörvény II. cikkét, XIII. cikkét és a XV. cikk (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy alkotmány-

jogi panasszal 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.

Ezen tartalmi feltételnek az indítvány nem felelt meg, mivel az indítványozóval szemben a hivatkozott rendelkezés nem került alkalmazásra, és annak hatályosulása közvetlenül nem érintette. Ez fogalmilag is kizárt volt, mert a rendelkezés a 2012. december 31-ét követően megállapításra kerülő nyugdíjak összegét rögzíti. Maga az indítványozó utalt rá, hogy a majdani nyugdíjszolgáltatás mértékét kifogásolja, nem is hivatkozott arra, hogy a nyugdíjbiztosítási szerv nyugellátást állapított volna meg számára; jogséreleme ezért nem következett be.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2656/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 160.

3022/2012. (VI. 21.) AB végzés

„Régi” panasz alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetén megsemmisíti a támadott jogszabályt. „Régi” panasz alapján mulasztás megállapítására és jogalkotási kötelezettség előírására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. [2011. évi CLI. törvény, 52. § (1) bekezdés f) pont, 12/2001. (I. 31.) Korm. r.]

Az indítványozó panaszos azt sérelmezte, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (R.) nem teszi lehetővé, hogy a panaszos háztartásába utólag, bírói döntéssel kerülő vér szerinti gyermek után a lakásépítési kedvezményt utó-

lagosan érvényesítse. Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság utólagosan teremtsen meg ennek jogszabályi feltételeit.

Az Alkotmánybíróság a panaszt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a panasz tartalmilag mulasztás megállapítására és jogalkotási felhívásra irányul. Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatosan azonban erre az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2619/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 162.

3023/2012. (VI. 21.) AB végzés

Jogegységi határozat közvetlenül, bírói döntés nélkül nem okozhat jogsérelmet, ezért „közvetlen” panasz-eljárásban jogegységi határozat alkotmányossága érdemben nem vizsgálható felül. [2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bek.; 1/1999. Büntető jogegységi határozat]

Az indítványozó 2010-ben alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz és kérte a Legfelsőbb Bíróság büntető jogi tárgyú végzésével összefüggésben az 1/1999. Büntető jogegységi határozat (BJE) alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését.

Indítványát érdemben azzal indokolta, hogy a BJE

az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdésébe ütközik.

Az indítványozó indítványát az időközben hatályba lépett, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panaszként tartotta fenn.

Az Alkotmánybíróság a panaszt visszautasította.

A visszautasító végzésében az Alkotmánybíróság részben megállapította, hogy az indítvány régi panaszként elkésztett. Megállapította tovább, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében előterjeszthető közvetlen panasz előterjesztésének feltétele többek között az, hogy a jogszabály bírói döntés nélkül

hatályosulva okozzon érdeksérelmet az indítványozónak. A jelen esetben nem állapítható meg, hogy a BJE közvetlenül, bírói döntés nélkül okozhatta volna az indítványozó által állított jogsérelmet.

A végzéshez Dr. Lévy Miklós és Dr. Szívós Mária alkotmánybírák különvéleményt fűztek.

Az alkotmánybírák véleménye szerint az Abtv. záró rendelkezései értelmében az úgynevezett megújított panaszok esetében az Abtv. maga adott mentességet a határidők figyelembevétele alól. Az indítvány egye-

bekben mindenben megfelelt az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti „rég” panasz kritériumainak, ezért azt be kellett volna fogadni és érdemben elbírálni: a panaszos terheltként érintettje volt az alapügynek, a BJE-ben kifejtett, a súlyosabb jogszabály visszaható hatályú alkalmazásának kérdése pedig alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2571/2012.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2012. évi 2. számában, 163.

TANULMÁNYOK

MEGVÁLTOZOTT HANGSÚLYOK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖREIBEN¹

Paczolay Péter

az Alkotmánybíróság elnöke

Szinte minden országban, ahol az alkotmányosság felülvizsgálat önálló szerv feladata – vagyis a Hans Kelsen által kidolgozott osztrák mintájú alkotmánybíróságé –, megkerülhetetlen kérdés a bírói szervezet és az alkotmánybíróság viszonyának taglalása. E viszony számos kérdést vet föl, amely konfliktus, feszültség, együttműködés, vagy éppen kölcsönhatás formájában is megjelenhet. A rendszerváltás Magyarországon is teljesen új alkotmányos környezetbe helyezte a bírói szervezetet. Ennek az új alkotmányos helyzetnek és az átalakult jogrendszernek szerves része az Alkotmánybíróság is. Az elmúlt húsz évet éppen ezért legalább annyira jellemezték a feszültségek és a konfliktusok, mint az együttműködés és a kölcsönhatás. A két bírói szervezet közötti viszony nagy ügyekkel, az azokban született alkotmánybírósági döntésekkel jellemezhető. Ilyen volt a Jánosi-eset², vagy az alkotmányjogi panasz-eljárásokban született döntések végrehajtásának kérdése³. Kifejezetten említést érdemel az alkotmánybírósági törvény módosításával kapcsolatos párbeszéd terméketlensége 2000–2001-ben, a jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatának és megsemmisítésének ügye⁴, avagy a polgári peres eljárás felülvizsgálati szakaszával kapcsolatos szabályozást megsemmisítő alkotmánybírósági döntés⁵ receptója.

Az alkotmányjogi szakértői közvélemény többször tiltakozott az ellen a sztereotípiá ellen, amely szerint az Alkotmánybíróság egyedülállóan erős alkotmányos fórum Európában.

Magam is osztottam azt az álláspontot, amely szerint az alkotmánybíráskodás féloldalasra sikerült azzal, hogy az Alkotmány 32/A. §-a az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körét lényegében a lehe-

tő legteljesebb körre nyitotta. Ezzel azt a látszatot keltette, hogy a magyar Alkotmánybíróság hatáskörei kivételesen erőteljesek, jóllehet csupán arról volt szó, hogy bárki, jogi érdek igazolása nélkül, a jogrend inkoherenciája feletti aggodalma miatt a testülethez fordulhatott. Ezzel szemben a konkrét, egyedi alapjogsérelmek felülvizsgálata nem léphetett túl a közhatalom által az adott ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálatán. Súlyom László maga is veszteséggént ítélte meg azt, hogy az első alkotmánybírósági törvény előkészítése során az akkori Legfelsőbb Bíróság vezetésének véleményére figyelemmel a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése lekerült a napirendről, és a hangsúly a jogalkotó, elsődlegesen a törvényalkotó tevékenységének kontrolljára tevődött át⁶.

Az Alkotmánybíróság működése hamar bizonyította, hogy az *actio popularis* lehetősége megfelelő szűrőmechanizmusok bevezetése nélkül az ügyteher kontroll nélküli növekedését eredményezi. Megnehezíti azt, hogy az Alkotmánybíróság a valódi ügyekkel, az időtényezővel reálisan számolva tudjon foglalkozni. Lábady Tamás nagyon korán, már 1991-ben figyelmeztetett arra, hogy az alkotmánybíráskodás igazi terénuma a valódi alkotmányjogi panaszok elbírálása, méghozzá kontradiktórius eljárás keretében. Ezzel szemben elismerte ugyan az utólagos absztrakt normakontroll rendszerváltás időszakában betöltött történelmi jelentőségét, ugyanakkor szerinte az intézmény óriási, a kelleténél nagyobb rést ütött az alkotmánybíráskodás alkotmányvédelmi falán. Szükségesnek ítélte e lőrészeket az alkotmányvédelem által indokolt méretre visszaszorítani⁷.

Neves alkotmányjogászok – pártállástól függetlenül – éveken keresztül érveltek amellett, hogy az *actio popularis* betöltötte (jog)történeti hivatását, a „bárki” által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontrollról való lemondás nem lenne nagy ár a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése érdekében. E szerint az álláspont szerint az alkotmányjogi panasz lehet a legalkalmasabb az Alkotmánybíróság depolitizálására, mi több, a bírói joggyakorlat intenzívebb befolyásolá-

¹ PACZOLAY Péter, az Alkotmánybíróság elnöke 2012. február 29-én a HVG-ORAC Kiadó által, az alkotmányjogi panasz tárgykörében szervezett konferencián elmondott beszédének szerkesztett változata

² 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 272.

³ Az Alkotmánybíróság 23/1998. (VI. 9.) AB határozata [ABH 1998, 182.] nyomán született meg az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazásának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvény.

⁴ Erről bővebben lásd pl.: HOLLÓ András: A bírói jog, mint az alkotmányvédelem tárgya, *Formatori Iuris Publici*, ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára, p. 175.

⁵ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551.

⁶ SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris, Budapest, 2001. p. 164–166., 232.,

⁷ LÁBADY Tamás, A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. *Magyar Jog* 1991/7. 385–390.

sára, az alapjogok védelemnek a rendes bírósági eljárásokban rejlő potenciál jobb kihasználására⁸.

Az egyéni alapjogok teljesebb érvényesülésének igénye megfogalmazódott az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága számára 2010 őszén megküldött alkotmánybírósági levélben⁹ is, amely az Alkotmánybíróság új alkotmányban megjelenő hatásköri katalógusára tett javaslatot. A levél kifejezetten elkötelezte magát az alkotmánybíráskodás – egyebekben kelsen – feltételeinek fenntartása mellett:

- az alkotmánybíróságnak önálló szervezeti keretek között kell működnie,
- hatáskörének ki kell terjednie valamennyi jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatára,
- az alkotmányellenesnek minősített törvények és jogszabályok megsemmisítésére,
- és az alkotmányosság tárgyában meghozott alkotmánybírósági döntésnek mindenre nézve kötelező erővel kell bírnia.

Hangsúlyozta a testület azt is, hogy ezen alapvetések alaptörvényi megjelenítése mellett az alapjogok még teljesebb érvényesülésére ad lehetőséget a német modellnek megfelelő „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése az utólagos absztrakt normakontroll megtartása mellett. Az általános indítványozói jogosultságot azonban indokolt érdekeltséghez kötni.

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozás – a német modellhez hasonlatosan – visszaszorította a jogi érdekeltséghez nem kötődő absztrakt normakontroll eljárás lehetőségét. Már nem indíthat eljárást az Alkotmánybíróság előtt „bárki”, aki hézagot fedez fel a jogrend alkotmányosságának szövetén. Ugyanakkor bárki az Alkotmánybíróság döntését kérheti, aki egyéb jogorvoslat hiányában sérelmet szenved Alaptörvényben biztosított jogaiban. E mondat minden eleme fontos: az új szabályozás értelmében – bizonyos feltételek fennállása esetén – indítványozóvá válhat az a személy, aki egy jogszabály hatályosulása miatt, és az is, aki a jogalkalmazás révén szenved jogsérelmet. Jóllehet az érintettség alapfeltétele az indítványozói minőségnek, a bírósági vagy hatósági eljárás kikényszerítése azonban nem: nem kell jogsértést követelni, és ezzel valamely bíróság vagy hatóság eljárását kikényszeríteni ahhoz, hogy az érintett az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze. Nem kétséges, hogy a jogvédő szervezetek is megtalálják a helyüket ebben az új felállásban és megtalálják az utat az Alkotmánybírósághoz. Végül az Alaptörvény az „Alaptörvényben biztosított jogokat” rendeli védeni az alkotmánybírósági eljárás révén, ami a testület jogértelmezésétől függően magában foglalhatja a személy jogi pozícióját

érintő minden szabálynak és az arra visszavezethető jogsérelem felülvizsgálatának és orvoslásának lehetőségét.

Közkeletű tévedésnek tekinthető tehát, hogy a „valódi” alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatáskör megnyerésével megszűnt (vagy legalábbis radikálisan csökkent) az Alkotmánybíróság normakontroll szerepe. A tévedés gyökere az a feltételezés, hogy a jogszabály, illetve az egyedi bírói döntés ellen igénybe vehető panasz viszonya vagylagos, egyszerre nem működhetnek. Márpedig a valóság az, hogy továbbra is nyitva áll az alkotmányellenes jogszabály ellen irányuló panasz-eljárás lehetősége, de egyidejűleg – bizonyos körben – lehetővé válik a bírói döntés korrekciója is.

Várható, hogy az Alkotmánybíróság megterhelése jelentősen növekszik. Az Alaptörvény védelme hatékonyságot, a (természetes vagy jogi) személyek jogainak védelme pedig tömegességet kíván. Egyrészt követelmény az is, hogy bárki, aki az alapjogai megsértését állítja, közvetlenül Alkotmánybírósághoz fordulhasson orvoslásért, másrészt követelmény, hogy az Alkotmánybíróság minden ügyet, amivel hozzá fordultak, belátható időn belül döntsön el¹⁰. Az Alkotmánybíróság megújított szervezeti keretei, és új eljárási rendje is ennek a célnak alárendelten került kialakításra: megtartva az összes alkotmánybíró magában foglaló teljes ülés hatásköri és döntési primátusát, döntéshozó szervként működnek és az Alkotmánybíróság nevében hozzák döntéseiket az egyesbírák, illetve az öttagú tanácsok¹¹. E mellett az Alkotmánybíróság főtítkára a befogadhatóság előzetes formai vizsgálata révén maga is hozzájárul ahhoz, hogy az alkotmánybírák az eljárások érdemi részére, az indítványok érdemi befogadásának vizsgálatára és az ügyek érdemi eldöntésére koncentrálhassanak¹².

Az új szabályozás kellően rugalmas: megvalósítja azt a két évtizedes igényt, amely szerint minden ügyben az Alkotmánybíróság megfelelő fóruma hozza meg a döntést, azaz a teljes ülés érdemben az érdemi ügyekkel foglalkozik. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben megfogalmazott alapjogvédelmi és alaptörvény-védelmi jogköre miatt nem teheti meg, hogy az indítványok önkényes visszautasítására, az ügyek érdemi elbírálása tekintetében pedig az „időtlenség-re” rendezkedjen be.

Az Alaptörvényben biztosított jogok, az Alaptörvényben rejlő értékek csak akkor válhatnak élővé, amennyiben azt a bíróságok alkalmazzák, és megfelelő tartalommal alkalmazzák az egyedi jogviták eldön-

⁸ Lásd pl.: PACZOLAY Péter – HALMAI Gábor – SALÁT Orsolya: „Nekünk az a feladatunk, hogy az alapjogok pártját fogjuk, és ne a társadalomirányítás általános szempontjait vegyük figyelembe”: Paczolay Péterrel, az Alkotmánybíróság elnökével Halmai Gábor és Salát Orsolya beszélget, Fundamentum, 1/2010. 41–50.

⁹ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit

¹⁰ Utólagos kiegészítésként: 2012. január 1-jétől a folyamatban lévő panaszeljárások közül 83 „rég”i panasz eljárás [új Abtv. 26. § (1) bek.], 193 „közvetlen” panasz eljárás [új Abtv. 26. § (2) bek.] és 113 „valódi” panasz eljárás [új Abtv. 27. §] van folyamatban. Az adatok tartalmazzák az ún. megújított és az új indítványokat is.

¹¹ Új Abtv. 47–50. §

¹² Új Abtv. 55. §

tésekor: az emberi méltóság védelméhez való jog tartalma ugyanaz a közjogi és a magánjogi viszonyok között, az állami közhatalom nem bújhat tulajdonosi pozíciója mögé gátolva ezzel a politikai alapjogok érvényre juttatását, és nem létezhet gyülekezéshez való jog kétféle tartalommal aszerint, hogy a közterületi rendezvényen történeteket az Alkotmánybíróság vagy a közigazgatási bíró ítéli meg.

Nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróságnak is különös gondossággal, a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével, egyfajta önmegtartóztatással kell közelítenie az értéket képviselő bírói gyakorlathoz. Egyértelmű, hogy az Alaptörvény érvényre juttatása sem követelheti meg a magánjogi dogmatika, a büntetőjogi ítélkezési gyakorlat, de az alkotmánybíráskodáshoz talán legközelebb álló közigazgatási bíráskodás hagyományainak teljes „alkotmányjogiasítását”. Különösen a magánjogi jogviták esetében tűnik bonyolultnak az alkotmányossági vizsgálat irányának meghatározása. Mivel a magánjogi jogviszony alanyai személyek, ebben a konstrukcióban az Alkotmánybíróság elé citált alapjogi konfliktust részben a személyek egymással szembeni igénye, részben pedig az állam alapjogok biztosításával kapcsolatos kötelezettsége jelenti. A nehézséget az adja, hogy a „háromszög” vagy „Drittwirkung konstellációkban” nem csak arról van szó, hogy az alapjogok megfelelő védelmet nyújtanak-e az állami beavatkozással szemben, hanem felmerül az a kérdés is, hogy az állam köteles-e biztosítani az alapjogok érvényesülését a magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban. A kérdés alkotmánybírói megválaszolása kettős kihívást jelent: úgy kell átértékelni az alapjogok rendeltetését és megoldani az alapjogi konfliktust, hogy eközben a lehető legkevésbé sérüljön a magánjogi dogmatika.

Jogágaktól függetlenül, tágabb perspektívában is nagy kihívást jelent az Alkotmánybíróság számára a konkrét bírósági ítéletek alkotmányossági felülvizsgálata. Természetesen általánosságban igaz, hogy minden „önkéntes”, avagy a tényektől elrugaszkodó, megalapozatlan bírói döntés alaptörvény-ellenes. Mindazonáltal az „önkéntes” bírói döntés önkényességének és ily módon alaptörvény-ellenességének megítélése a bíróság által megállapított tényállás helyességé-

nek felülvizsgálatát is jelentené, amely az Alaptörvény értelmében a bírói igazságszolgáltatás keretei között megoldandó feladat volt és maradt. Ebben a tekintetben tehát fontos és egyben kényes kötelezettség annak a szűk mezsgyének a megtalálása, amely még éppen megtartja az alkotmánybírói döntést az Alaptörvényben rendelt hatáskör keretei között.

Mindazonáltal az új szabályozás – helyes értelmezés mellett – magában hordja az alapjogok teljesebb érvényesülésének lehetőségét. A hatáskör szűkítés fenntartása miatt egyes jogterületek indokolatlanul alkotmányossági kontroll nélkül maradnak továbbra is, de eközben nem marad kontroll nélkül egyik hatalmi ág sem. Több útja és módja is van annak, hogy egy törvény vagy egy törvényi rendelkezés az Alkotmánybíróság elé kerüljön akár absztrakt, akár konkrét eljárásban. Az alkotmányjogi panasz intézménye révén pedig a rendes bíróságokkal főként a pozitív bírói jogalkotás értelmezési „konfliktusait” kell majd feloldani, amelyek azáltal állnak elő, hogy az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – utóbbiak a Kúria irányítása mellett – egyidejűleg igyekeznek a törvényes szabályokat az Alaptörvény tartalmához igazítani, az „Alaptörvényben biztosított jogokat” pedig a maguk teljességében érvényre juttatni.

A valódi alkotmányjogi panasz révén a hatáskörökben kétségtelenül hangsúlyeltolódás következett be, az új hatásköri katalógus és abban az alkotmányjogi panasz eljárás eltávolítja az Alkotmánybíróságot a napi politikai küzdelmekről, viszont közelebb hozza a depolitizált, semlegességét és állandóságát értéként őrző bírói hatalmi ághoz. Ez a „közeledés” megjelenik majd a bírói fórumok joggyakorlatának alakításában, ami viszont folyamatos „egymásra figyelést” feltételez.

Mindemellett persze az Alkotmánybíróság a jövőben is eldönt politikailag érzékeny ügyeket. Ahogy ezt tette az elmúlt időszakban több alkalommal is a 98%-os szabályozások kapcsán, a kormánytisztviselői és a köztisztviselői törvényekkel összefüggésben, az alkotmánymódosítások vizsgálatakor, vagy a médiaszabályozás, az egyházi törvény, a büntetőeljárás, illetve a fedél nélkülieket érintő önkormányzati szabályozások vizsgálata során.

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BÍRÓI SZEMMEL¹

Darák Péter

a Kúria elnöke

I. Az alkotmányjogi panasz szabályozásának új elemei

Az alkotmányjogi panasz intézménye nem újdonság a magyar jogrendszerben, azt már a korábbi alkotmánybírósági törvény is tartalmazta. A panasz benyújtásának több lényeges feltétele nem változott:

ugyanúgy szükséges az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme és

az, hogy e jogsérelem az állampolgárt vagy a panaszt benyújtó szervezetet olyan konkrét ügyben érje, amelyben ő érintett, továbbá

a törvény által biztosított jogorvoslati lehetőségek kimerítése.

Az új szabályozás ugyanakkor jelentősen átalakította az alkotmányjogi panasz intézményét:

Az alkotmányjogi panasz irányultságát tekintve immár nem csupán alaptörvény-ellenes jogszabály, hanem alaptörvény-ellenes bírói döntés ellen is irányulhat. Azaz a jogalkotó most már nemcsak az alaptörvény-ellenes jogszabály konkrét ügyben történő alkalmazását, hanem magát a bírói döntést is a korábban is feltételként szereplő alapjogi sérelem lehetséges eseteként ismeri el. Ezzel lényegében a bíróságok jogalkalmazó, jogértelmező tevékenysége is szigorú alkotmányos kontroll alá kerül.

A fenti változást követve módosultak az alkotmányjogi panasz sikeressége esetén alkalmazandó eljárásjogi szabályok is: a Kúriának abban az esetben is el kell járnia, ha a Polgári perrendtartás (Pp.) hatálya alá tartozó ügyben nem az alkalmazott jogszabály, hanem maga a bírói jogalkalmazó tevékenység miatt következett be az alapjogi sérelem.

Az alkotmányjogi panasz kétféle irányultsága, a vizsgálat két iránya össze is kapcsolódhat: a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját is vizsgálhatja.

Fontos változás a kötelező jogi képviselő bevezetése az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárásban.

II. Az új szabályozás jelentősége és előzményei

A legjelentősebb változás egyértelműen az, hogy sikeres alkotmányjogi panasz esetén immár nem csupán jogszabály, hanem bírói döntés is megsemmisít-

hető. A valódi alkotmányjogi panaszra, azaz az egyént konkrét ügyében a közhatalom részéről ért jogsérelem alapjogi felülvizsgálatára a korábbi szabályozás alapján is volt lehetőség, és az Alkotmánybíróság egyetlen esetben, az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat meghozatalakor élt is e lehetőséggel. Az ún. János-ügyben az Alkotmánybíróság nemcsak a megsemmisített jogszabály alkalmazásának tilalmát mondta ki visszamenőleges hatállyal, hanem az alperes apaságának véelmét megdöntő bírói ítéletet is megsemmisítette, s elrendelte az alperes apaságának visszaállítását – tehát konkrét egyedi ügyben rendelkezett a jogviszonyról. Ez a döntés nagy vitát váltott ki a jogászok körében, főleg mivel abban az időben még teljesen hiányoztak az alkotmányjogi panasz sikeressége esetén alkalmazandó eljárásjogi szabályok. E szabályok hiánya miatt később az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértést állapított meg, s ennek folyamánként került sor 1999-ben a Pp. rendelkezéseinek megfelelő módosítására. Az eljárásjogi szabályok megalkotása egyúttal meghatározta az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatát, amelynek fényében a fent említett döntés kivételesnek, szinte megismételhetetlennek számít: a testület a felülvizsgálat korlátozott jellegét ismerte el, a jogalkalmazói jogértelmezést nem tekintette a panasz eljárás tárgyának. Ezzel lényegében az alkotmányjogi panasz utólagos normakontroll-funkciója vált hangsúlyossá: a jogszabály alkotmányellenességének megállapítása alkalmazási tilalom kimondásához vezetett.

Véleményem szerint a kialakult alkotmánybírósági gyakorlat oka az egyértelmű jogi szabályozás hiánya volt. A vonatkozó jogszabály nem tartalmazott határozott hatásköri rendelkezést a bírói döntések felülvizsgálatára nézve. Az új szabályozás ezzel szemben egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az Alkotmánybíróság hatáskörét a jogszabályok és az egyedi bírói döntések alkotmányjogi panasz alapján történő felülvizsgálatára, továbbá világossá teszi, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíti a bírói döntést, ha az ellentétes az Alaptörvénnyel.

III. A német példa

Az új magyar szabályozás sok tekintetben a német szövetségi szabályozást követi, érdemes ezért áttekinteni a német alkotmányjogi panasz intézményét, és a Szövetségi Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos gyakorlatát.

A német alkotmány kulcsfontosságú rendelkezése, hogy az alapjogok a törvényhozást, a végrehajtó ha-

¹ DARÁK Péternek, a Kúria elnökének 2012. február 29-én, a HVG-ORAC által, az alkotmányjogi panasz tárgykörében szervezett konferencián elmondott beszédének szerkesztett változata.

talmat és a bíraskodást egyaránt közvetlenül kötelezik. A másik lényeges rendelkezés az alkotmányjogi panasz benyújtásának alanyi jogként történő rögzítése.

Már az 1950-es években kialakult az a felfogás a német felsőbbbíráskodásban, hogy az alapjogok nem pusztán az alacsonyabb szintű jogi normák értelmezését segítik, hanem valós normatív tartalommal bírnak, kikényszerítésük a jogállam számára kötelező. Ezzel a felfogással egyezett a Szövetségi Alkotmánybíróság szemléletmódja is, amely a teljes német magánjogi bírói gyakorlatot az alapjogi értékek védőernyője alá terelte.

A hat évtized alatt a valódi alkotmányjogi panasszal kapcsolatos számos kérdést oldottak meg a német alkotmányőrök, ezek közül a legfontosabbak a következők:

1. A leglényegesebb kérdés az, hogy mit kell érteni alapjogot sértő bírói döntés alatt. Egy 1957-es döntésben már megfogalmazódott az ún. Elfes-elv, amely szerint a bíróságok bármely hibája okozhat alapjogi sérelmet: akár a jogalkalmazási hiba is.

2. Ugyanakkor kimondták azt is, hogy a jogsérelemnek kellő súlyúnak kell lennie ahhoz, hogy az alapjogi sérelem megállapítható legyen. Ennek megfelelően az egyszerű jogalkalmazási hiba nem szolgálhat valódi alkotmányjogi panasz alapjaként: a bírói döntésnek olyan hibában kell szenvednie, amely az alapjogok mellőzésében áll.

3. Az erős alapjogi szemlélet mellett megfogalmazódott az ún. szubszidiaritás elve: minthogy az alapjogi értékek érvényre juttatása valamennyi bíróság feladata, az Alkotmánybíróság egy bizonyos határon belül tud csak eljárni, a konkrét jogalkalmazó tevékenység azonban a szakbíróságok feladata, ezt az alkotmányőrök nem vehetik át.

4. A német gyakorlat egyértelművé tette, hogy az objektív szempontokat nélkülöző, önkényes bírói mérlegelés alapjogi revízió alapjául szolgálhat, ugyanakkor objektív szempontrendszerrel állított fel arra nézve, hogy mit kell érteni bírói önkény alatt. Az önkényességet a pusztá jogértelmezési hiba nem alapozza meg, de nem feltétele a bíró vétkes magatartása sem. A hangsúly itt a jogilag semmilyen szempontból nem képviselhető, tárgyidegen mérlegelésen, illetve a nyilvánvalóan alkalmazandó norma figyelmen kívül hagyásán, vagy a norma tartalmának súlyos félreértelmezésén van.

5. Az ügyáradat miatt kialakultak az alkotmányjogi panasz befogadására vonatkozó szabályok: ma az elfogadási eljárás eredményeként a panaszok több, mint 90%-a elutasításra kerül érdemi vizsgálat nélkül.

Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos német gyakorlat a bírói jogalkalmazás anomáliáinak és a bírói önkénynek valós korlátját és orvoslását jelenti, ami garanciális jelentőségű a jogállamiság szempontjából. Pozitívumként említhető meg az alkotmányos értékek érvényre juttatása, az alapjogi szemlélet elterjedése a

jogalkalmazó szervek munkájában, amely a mindenkori és bármifajta közhatalom gyakorlásának egyértelmű korlátja, s egyúttal a jogi gondolkodás egységesedését is elősegíti.

A német szabályozást és gyakorlatot ugyanakkor számos kritika is érte:

1. Számos magánjogász az alapjogi szemlélet elterjedésében a magánjogi viszonyok elközjogiasodásának veszélyét látták. Álláspontjuk szerint nem helyes, ha a közjog – és ezen keresztül az állam – a magánszféra minden területén megjelenik. A felvetés jogos, ugyanakkor nem árt figyelembe venni azt sem, hogy a magánjogi viszonyok, így különösen a tulajdon és a szerződéskötés szabadsága eddig sem volt minden korlátozás nélkül való: az állam már régóta beavatkozik a gazdasági viszonyokba a piaci kilengések csillapítása és a szociális biztonság érdekében, s teszi ezt többek között a jog eszközrendszerével. A magánjogi viszonyokat a közjog alapján eljárni jogosult, közhatalmat gyakorló bíróságok eddig is alakították döntéseiken keresztül; az alkotmányjogi panasz e szervek tevékenysége felett biztosít kontrollt, ezáltal pedig éppen az egyénnek nyújt védelmet a közhatalommal szemben.

2. A másik aggály abból indul ki, hogy egyes jogi fogalmak (tulajdon, birtok, család stb.) eltérő tartalommal bírnak az alkotmányjogban és a magánjogban, s éppen ezért az alapjogi bíraskodás a jogi fogalmak megkettőződésével jár majd, és végső soron a jogvita közjogi szempontú értékelése mindig felülírja a magánjogi rendezést. Világos, hogy az alapjogok értelmezése nem ronthatja le a magánjog alapelveit: abszurd helyzet lenne, ha például a bérleti díjat nem fizető bérlő a lakhatáshoz való jogra hivatkozva akadályozhatná meg a tulajdonost abban, hogy a bérleti szerződést felmondja, és a bérlőt a bérlemény elhagyására szólítsa fel. Mindazonáltal már a német szövetségi alkotmánybíróság is utalt saját hatáskörének korlátozottságára, azaz a jogértelmezés a bíróságok feladata, az alkotmánybíróság a bírói jogértelmezésnek kizárólag alapjogi szempontú vizsgálatát végezheti el. Amennyiben az adott interpretáció ellentétes valamely alapjoggal, az új, alaptörvénnyel összhangban lévő értelmezés kidolgozása már a bíróság feladata.

3. Többen az etika eljogiasodásának veszélyére hívták fel a figyelmet: az alapjogi szemlélet révén etikai elvek transzferálódnak jogi normákká igen rövid idő alatt, jöllehet a joggá váláshoz hosszabb időre, a társadalmi gyakorlatba való szerves beépülésre van szükség. Ezzel a kritikával szemben fontos hangsúlyozni, hogy amit ma alapvető jogok katalógusaként ismerünk, az több mint két évszázada jelent meg először írott, jogi kötőerővel is bíró dokumentumokban [pl. Függetlenségi Nyilatkozat (1776), Emberi és polgári jogok nyilatkozata (1789)]. Természetüket tekintve valóban az alapjogok állnak legközelebb az erkölcshez, ám ne felejtjük el, hogy „a jog erkölcsi minimum” (Georg Jellinek).

IV. A valódi alkotmányjogi panasz a magyar jogrendszerben

A fenti kritikákat számba véve adódik a kérdés, hogy a magyar igazságszolgáltatás viszonyait ismerve lehet-e használni a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének. Ezzel kapcsolatban két fő kérdés merült fel:

1. Az egyik fontos kérdés az, hogy a vizsgálati tárgykör kibővülését nem követi-e majd hatalmas ügydömping, amely az Alkotmánybíróság túlterheltségét eredményezi. Ezzel kapcsolatban utalni kell az Abtv. 29. §-ára, amely szerint „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.” A törvényi megfogalmazás lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak befogadási tesztek kidolgozására – álláspontom szerint e körben lényeges, hogy a testület kizárólag objektív szempontok alapján döntsön abban a kérdésben, hogy mi minősül a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek, illetve alapvető alkotmányjogi kérdésnek. A túlterheltség veszélyét mindenképpen csökkentti az a tény, hogy az utólagos normakontroll-hatáskör egy része a Kúriához került át. Az ügyteherrel kapcsolatban nem árt megjegyezni, hogy a túl kevés panaszügy sem kedvező: ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak nem állnak rendelkezésére a való életben felmerült problémák, így az alapjogok értelmezése is életidegenné, túlzottan elméletivé válhat. A túlterheltség megelőzését elősegíti a kötelező jogi képviselő bevezetése is.

2. A másik lényeges kérdés az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének megítélése. A valódi alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése számos ponton követi a fenti német példát, ám van egy lényeges különbség: a német Alkotmány 92. cikke értelmében a Szövetségi Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatási rendszer része – ezzel szemben Magyarországon az alkotmánybíráskodás nem része az igazságszolgáltatásnak. Alaptörvényünk egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz arról, hogy a jogviták eldöntése a bíróságokra tartozik, az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve – az Alkotmánybíróság nem „bíró”, az Alaptörvény nem teszi lehetővé azt, hogy a jogvitát eldöntő bíróság helyébe lépjen. Csak azt döntheti el, hogy a meghozott ítélet összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Éppen ezért az alapjogi szempontú vizsgálat alapján alaptör-

vény-ellenesnek bizonyult bírói döntés megsemmisítése nem jelenti egyúttal a jogvita lezárását. A megsemmisítés konkrét jogi hatálya az igazságszolgáltatás rendszerében dől el: legfőbb bírói szervként a Kúria dönt arról, hogy az AB határozatából következően az első- vagy a másodfokú bíróságot új eljárás lefolytatására utasítja-e, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el.

3. Lényegében az alaptörvény-védelem és az igazságszolgáltatás funkcióinak világos elkülönítéséből következik az is, hogy az alkotmányjogi panasz feltétele a jogorvoslati lehetőségek kimerítése, a meghozott bírói döntés véglegessége. E körben felmerül a párhuzamos eljárások kiküszöbölésének kérdése: a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás és az AB előtt folyó panaszeljárás párhuzamossága nem engedhető meg. Kifejezetten bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén célszerűnek látom az alkotmánybírósági eljárás felfüggesztését a felülvizsgálati eljárás befejezéséig, amelyre az Abtv. 60. §-a alapján lehetőség van – az értelmezésben megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség korrekciójára ugyanis a Kúria szintjén gyorsabban kerülhet sor. A leglényegesebb azonban e körben a Kúria és az Alkotmánybíróság szoros együttműködése annak érdekében, hogy mindig az a fórum járjon el, amely a hatékonyabb és gyorsabb jogorvoslatot tudja biztosítani.

V. Konklúzió

A jogos kritikák és észrevételek mellett a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése a magyar jogba mindenképpen pozitívként értékelhető. Meggyőződésem, hogy alapjogoknak valamennyi jogterületre, így a magánjogba is ki kell sugározniuk, hiszen az egyes jogterületek alapelvei is alkotmányos jelentőségű tételek. A vizsgálat tárgykörének a bírói jogalkalmazó-jogértelmező tevékenységre történő kiterjesztése illeszkedik a „fékek és ellensúlyok” rendszerébe: a bírói hatalom függetlensége nem jelenthet korlátlan hatalmat, s minthogy az önkényes döntések lehetősége nem zárható ki, indokolt az állampolgárok jogvédelmi eszköztárának kibővítése. Természetesen nehéz gyakorlat nélkül megítélni a valódi alkotmányjogi panasz hasznát, a jogszabályi keretek értelmes, az állampolgárok javát szolgáló tartalommal való feltöltése azonban az alkotmánybírák, a bírói és az ügyvédi kar közös felelőssége.

VONZÁSOK ÉS TASZÍTÁSOK – BÍRÓSÁGOK KÖZÖTT

Gondolatok az alkotmányjogi panaszról

Balogh Zsolt

kinevezett kúriai bíró

Marosi Ildikó

kinevezett kúriai bíró

I. Bevezetés

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény az állami szervek közül talán az Alkotmánybíróság hatásköreit érintően hozta a legnagyobb változást. Az alkotmányjogi panasz hatáskör nemcsak az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének, hanem a bírói döntés alkotmányellenességének vizsgálatára is kiterjed, s az Alaptörvény erejével az Alkotmánybíróság a bírói döntést is megsemmisítheti.¹ Az Alaptörvényt követően hatályba lépett a 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) az alkotmányjogi panasz három formáját szabályozza, kettő normakontrollra irányul, egy pedig a bírói döntés vizsgálatára. Ez a közjogi konstrukció csak akkor lehet sikeres², ha az Alkotmánybíróság és a bíróságok együttműködnek. Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó hatályos szabályozás alapján állíthatjuk, hogy az alkotmányjogi panasz az individuális jogvédelem (alapjogvédelem) elsődleges eszköze, rendeltetése az egyéni jogvédelem a közhatalommal szemben. De e védelemben a bíróságok is szükségképpen bekapcsolódnak, hiszen az alkotmányjogi panasz lehetősége mindenképpen arra sarkall, hogy a „bírói döntés” összhangban legyen az Alaptörvénnyel, benne az alapjogokkal. Mindeközben az alkotmánybíráskodás fő funkciója – ami az alkotmánybíráskodást alkotmánybíráskodássá teszi – változatlan maradt: az Alkotmánybíróság hivatott a jogrendszer normáinak alkotmányossági szempontú megítélésére.

Az alábbiakban az alkotmányjogi panasz jogintézményének azt a szeletét vizsgáljuk, amely a bíróságokhoz való viszonyt a leginkább érintik: melyik, s milyen típusú döntést lehet panasszal megtámadni. Az Abtv.-ben szabályozott „mindhárom panasz” feltétele, hogy az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ez a feltétel a panaszok különböző formáiban – minden bizonnyal – mást és mást jelent majd.

II. „Jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette”

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslat³ – mondta a régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság 1991-ben. A jogorvoslati jog alkotmányjogi tartalma több döntésen keresztül formálódott. Így a jogorvoslati jog mint alkotmányos alapjog megköveteli az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét.⁴ A jogorvoslati jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslati jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges.⁵ Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslati lehetőség, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁶ Látható tehát, hogy a jogorvoslati jog tartalmát az Alkotmánybíróság bontja ki, s az – adott esetben – függetlenedik a jogági fogalom-meghatározásoktól. Amikor a jogorvoslati jog szubsztanciális elemeit megvalósulni látja, akkor megállapítja, hogy érvényre jutott az alapjog.

Sajátosan viszonyul mindehhez az alkotmányjogi panasz. Az új Abtv.-ben szabályozott alkotmányjogi panasz – ha lehet ilyet mondani – „még inkább” jogorvoslat.⁷ Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az Alkotmánybíróság, amikor az alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát lefolytatja – a bírói eljárás aspektusából – lényegében „előkérdést” bírál el: alkotmányos-e az a jog, amit alkalmazni kell. Ezért arra a kérdésre, hogy az Alkotmánybíróságnak a bírói eljárás melyik fázisában célszerű belépnie az alkalmazott jog alkotmányossági vizsgálatára, az a válaszuk, hogy minél hamarabb.⁸ Amikor „a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs szá-

³ Lásd: 57/1991. (XI. 8.) AB határozatot, ABH 1991, 281.

⁴ 25/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 31.

⁵ Összefoglalva lásd: 56/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 393.

⁶ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 186.

⁷ Az új Abtv. 45. § (2) bekezdés szerint „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.

⁸ E mellett szól mind a jogbiztonság alkotmányos elve, mind az ügyek ésszerű határidőn belül történő befejezése, mind pedig az az alkotmányos érdek, hogy az egyedi ügyek bírói eldöntése alkotmányos jogszabályon alapuljon.

¹ Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pont. Kíméletesebb megfogalmazással – pl. „hatályon kívül helyezi” – is elérhető lett volna ugyanaz, de még akkor sem vesztett volna a bírói döntés alkotmányosságát vizsgáló alkotmányjogi panasz az értékéből, ha az alkotmányellenes bírói döntés hatályon kívül helyezését az Alaptörvény a bíróságokra bízta volna.

² Sikereség alatt azt értve, hogy az alapjogvédelem teljes lesz, azaz áthatja a jogalkotást és jogalkalmazást egyaránt.

mára biztosítva” fordulatot értelmezzük, ezt mindenképpen szem előtt tartjuk.

1. A régi panasz

1.1. A régi Abtv. 48. §-a szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős döntést követő hatvan napon belül lehetett benyújtani. Az így szabályozott alkotmányjogi panasznak nem volt feltétele az új Abtv. 26. § (1) bekezdésében írt azon kitétel, hogy a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályról legyen szó, így elvileg lehetőség volt olyan panasz benyújtására is, amelyben az alkotmányellenes jogszabály a bírói úton nem támadható „jogerős” döntésben jelent meg. Ennek a gyakorlati jelentősége azonban szinte elenyésző, mert néhány kivételtől eltekintve a bírói út biztosított. A következő kérdés, hogy a panasszal támadható jogerős döntés az ügy érdemében hozott döntés kell-e hogy legyen. A régi Abtv. alapján kialakult gyakorlatból az rajzolódott ki, hogy nem pusztán az ún. „érdemi döntések” voltak megpanaszolhatóak, hanem más, az eljárás során hozott döntések is.⁹ (Legalábbis vita tárgya volt, hogy a jogerős döntés alatt csak az érdemi döntést kell-e érteni, vagy az eljárás során jogerőre emelkedett más döntéseket is.)

A régi Abtv. alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlat alapján a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően benyújtott panaszok esetén az Alkotmánybíróság – ha a panasz az egyéb törvényi feltételeknek megfelelt – lefolytatta az érdemi vizsgálatot. Az Alkotmánybíróság a 41/1998. (X. 2.) AB határozatában értelmezte a benyújtás feltételeit, s hozzátette, hogy ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.¹⁰ Így a felülvizsgálati eljárásban (az adott ügyben először) alkalmazott jogszabály ellen is volt lehetőség alkotmányjogi panasz benyújtására a felülvizsgálati döntés kézbesítését követő hatvan napon belül. A főszabály azonban a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése utáni panaszbenyújtás volt.

⁹ Jellemzően az előzetes letartóztatás tárgyában hozott döntéseket szokták e körben említeni. Ugyanakkor nemcsak büntetőügyekben volt igaz, hogy az alkotmányjogi panasz feltétele pusztán a jogerős döntés, s ehhez nem kapcsolódik az a feltétel, hogy a döntés ügydöntő, érdemi döntés is legyen. Így pl. a 278/B/1996. AB határozat a Pp. perköltségre vonatkozó szabályát bírálta el alkotmányjogi panasz alapján (ABH 1999, 547.), a 188/B/1998. AB határozat a felszámolást elrendelő bíróság illetékességét meghatározó jogszabályi rendelkezésre ültetett alkotmányjogi panasz tárgyában járt el érdemben – „a bíróság a felszámolást elrendelő végzésben kijelöli a felszámolót” jogszabályi szövegrészt vizsgálta (ABH 2002, 842–843.), vagy említhetnénk a 46/2003. (X. 16.) AB határozatot, amelyben a postai iratok kézbesítésének szabályai ellen benyújtott alkotmányjogi panaszokat is befogadta a bíróság és érdemben elbírálta azokat (ABH 2003, 489.).

¹⁰ ABH 1998, 306.

1.2. A régi panasz utódját az új Abtv. 26. § (1) bekezdése szabályozza. Azt mondhatjuk, hogy hangsúlybeli eltolódásokkal ugyan, de a panasz e formája megmaradhat a régi Abtv. szerinti gyakorlat medrében. A továbbélő régi panasz a bíróságoktól különböző felkészülést nem igényel¹¹, ugyanis – ahogy korábban is volt – más az alkotmánybírósági vizsgálat iránya (az ügyben alkalmazott jogszabály) és más a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) szerinti bírósági felülvizsgálat iránya. A felülvizsgálat során a jogszabály alkotmányellenességét a bíróság úgysem tudná kiküszöbölni, ezért indokolatlannak tűnik eltérni a „jogerős döntést követő” fordulattól. A felülvizsgálat-hoz való viszony tekintetében az új Abtv. fogalmi változást annyiban hozott, amennyiben a panasz igénybevételénél nem a jogerős döntést, hanem a jogorvoslati lehetőségek kimerítését jelöli meg. Önmagában a többes szám azonban nem alapozza meg, hogy a normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz esetén a felülvizsgálatot minden esetben igénybe kelljen venni. Amikor nyilvánvaló, hogy a felülvizsgálati eljárásban a felek sérelme orvosolhatatlan, fölösleges eljárást és az illeték miatt fölösleges költséget eredményez, hogy felülvizsgálat igénybevételére kötelezzék őket az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően. A felülvizsgálat kötelezővé tétele e tekintetben megkérdőjelezné az alkotmányjogi panasz hatékonyságát, visszavetné a normakontrollon alapuló alapjogvédelmet. Az alkotmánybírósági gyakorlat úgy tűnik – álláspontunk szerint helyesen – nem erre tart. Az Alkotmánybíróság a 3008/2012. (VI. 21.) AB végzésében¹² (IV/00013/2012. AB végzés) azért utasította vissza a panaszt, mert a panasszal támadott jogerős döntést – a Fővárosi Bíróság jogerős ítéletét – a Kúria felülvizsgálati eljárás során hatályon kívül helyezte, és új eljárást rendelt el. A végzés indokolása szerint: „Az ügyben az indítványozónak a megismételt eljárás befejezését követően nyílik újabb lehetősége arra, hogy az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme esetén alkotmányjogi panaszt nyújtson be az Alkotmánybírósághoz.” A IV/976/2012. szám alatt meghozott, szintén befogadással kapcsolatos végzésében a testület az alkotmányjogi panasz befogadásának a jogorvoslat kimerítésére irányuló követelményét kielégítettnek tekintti akkor, ha a panaszos a közigazgatási határozatot bíróság előtt támadja meg, és a közigazgatási bíróság jogerős döntést hozott az ügyben. Nem fogadja be ugyanakkor az indítványt, ha az nem vet fel alapvető alkotmányjogi kérdést. Ebből felsejlik, hogy az Alkot-

¹¹ A Pp. vonatkozó szabályai sem változtak meg gyökeresen. A XXIV. fejezetbe foglalt „Az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás szabályai” a sikeres normakontrollra irányuló panasz „lekezelése” tekintetében nem hozott újdonságot.

¹² Alkotmánybíróság Határozatai, 2012. június 21., 2. szám, p. 136. A korábbiakhoz hasonlóan az alkotmánybírósági határozatok lajstromszáma és közzétételi száma eltér.

mánybíróság talán az új Abtv. alapján is a jogerős döntést tekinti majd a normakontroll-panasszal támadhatónak.

A fentiek azt mutatják, hogy ahogy eddig, úgy a jövőben sem valószínű, hogy a jogerős döntést követő felülvizsgálati eljárás és az alkotmánybírósági eljárás „összeakadjon” az alkotmányjogi panasz e formájában. Az Alkotmánybíróság és a Kúria (bíróságok) közötti együttműködés jegyében azonban indokolt, hogy ismert legyen a Kúrián (a felülvizsgálati eljárásban), hogy az Alkotmánybírósághoz az adott ügyben alkotmányjogi panasz érkezett (az alkalmazott jogszabály vizsgálatára) és fordítva.¹³ Párhuzamos eljárások esetén azonban elképzelhető, hogy a Kúria felülvizsgálati tanácsa (ha indokoltnak tartja) az Alkotmánybíróság eljárásra tekintettel felfüggeszti saját eljárását.

1.3. Az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz kapcsán szólni kell az új Abtv.-ben önálló hatáskörként szabályozott bírói kezdeményezésről. Álláspontunk szerint mind a bíróságok szempontjából előnyösebb, mind pedig az alkotmányos kérdések, mint előkérdések mihamarabbi eldöntésének elve tekintetében kedvezőbb, ha az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés útján sikerül meggátolni az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását, semmint a jogerős döntéssel szemben érvényesített alkotmányjogi panasz által. Így ha az eljárás során a felek, vagy jogi képviselőik ügyvédek indítványozzák, hogy a bíró függesse fel az eljárását, s forduljon az Alkotmánybírósághoz, mert szerintük az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes, azt alapos vizsgálat tárgyává kell tenni (illetve a bírókat is ösztönözni lehetne ilyen szempontú megfontolásokra „odafigyelésre”)¹⁴. Az új Abtv.-ben adott egy új lehetőség is: a bíró a korábban már megállapított alaptörvény-ellenes jogszabály esetén önálló alkalmazási tilalom kimondását is kérheti az Alkotmánybíróságtól.

2. A közvetlen panasz

2.1. Az új Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint a közvetlenül alkalmazható vagy a közvetlenül hatályosuló

jogszabályi rendelkezés ellen lehet benyújtani akkor, ha a jogsérelem bírói döntés nélkül következett be. [A közvetlenül alkalmazandóra példa lehet az indokolás nélküli felmondás, a közvetlenül hatályosulóra pedig ha a törvény erejénél fogva beáll a jogkövetkezmény pl. vagyonynyilatkozat esetén, ha az arra kötelezett meghatározott határidőn belül nem tesz nyilatkozatot.] A bíróságok működését a panasz e formája – elvileg – nem érinti, hiszen ebben az esetben épp az a lényeg, hogy a jogsérelem további (állami) aktus nélkül következik be – ezért annak orvoslására az alkotmányellenes norma megsemmisítése elegendő és hatékony eszköz. Ugyanakkor itt is feltétel az Abtv. szerint, hogy nincs a jogsérelem orvoslására jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ez utóbbi feltétel nehezen értelmezhető, különösen annak tükrében, hogy ezt az alkotmányjogi panaszt csak a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet érvényesíteni. Így minden bizonnyal a közvetlenül alkalmazandó, vagy a közvetlenül hatályosuló normáknál a jogsérelem orvoslására alkalmas jogorvoslati eljárás hiánya lesz a bevett formula. Megoldás lehet az is, hogy a jogorvoslat kimerítését, vagy a jogorvoslat hiányát akként értelmezzük, hogy a jogszabályból eredő jogsérelem pillanatában nincs jogorvoslati lehetőség.

Az Alkotmánybíróság eddigi tapasztalatai szerint ez a „kivételes” panasz válik majd általánossá a normakontroll terén: valószínű, az actio popularis utólagos absztrakt normakontroll helyére e hatáskör lép majd, ha az indítványozó az ügyben egyébiránt érintett.

2.2. A bíróságokat érintően az elmúlt pár hónap alkotmánybírósági ítélezéséből ki kell emelni az 1/1999. Büntető jogegységi határozat vizsgálatának visszautasításáról szóló döntést¹⁵. Ebből az a következtetés is levonható, hogy a jogegységi határozatok vizsgálata e közvetlen panasz formában nem lehetséges (vagy csak nagyon szűk körben), hiszen bírói döntés nélkül a legritkább esetben kerül közvetlen alkalmazásra jogegységi határozat. Sőt, mivel az Alaptörvény is átvette az Alkotmányból a jogegységi határozat bíróságokra kötelező voltának előírását, ezért alappal merül fel, hogy a bírói döntés nélkül bekövetkezett jogsérelembe a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálata nem is fér bele. Az Alkotmánybíróság ezzel a határozatával szűkítette a kúriai jogegységesítő eszköz alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségét.

¹³ Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat 26. § (2) bekezdése szerint: „A főtitkár beszerzi az indítványozó felülvizsgálati eljárás folyamatban léte vagy annak hiányára vonatkozó nyilatkozatát.

¹⁴ A Pp. 155/B. § (1) bekezdése szerint „A bíróság az Alkotmánybíróságnak a jogszabály, jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapítására, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló eljárását az Alkotmánybíróságról szóló törvényben foglalt szabályok szerint hivatalból vagy kérelemre kezdeményezheti.” A (2) bekezdés értelmében „A bíróság (1) bekezdés szerinti eljárását az a fél vagy beavatkozó kezdeményezheti, aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütközik.”

¹⁵ A 3023/2012. (VI. 21.) AB végzés (Alkotmánybíróság határozatai, 2012. június 21. 2. szám, p. 168. – IV/ 2571/2012. AB végzés) szerint: „A jelen esetben nem állapítható meg, hogy a BJE közvetlenül, bírói döntés nélkül okozhatta volna az indítványozó által állított jogsérelmet.” Ezen a helyen kell felhívni a figyelmet továbbá az Alkotmánybíróság 2011 októberében meghozott 571/D/2010. szám alatti határozatára, amely szintén a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálhatóságának korlátaira mutat rá. Alkotmánybíróság határozatai, 2011. október, p. 947.

3. A valódi panasz

A bíróságok tevékenységére az ún. valódi alkotmányjogi panasz hat majd ki leginkább, amely eljárás során az Alkotmánybíróság konkrét bírói döntéseket is megsemmisíthet. Felmerülhet, hogy tulajdonképpen az alkotmányjogi panasz minden formája „egylényegű”: mindegyik az értelmezett és az alkalmazott norma vizsgálatára irányul, csak más-más eljárási feltételekkel. Mivel így a bírói döntés vizsgálatára irányuló panasz esetében az Alkotmánybíróság valójában nem a bírói döntést, hanem a bírói normaértelmezést vizsgálja, ezért a valódi panasz sem más, mint magának a normának az alkotmányossági vizsgálata.¹⁶ E felvetés helyességét nem érintve, megjegyzendő, hogy a bírói döntést támadó alkotmányjogi panasz alapja lehet az is, hogy a döntéshez vezető eljárás volt alkotmánysértő (tisztelességtelen), ebben az esetben a vizsgálat még közvetetten sem normakontroll. Akárhogy is, az Alkotmánybíróság joggyakorlata teszi majd egyértelművé, mit tekint a valódi panasz tárgyának: a bírói döntést, avagy a bírói alkotott jogot, vagyis a jog értelmezését.

Az Abtv. e hatáskörnél is azzal a formulával él, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Véleményünk szerint e valódi panasz esetén merül fel a legélesebben a rendes vagy a rendkívüli jogorvoslat kérdése. A bírói szervezet integritása szempontjából úgy tűnik, hogy az lenne a kedvezőbb, ha a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítésén túl a felülvizsgálati eljárás lefolytatása is beletartozna a jogorvoslati lehetőségek kimerítésébe. Ugyanakkor ez több problémát is felvet. Az alábbiakban a valódi alkotmányjogi panasz és a felülvizsgálati eljárás viszonyának néhány aspektusát tekintjük át.

3.1. Mikor párhuzamos az eljárás?

Ha összevetjük a Pp., a Be. és az Abtv. szabályozását, akkor egyértelmű az, hogy mindhárom esetben az ügy érdemében hozott bírói döntés felülvizsgálatáról van szó¹⁷ és az Abtv. szerint – a Pp. szabályaihoz hasonlóan – a kézbesítéstől számított 60 nap áll rendelkezésre a felülvizsgálati eljárás megindítására.

Nem zárható ki tehát az, hogy a peres eljárásban a fél a bírói döntés kézbesítését követő 60 napon belül Alaptörvényben biztosított jogainak megsértésére hivatkozással alkotmányjogi panasszal éljen, illetve jogszabálysértésre hivatkozással felülvizsgálati eljárást is indítson. Ennek a párhuzamosságnak a lehetőségét nem zárja ki tételes jogszabály.¹⁸

¹⁶ BRAGYÓVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma, in: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, 2008.

¹⁷ Az Abtv. 27. §-a az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást befejező egyéb döntésről szól, és a 29. § szerint ezzel szemben is (befogadási) feltétel, hogy a „bírói döntést érdemben” befolyásoló alaptörvény-ellenesség álljon fenn.

¹⁸ A jelen cikk megírása idején tárgyalja az Országgyűlés az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról

3.2. A fórumkimerítés kérdése

Amíg a Pp. és a Be. szabályai alapján egyértelmű, hogy a felülvizsgálati kérelem alapja csak jogerős bírói döntés lehet, addig az Alkotmánybíróság előtti eljárás esetében annyi bizonyos csupán, hogy a bírói döntéssel szemben ki kell méríteni a jogorvoslati lehetőségeket. A kérdés az, hogy mit kell érteni a jogorvoslati lehetőségek alatt?

Ezt a kérdést a „fórumkimerítés” gyakorlatának adaptálásával is meg lehet közelíteni¹⁹.

A fórumkimerítés lényege a szubszidiaritás. A szubszidiaritás ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a félnek előbb meg kell keresnie minden lehetséges bírósági fórumot, amit a törvény lehetővé tesz annak érdekében, hogy az Alaptörvényben biztosított jogainak sérelme a bírósági keretek között orvosolható legyen. A fórumok megkeresésének természetesen csak abban az esetben van értelme, ha a fél köteles Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét a sérelem bekövetkezésekor azonnal a megfelelő, jogorvoslati bíróság elé tárni. Ha ez nem így van, az azt eredményezi, hogy a fél akár a fellebbviteli eljárásban, akár a felülvizsgálati eljárásban meghozott döntés után is hivatkozhat korábban keletkezett és a számára korábban is felismerhető alapjogi sérelemre. Ilyenkor a bírói jogorvoslati fórumrendszer nem kerül abba a helyzetbe, hogy orvosolhassa azt, hiszen a fellebbviteli és a felülvizsgálati bíróságok csak a jogorvoslati kérelem keretei között gyakorolhatják jogköreiket.

Csak abban az esetben mondhatjuk, hogy a „fórumkimerítés” vertikálisan és horizontálisan is megtörtént, ha a fél köteles alapjogi jogsérelemét a jogsérelem keletkezésekor azonnal jelezni. Fel kell hívni arra a figyelmet, hogy az Abtv. Országgyűlés által elfogadott szövege végül nem tartalmazza ezt a kötelezettséget. Ezért azt csak az alkotmánybírósági gyakorlat kényszerítheti ki.

A „fórumkimerítés” mögötti megfontolás lényege tehát az, hogy a jogsérelem elsősorban a bírósági rendszerben legyen orvosolható, és csak az a jogsérelem oldódjon meg a rendszeren kívül, amelyre nincs lehetőség a bírósági kereteken belül. Ebből viszont az a következtetés adódik, hogy meg kell vizsgálni az alkotmányjogi panasz intézmény tartalmát, az alkotmánybírósági eljárás jogorvoslati jellegét és ugyanezt a felülvizsgálati eljárás esetében is. Másképpen meg-

szóló T/7676. számú törvényjavaslatot. Ennek a Pp. 272. § (1) bekezdését érintő 5. §-a fenntartja a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló 60 napos, az eddigiekben is alkalmazott határidőt. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a párhuzamosság kiszűrésére önmagában a határidő rövidítése nem alkalmas.

¹⁹ Az fórumkimerítés kérdését az Európai Emberi Jogi Egyezmény 35. cikke szabályozza, és az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) Ügyrendjének 47. cikke részletezi az egyedi indítványokra nézve. A Bíróság több döntésében is értelmezte a fórumkimerítés kötelezettségének tartalmát. Erről a részes államok alkotmánybíróságaival összefüggésben lásd: Marc GUILLAUME: Question prioritaire de constitutionnalité et Convention européenne des droits de l'homme, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, № 32 – 2011, p. 67.

fogalmazva: az a kérdés, hogy mit lehet orvosolni az alkotmányjogi panasz eljárás során és mit a Kúria által lefolytatott felülvizsgálati eljárással.

3.3. Az alkotmányjogi panasz eljárás jogorvoslati jellege

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amiből részben következik az Alaptörvény értelmezésének monopóliuma, részben pedig az Alaptörvény szerinti hatásköri katalógus. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik – többek között – a bírói döntés (bírói normaértelmezés) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata és az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntés megsemmisítése.

Meglehetősen leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság megadja az Alaptörvényben foglalt alapjogok tartalmát és ezt a tartalmat számon kéri a jogalkotón és a jogalkalmazó bíróságokon.

Mivel az Alaptörvény (az Átmeneti dokumentum) és az Abtv. a valódi alkotmányjogi panaszt alapjog bírói döntésben megjelenő sérelméhez köti, ez azt jelenti, hogy az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülnek konkrét peres eljáráshoz kapcsolódóan. Minderre azonban azért kerülhet sor, mert a bírói döntésben a közjogi alanyi jog nem érvényesült, nem tükröződik.

Az Alkotmánybíróság eljárása tehát orvosolja a jog-sérelmet, de mivel nem törvényben biztosított alanyi jogban, hanem közjogi alanyi jogban esett sérelmet orvosol, ezért ez az eljárás különleges jogorvoslati eljárásnak minősül.

Mindezt pedig azért tartottuk szükségesnek leszögezni, hogy egyértelművé tegyük: a valódi alkotmányjogi panasz eljárása nem a bíróság előtt zajló peres eljárás folytatása, az AB nem a szűkebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás részeként hozza meg döntéseit.

3.4. A felülvizsgálati eljárás jogorvoslati jellege

Terjedelmi korlátokra tekintettel csak utalunk arra a tényre, amely szerint a felülvizsgálat intézménye a magyar jogban eredendően a bírói jogegység megteremtését és nem, illetve csak „mellékesen” szolgálta a fél jogorvoslati igényét. Az intézmény hosszú ideig, különböző társadalmi berendezkedések váltakozása ellenére őrizte e kettős jelleget, majd – csaknem száz év után – 1992-ben hozta létre a jogalkotó a kizárólag jogorvoslatot biztosító felülvizsgálati lehetőséget. Az intézmény azonban 1997-től megint összekapcsolódott a jogegységi eljárással.²⁰

Az Alaptörvény értelmében a Kúria egyedi jogviták eldöntése révén igazságszolgáltatási tevékenységet lát el. A Pp. és a Be. értelmében a Kúria felülvizsgálati eljárásban a jogsértésre hivatkozó felülvizsgálati kérel-

mek megalapozottságát vizsgálja. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria jogkérdésekben dönt, de a felülvizsgálatot – az ítélkező gyakorlatban szerezhető tapasztalatok ellenére – a mai rendszerben kevésbé jellemzi az ún. harmadfok minősítés, az igénybevételét korlátozó számtalan egyéb feltétel miatt.²¹

Az Alkotmánybíróság korai döntése értelmében a jog tartalmát – amilyen tartalommal tehát a jog az egyedi ügyben érvényesül – a bíró, illetve végső fokon a bírósági szervezetre jellemző értelmezési hierarchia miatt a Kúria adja meg.²² Dacára annak, hogy az Alkotmánybíróság monopólium birtokában értelmezi az Alaptörvényt, a bíró – különös tekintettel a valódi alkotmányjogi panasz intézményének lényegére – maga is köteles az Alaptörvény, különösen az állam által elismert és védett alapjogok megfelelő tartalommal történő érvényre juttatására. Ezért a rendkívüli jogorvoslati eljárásban a Kúria az alanyi jogokban esett sérelmet, a jogsértést a megfelelően értelmezett közjogi alanyi jogok érvényre juttatása mellett, azzal együtt orvosolhatja.

Elvileg tehát a Kúria a felülvizsgálati eljárás keretében – utolsó fórumként – reparálni tudja a jogsértésként megfogalmazott alapjogi jogsérelmet.

3.5. A kúriai bírói döntések megtámadhatósága

Az Alaptörvény és annak nyomán az Abtv. a bírói döntések – az ügy érdemében hozott és az eljárást befejező egyéb döntés – felülvizsgálatáról és a bírói döntések megsemmisítéséről rendelkezik. Ebben a vonatkozásban tehát sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem különböztet a bírói döntések között. Így a Kúria döntése éppen úgy lehet valódi alkotmányjogi panasz tárgya, mint bármely másik bírói döntés.

²¹ Az 1893. évi XVIII. tc. harmadfokú fellebbvitelként szabályozta a felülvizsgálatot, amely – német és francia mintára – csak a jogkérdésekre szorítkozott. Az új polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. némileg változtatott a felülvizsgálat rendszerén. Továbbra is fenntartotta azt a megoldást, hogy a felülvizsgálat nem egyéb, mint „harmadfokú korlátozott fellebbezés”, de a jogkérdéseken túl – szűk körben – a ténykérdések alapján is lehetővé tette a felülvizsgálatot. Az 1911. évi I. tc. által szabályozott felülvizsgálatnak a funkciója alapvetően nem a jogegység megóvása volt. Az akkori francia semmítőszékkel ellentétben – amely a jogegység biztosítására adekvát eszközzel, az alsóbíróságok ítéleteinek megsemmisítési jogával rendelkezett – a felülvizsgálati bíráskodásra jogosult kir. Kúria (illetve a Kir. Ítéltábla) a jogsérelem valódi orvoslására is jogosult volt. Az 1911. évi I. tc.-hez kapcsolódó magyarázat szerint „A mi felülvizsgálati bíróságaink tehát a most kifejtettek szerint rendes harmadfokú bíróságok, amelyek ép úgy gyakorolnak jurisdictiót, mint az alsóbíróságok. Erre mutat az, hogy a felülvizsgálati bíróság nem szorítkozik minden esetben csak a fellebbezési bíróság ítéletének megsemmisítésére, illetőleg feloldására, hanem ha az ügy a fellebbezési bíróság ítéletében megállapított tényállás alapján ítélethozatalra megérett, az ügy érdemében is ítélt.” (Az új polgári perrendtartás, az 1911. évi I. t.-cz.; szerkesztő: Térfi Gyula, Grill Kiadó 1914. 618.) Lásd a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatot.

²² A „független, folyamatos rendszerképező törvényértelmezés és jogalkalmazásra” a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat óta úgy tekint az Alkotmánybíróság, mint ami a bírói autonómia körébe tartozik.

²⁰ JUHÁSZNÉ ZVOLENSZKI Anikó: A Legfelsőbb Bíróság jogegységesítő szerepének kialakulása és a felülvizsgálati eljárás, in: *Ius et legitimatio*, Tanulmányok Szilbereky Jenő 90. születésnapja tiszteletére; Szeged, 2008. 372. o.

Értelmezés kérdése az, hogy a valódi panasz szempontjából mi tekinthető „az ügy érdemében hozott döntésnek”. A Pp. 212. § (1) bekezdése értelmében „[a] bíróság a per érdemében ítélettel, a per során fellelhető minden más kérdésben – ideértve a per megszüntetését is – végzéssel határoz”. Azaz a polgári bíró „érdemi” döntése az, amely a keresettel érvényesített jog fennállta, összegének jogossága tekintetében dönt, illetve amellyel a jogérvényesítés lehetőségét lezárja. A közigazgatási bíró szemével nézve az „érdemi” döntés az, amellyel a keresetben megjelölt közigazgatási aktus jogszerűsége tárgyában dönt, végül a büntető bíró esetében az az „érdemi” döntés, amely a bűnösség kérdését és a büntetőjogi szankció mibenlétét rendezi. Az alkotmányjogi panasz befogadása, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme azonban megjelenhet más típusú „érdemi döntésben” is. Kérdés és az Alkotmánybíróság értelmezésére vár, hogy „érdemi döntésnek” kezelendő-e például egy végrehajtás elrendelését megtagadó jogerős bírói végzés, egy perújítás megengedhetősége tárgyában meghozott jogerős végzés, vagy az eljárási jogok sérelme esetén a Kúria hatályon kívül helyező, avagy helyben hagyó végzése, amely nem vagy csupán áttételesen rendelkezik a perbe vitt jogokról.

Az azonban egyértelműnek látszik, hogy a „fórumkimerítés” és az annak lényegét képező szubsidiaritás tisztán akkor valósul meg, ha a valódi panaszok esetében az Alkotmánybíróság „bevárja” a Kúria döntését. Ez a gyakorlatban úgy jelenhet meg, hogy az Alkotmánybíróság nem fogadja be azokat a valódi panaszokat, ahol az alapeljárásban nem indították meg és a Kúria nem folytathatta le a felülvizsgálati eljárást. Ez a konzekvens megoldás kiszámíthatóvá teszi a fél számára a rendkívüli (felülvizsgálati kérelem) és a különleges jogorvoslat (alkotmányjogi panasz) igénybevételenek sorrendjét. Emellett kétségtelenül azzal az előnnyel kecsegtet, hogy a fél számára nincs lehetőség az ún. „fórum shoppingra”, azaz nem válogathat a bírói fórumok között, és egyértelművé teszi azt is, hogy a félnek le kell rónia az eljárási illetéket a jogorvoslati eljárás megindításának feltételeként – szemben az alkotmánybírósági eljárás illetékmentességével, amely eljárás ezért „olcsóbb” megoldásnak tűnik.

A különböző jogágak eltérő felülvizsgálati szabályozása (eltérő szabályok a büntető és a polgári peres eljárásban) is figyelembe veendő szempont, de mind ezen túlmutató kérdés. Természetesen ezen a területen is tovább kell vizsgálni. Jelzésszerűen: probléma lehet a bűnösséget megállapító ítéletekkel szembeni felülvizsgálat benyújtásának időbeli kiterjedtsége, az, hogy ha az eljárási törvény (Be.) meghatározott okokhoz köti a felülvizsgálati kérelem lehetőségét, úgy lehet-e közvetlenül valódi panasszal fordulni az Alkotmánybírósághoz a felülvizsgálattal nem támadható, egyébként alapjogsértő bírói döntésben lévő kérdé-

sekben²³? Abban az esetben, ha csak a felülvizsgálattal elbírálható ügyekben lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, az az alkotmányjogi panasz alaptörvényellenes szűkítéséhez vezetne.

3.6. „Egyéb” szempont

A „fórumkimerítés” konzekvens érvényesülése eredményeként – figyelemmel az Alaptörvényre és az Abtv. szabályaira is – a Kúria döntése válhat az Alkotmánybíróság vizsgálatának elsődleges tárgyává. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességre hivatkozással azt – vagy azzal együtt a további bírói, hatósági döntéseket – semmisíti meg.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság valódi panasszal kapcsolatos hatáskörében sem válik az igazságszolgáltatás részévé, amit az Alaptörvény rendelkezései igazolnak. A valódi alkotmányjogi panasz eljárás álláspontunk szerint arra ad jogot a félnek, hogy a hierarchikus, egymásra épülő eljárási rendben működő igazságszolgáltatás egy pontján a fél „kilépjen” a bírósági eljárásból annak érdekében, hogy megsértett alapjogai tekintetében más szervtől kérjen orvoslást. De perbe vitt jogvitáját az Alkotmánybíróság nem tudja eldönteni, azt csak az igazságszolgáltatás keretei között lehet rendezni.

Kétségtelen, hogy a „fórumkimerítés” elvének következetes érvényesítése esetén a Kúria egyfajta szűrő szerepet is elláthat: a szigorúan vett szakjogi szemlélet mellett szükségképpen kénytelen lenne alapjogias szemléletet is alkalmazni gyakorlatában, ami „konkurenciát” teremthetne, de legalább is visszahatna az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmező tevékenységére²⁴. Mindazonáltal ezen megoldás esetén az a látszat keletkezhet, hogy az Alkotmánybíróság eljárása quasi „negyedfok”, azaz maga a Kúria „húzza maga föl” az Alkotmánybíróságot.²⁵ A gyakorlatias megközelítés-

²³ A 11. lábjegyzet alatt hivatkozott törvényjavaslat egyebekben a polgári peres eljáráson alapuló perek esetében is ebbe az irányba korlátozza a felülvizsgálati kérelem benyújtásának lehetőségét.

²⁴ Franciaországban, a 2011 márciusában hatályba lépő előzetes alkotmányossági kérdés intézménye – QPC – okozott némi „zavart” a három felső bíróság (Alkotmánytanács, Legfelsőbb Bíróság, Államtanács) működésében, mivel az új alkotmányos és organikus szabályozás lehetőséget teremtett arra, hogy az Alkotmánytanács „külső bírói fórumként” döntésével adott esetben meghatározza a perben alkalmazandó jogot. A francia alkotmány alkalmazásával kapcsolatos, hatásköri összeütközésként megjelenő feszültséget – bármennyire is furcsán hangzik – lényegében az Európai Unió Bíróságának nagytanácsa oldotta fel C-188/10., C-189/10. szám alatti egyesített ügyében meghozott döntésében. Az ügy – egyes vélemények szerint – akkor juthat nyugvó pontra véglegesen, ha a Legfelsőbb Bíróság és az Államtanács élni és megfelelően kezd élni a QPC-eljárással kapcsolatos hatásköreivel. A kérdésről részletesen: Benoit MERCUZOT: Az előzetes alkotmányossági kérdés: az új eljárás hatása a jogrendfelépítésére, Alkotmánybírósági Szemle, 2011/2. szám, 126. o.

²⁵ Megfontolandó ellenvetés, hogy az Alkotmánybíróság (szemben a rendes bírósági eljárással) nem a felek vitáját dönti el. Az Alkotmánybíróság itt is a közhatalmi döntés alkotmányosságát ítéli meg: a közhatalmi döntés ebben az esetben a

ben ugyanakkor nem állítható egyértelműen, hogy ez a megoldás minden esetben a pergazdaságosság céljait szolgálná, azaz egyértelműen rövidebb pertartamokat eredményezne.

A kifejtett indokokra tekintettel célszerűnek tűnik a „fórumkimerítés” elvét árnyaltabban megközelíteni és csak arra az esetre korlátozva értelmezni, ahol annak a felek érdekeire tekintettel és nemzetközi kötelezettségvállalások okán (például ésszerű határidőben való döntés kötelezettsége) feltétlen létjogosultsága van. Ezeket a területeket azonban mindenképpen célszerű lenne az Alkotmánybíróságnak azonosítani és az egyetemes ítélkezési gyakorlatát tartalmazó teljesülési állásfoglalásban a köz elé tárni.²⁶

3.7. Dialógus a bíróságok között

Meggyőződésünk szerint a valódi alkotmányjogi panasz intézményének bevezetésével a Kúria dialógusba kerülhet az Alkotmánybírósággal az alapjogi bíraskodás tekintetében. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapításai szerint a jogerős bírói döntés alapjogi hibában szenved, úgy annak reparációjában a Kúria is hatáskört kapott. Emellett abban az esetben, ha az alkotmánybírósági eljárásnak nem (nem minden esetben) a Kúria döntése a közvetlen tárgya, a Kúria jogegységesítő alkotmányos hatáskörében eljárva alapjogi megfontolásokat tehet, amelyek értelemszerűen visszahatnak az alkotmánybírósági gyakorlatra is.

3.8. Az eljárás vagy a per tárgyalásának felfüggesztése mint lehetőség

S végül a valódi alkotmányjogi panasz alkotmánybírói hatáskör kapcsán szólni kell arról, hogy az Abtv. nemcsak azt teszi lehetővé, hogy a bíró felfüggeszesse az eljárást és az AB-hoz forduljon, ha alkotmányellenes jogszabályt kell alkalmaznia, hanem – kivételesen – azt is, hogy az AB függeszesse fel az eljárást a bírói eljárásra tekintettel. Az Abtv. 60. §-a szerint „az

Alkotmánybíróság az eljárását bíróság (...) előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.” Véleményünk szerint, ha a panaszos a jogerős bírósági döntés ellen egyszerre indít felülvizsgálati és alkotmánybírói eljárást, s a felülvizsgálat során orvosolható a panaszos azon sérelme, ami miatt az Alkotmánybíróság eljárását is kérte – jó együttműködés esetén – nem elképzelhetetlen, hogy az Alkotmánybíróság függeszti fel a saját eljárását. A jogbiztonsággal ugyanis indokolható, hogy ha lehet, az ügy a bírósági szervezetben záruljon le véglegesen.

III. Záró gondolatok

Összegezve a fentieket: a továbbélt ún. régi panasz esetén a rendes jogorvoslatok kimerítését követő Alkotmánybírósághoz fordulás racionális és elfogadható megoldás. A valódi panasz esetén a felülvizsgálat kötelező igénybevétele mellett és ellen is felhozhatók érvek. Ha az a megoldás válna uralkodóvá, hogy az alkotmánybírói eljárás feltétele, hogy az indítványozó merítse ki a felülvizsgálatot is, az a Kúriát szükségképpen Alaptörvény-értelmezésre készíti, viszont az ügyek egy része – adott esetben – megoldódhat a bírósági szervezeten belül. Ellenkező esetben, azaz ha az alkotmányjogi panasz benyújtásának nem feltétele a felülvizsgálat kimerítése, úgy a Kúria és az Alkotmánybíróság feladata „elválík”: egyrészt azért, mert alapvetően nem a kúriai döntések alkotmányossági vizsgálata lesz az alkotmányjogi panaszok tárgya, másrészt azért, mert kúriai feladat az alkotmányjogi panaszok során hozott Alkotmánybírói döntések bírósági szervezetben való érvényesítése.

bírói döntés. Tehát az Alkotmánybíróság a bírósági döntést vizsgálja felül és nem a jogvitát bírálja el quasi negyedfokon.

²⁶ Abtv. 70. § (2) bekezdés, Ügyrend 65. § (2) bekezdés.

A „RÉGI TÍPUSÚ” ALKOTMÁNYJOGI PANASZ AZ ÚJ ABTV.-BEN¹

Köblös Adél

alkotmánybírósági főtanácsadó

1. Általában az alkotmányjogi panaszról

És akkor újra az alkotmányjogi panaszról. Azért újra, mert az Alkotmánybírósági Szemle első számában már megjelent egy rövid tanulmányom², amelyben áttekin tettem az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég Abtv.) 48. §-ában szabályozott panasz el bírálásának alkotmánybírósági gyakorlatát. Egyben je lezttem, milyen bizonytalanságok maradtak még, ame lyeket a jövőben célszerű lenne felszámolni. Akkor még nem sejtettem, hogy pár évvel később egy új Alaptör vény és új Abtv. (az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény), valamint ügyrend³ alapján újra kell gondolni mindazt, amit eddig az alkotmányjogi pa naszról kialakított a testület. Mivel azonban e tekintet ben az új szabályozás nagyobb részben átvette a régi Abtv. szabályait, az eddigi tapasztalatok és gyakorlat nem kerülhet egy az egyben lapátra, sőt, a sok újdonság között néminemű biztonságot nyújthat, hogy ennek a fajta panasznak már múltja van, méghozzá több, mint két évtizedes. Természetesen ugyanakkor nem lehet mindent automatikusan továbbvinni, mert részben az, hogy a „rég típusú” panaszra új szabályok vonatkoznak, részben az, hogy van mellette két másik (új) típusú panasz, kihatással van vagy lehet erre is. A felmerülő kérdésekben a testület fog állást foglalni, és itt a jövő időn van a hangsúly: eddig nem sok olyan döntése jelent meg az Alkotmánybíróságnak, amely ebben eligazíthatná az érdeklődőket. Így a jelen tanulmány sajnos maga is nagyrészt kérdések összegereblyezéséből és a szerző személyes tűnődéseiből áll.

A régi Abtv. egyfajta panaszt ismert, az új hármat. Mivel a jogalkotó elnevezésükben nem különböztetett közöttük, miközben a legtöbb esetben fontos, hogy melyikről is beszélünk, az egyszerűség érdekében az e témával foglalkozók valamilyen jelzővel látják el az egységes „alkotmányjogi panasz” kifejezést ahelyett, hogy a jogszabályhely megjelölésével utaljanak arra, amelyikről épp szó esik. Többé-kevésbé egységesen végül is a következő jelzőket aggattuk a három panaszra: az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerintit nevezzük „rég típusúnak”, a 26. § (2) bekezdés szerintit „kivételesnek” vagy „közvetlennek”, a 27. § szerintit pedig „valódinak”. Én is ezeket az elnevezéseket használom. E tanulmány tehát – miként a címben is jeleztem – az

Abtv. 26. § (1) bekezdésének és a hozzá kapcsolódó egyéb törvényi és ügyrendi szabályok elemzésével foglalkozik, így a „panasz” kifejezés jellemzően erre a típusra utal. Ahol jelentősége van az egyes típusok közötti különbségnek, ott használom a fent említett jelzőket. Már itt jelezném, hogy a 27. § szerinti alkotmányjogi panasz jellege, tartalma majd csak ezután fog kibomlani az alkotmánybírósági gyakorlatban, így e tekintetben teljesen a sötétben tapogatózom. Annyi azonban már számomra is világossá vált, hogy a jogszabály és a bírói döntés ellen irányuló panasz közötti határ nem jelölhető ki olyan élesen, mint amilyen könnyű ezeket a sorokat leírni.⁴

Többségében várhatóan valódi alkotmányjogi panaszok érkeznek majd az Alkotmánybírósághoz. E kapcsán sejlik fel az a rémkép, hogy az Alkotmánybíróságra mint valamiféle szuperbíróságra tekintenek majd a felek és jogi képviselőik, és végső igazságszolgáltató fórumként szeretnék azt mozgásba lendíteni. Ennek természetesen a jogszabályi korlátok, illetve a panasz eljárásba beiktatott befogadási procedúra minden remény szerint útját állják majd. Ehhez képest a régi típusú alkotmányjogi panasz sokkal inkább a régi Abtv. szerinti normakontroll-vonalat viszi tovább. Tekintettel arra, hogy az elvont normakontroll indítványozói köre az Alaptörvény rendelkezése folytán lényegesen leszűkült, várhatóan az egyedi érintettséghez kötött normakontroll eljárásokba, azaz a régi típusú panasz eljárásba csatornázódnak majd be az indítványok. A természetes és jogi személyek az alapjogikat sértő jogszabályokkal szemben elsődlegesen tehát a régi típusú panasszal léphetnek majd fel. Ehhez képest a 26. § (2) bekezdése szerinti panasz az Abtv. megfogalmazása szerint kivételesen vehető igénybe, akkor, ha bírói jogalkalmazásra nem került sor. Egyébként persze még a jövő zenéje, hol húzódnak a kivételes panasz befogadásának határai, mennyire lesz befogadó vagy éppen elutasító a testület, s ezzel mekkora arányban terelődnek a panaszok a 26. § (1) bekezdése, illetve (2) bekezdése szerinti útra.⁵

¹ A tanulmány a 2012. február 29-én, az alkotmányjogi panasz tárgykörében, a HVG-ORAC Kiadó által szervezett konferencián elhangzott előadáson alapul.

² 2010/1. szám 130–134. oldal.

³ 1/2012. (I. 3.) TÜ határozat.

⁴ A jelen tanulmány azon az úton halad tovább, mely a törvényi szabályokra is figyelemmel – különbséget tesz a jogszabály és a konkrét bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszok közt. A fogalmi bizonytalanság okán is igyekszem kerülni a „norma” kifejezés használatát. Ki kell azonban emelni, hogy Bragyova András szerint a „valódi”-nak nevezett panasz esetén is normakontroll történik, és alkotmányellenes norma nélküli alkotmányos alapjogot sértő jogalkalmazás nincs. (Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, 2008, 69–77. oldal).

⁵ Befolyásolhatja ezt például az, hogy a jogorvoslati lehetőségeket, azok kimerítésének kötelezettségét az Alkotmánybírósá-

A régi típusú panasz egyébként élénk kapcsolatban él a másik kettővel. A kivételes és régi típusú panasz között a közös pont, hogy mindkettő jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányul. A fenti megállapítások alapján pedig az sem elképzelhetetlen, hogy olyan ügyekben is befogadjon kivételes alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság, ahol egyébként – előbb vagy utóbb, ilyen vagy olyan módon – lehetőség van/lesz bírósági eljárást is kezdeményezni, és ugyanaz vagy más panaszos ugyanazzal a jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben később „rég típusú” panaszt terjesszen elő. Az alkotmánybírósági és bírósági elintézési határidőket nézve kicsi az esélye annak, hogy a két panasz-eljárás összeérjen, de nem teljesen kizárt.

Az „együttélés” sokkal elevenebb lesz a valódi alkotmányjogi panaszokkal, ezt a kapcsolatot pedig a konkrét bírói döntés hozza létre. Erre már az Abtv. 28. §-a maga is utal, megteremtve annak a lehetőségét, hogy az egyik típusú panaszról az Alkotmánybíróság a másikra térjen át. Ez az összekapcsolódás befolyásolhatja például, hogy milyen álláspontot alakít ki a testület a jogorvoslati jog kimerítéséről, amiről alább még szót ejtek. Az Abtv. 28. §-ához és az ott rögzített átjárhatósághoz kapcsolódóan érdemes azonban felhívni a figyelmet az Abtv. 52. § (2) bekezdésére is, ami szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, ám e rendelkezés nem érinti – egyebek mellett – a 28. § (1) bekezdésében meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét. A 28. § (1) bekezdése az átjárhatóságnak arra az esetére vonatkozik, amikor valódi panaszról tér át az Alkotmánybíróság a régi típusú panaszra, míg a (2) bekezdésben található az ellenkező irányú áttérés. Abból, hogy az 52. § (2) bekezdésben megfogalmazott hivatalbóliság ez utóbbira nem vonatkozik, az következne, hogy ehhez a panaszos kérelmére van szükség. E körülmény valószínűleg a gyakorlatban nemigen okoz majd problémát, mert arra lehet számítani, hogy az indítványozók jellemzően mindkét panasszal elő fognak hozakodni, legalábbis ott és akkor, ahol és amikor lehet.

2. A vonatkozó rendelkezések

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezések az Alaptörvényben, az Alaptörvény átmeneti ren-

ság miként értelmezi. Ha például a panaszos az érintett jogszabályi rendelkezés alkalmazása ellen ugyan bírósághoz fordulhat (s igénybe veheti, illetve köteles is igénybe venni a bírósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket), de a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alapján előre borítékolni lehet a lényegében formális bírósági eljárás végeredményét, akkor miért kellene elvárni tőle, hogy ezt meg is tegye (felesleges idővesztést és költségeket okozva magának és az igazságszolgáltatásnak is), ahelyett, hogy közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulna egy kivételes panasszal? A bírósági eljárás formalitása persze nem mindig teljesen szembeötlő. Lásd ehhez pl.: IV/2620/2012. AB végzés.

delkezéseiben (Aár.), az Abtv.-ben, az Alkotmánybíróság ügyrendjében, illetve az eljárási kódexekben találhatók. Ez utóbbiak leginkább a sikeres panaszok kezelésével foglalkoznak, bár kitérnek például a panasszal érintett bírói döntés végrehajtásának felfüggesztésére is. A jelen tanulmány azonban e kérdésekkel csak érintőlegesen foglalkozik, a hangsúly az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárás van.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Aár. egy definíciót ad arra, hogy mit is kell az Alaptörvény ezen pontja értelmében alkotmányjogi panasznak tekinteni. A régi típusú panaszt az Aár. 22. cikk (1) bekezdés a) pontja a következőképpen fogalmazza meg: az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály ellen az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltételeit – az Aár. idézett fogalom-meghatározásához igazodóan – a következőképpen szabályozza: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Ezen túl az Abtv. rögzíti a befogadhatóság feltételeit, az előterjesztésre nyitva álló határidőt, az ítélt dolog esetét, de nem lehet kihagyni a sorból az egyéb általános, illetve az eljárásra vonatkozó előírásokat sem. Az ügyrend néhány kifejezetten fontos eljárási kérdésben (pl. határidők számítása, jogi képviselőt igazolása, befogadhatóság keretében a panasz visszatartása stb.) szintén jelentőséggel bír.

A kiindulópont most számomra mégis leginkább az Abtv. 26. § (1) bekezdése lesz, más rendelkezésekre csak érintőlegesen térek ki.

3. Az alkotmányjogi panasz természete

Az Alkotmánybíróság elég sokat foglalkozott a régi típusú alkotmányjogi panasz jellegével. Megállapításainak magja az, hogy kettős természetű intézménnyről van szó: normakontrollt és jogorvoslatot⁶ egyaránt magában foglal.⁷ Ez utóbbi jellemzője – annak ellenére, hogy ezt a testület több határozatában nyomatékosan

⁶ Bragyova inkább tekinti ezt jogvédelemnek (i. m. 70. oldal), s magam részéről egyet is értek vele.

⁷ Lásd pl.: 442/D/2000. AB végzés.

hangsúlyozta⁸ – sokáig ugyan elég gyengécskén működött, amit az Alkotmánybíróság próbált meg kezelni, a híres-hírhedt Jánosi ügyben⁹ egészen odáig eljutva, hogy megsemmisített egy jogerős bírósági határozatot. Jó pár évvel később – az Alkotmánybíróság határozata nyomán¹⁰ – bekerültek a Pp.-be és az Áe.-be, illetve a Ket-be azok a szabályok, amelyek alapján a rendes bírósági, illetve közigazgatási eljáráson keresztül érvényre tudták juttatni a sikeres alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkcióját is. A rendszer nem zárt teljesen: már 2012 előtt kiderült, hogy a büntetőeljárási jogszabályok alkotmányjogi panasz keretében történő alkotmányossági vizsgálata esetén a Be. szabályai (egész pontosan azok hiányosságai) miatt a jogorvoslati jelleg nem működik, mivel az alkotmányjogi panaszokhoz fűződő rendelkezések alapján felülvizsgálati kérelemmel csak büntető anyagi jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetén lehet élni.¹¹ A vonatkozó rendelkezések az átfogó újraszabályozás ellenére nem változtak, így a hiány máig fennáll, melyet jogalkotói lépéssel lenne helyes pótolni.

Az alkotmányjogi panaszok természetéből a régi gyakorlat alapján az is következett, hogy normakontroll nélkül a csupasz jogorvoslati kérelem életképtelen volt. Így ha az alkotmányellenesség tárgyában már döntés született (ítélt dolog), a panaszos arra hivatkozva, hogy az ő ügyében is alkalmazott, de más indítványa alapján már elbírált jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette, alkalmazási tilalom kimondását utóbb nem kérhette.¹² Az új Abtv. nyomán két kérdés is felvethető. Az egyik az „ítélt dolog” szabályának újraszövegezésével függ össze, a másik a bírói kezdeményezések vonatkozásában kialakított és a törvényalkotó által is megerősített gyakorlatváltás kapcsán merül fel.

Ami az előbbi illeti, korábban az ügyrend¹³ 31. § c) pontja az ítélt dolognál nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy az Alkotmánybíróság milyen hatáskörében eljárva vizsgálta már a kérdéses jogszabályt. A rendelkezés és az alkotmányos szabály (elv), illetve összefüggés azonossága elegendő volt az eljárás megszüntetéséhez. Ehhez képest az új Abtv. külön szabályozza a res iudicatát az utólagos normakontroll eljárások¹⁴, illetőleg a bírói kezdeményezésre indult és a panaszeljáráásokban¹⁵. Míg az utólagos normakontroll eljáráshoz kapcsolódó res iudicata szabálynál nem fontos, hogy a korábbi eljárás milyen hatáskörben

folyt le, addig az új Abtv. az alkotmányjogi panaszok tekintetében kifejezetten úgy rendelkezik, hogy ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, illetve bírói kezdeményezésnek. Úgy tűnik azonban, hogy a testület e problémán viszonylag könnyedén túllendült¹⁶, és az ítélt dolog esetét a korábbi gyakorlathoz igazodóan kiterjesztette arra az esetre is, amikor egy szabály alkotmányosságáról más eljárásban mondott már véleményt. Az Abtv. 31. §-ának alkalmazását az Alkotmánybíróság emellett nem szűkítette le az „Alaptörvénnyel való összhang” vizsgálata eredményeként született határozatokra, hanem – egyébként szintén érthetően – azt is beleértette, amikor korábban a jogszabály *alkotmányellenessége* volt az eljárás tárgya, feltéve, hogy a körülmények alapvetően nem változtak meg, azaz az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésének lényegi tartalma nem változott.

A fenti megállapításokból az rajzolódik ki, hogy a régi gyakorlathoz hasonló tartalommal érvényesül a res iudicata szabály most is, és nincs elvi akadálya annak, hogy továbbéljen a kizárólag alkalmazási tilalomra irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasító gyakorlat. Ezt színezheti az, hogy a sok tekintetben, így az ítélt dolog vonatkozásában is hasonló sorsú bírói kezdeményezések vonalán az Alkotmánybíróság 2011-ben¹⁷ (változatlan jogszabályi háttér mellett) szakított korábbi megközelítésével, és megnyitotta az utat az utólagos alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezések előtt. Ezt a gyakorlatot utóbb az új Abtv. a norma szintjére is emelte.¹⁸ Még bizonytalan, hol húzódik a határ az egymásnak feszülő érdekek: az egyik oldalon az a jogbiztonságból fakadó igény, hogy (főszabály szerint) a megsemmisítő határozatnak ne legyen visszaható hatálya¹⁹, a másik oldalon pedig az említett döntés alapjaként kiemelt jogállamiság és a törvény előtti egyenlőség között. Mindez

⁸ Pl. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, 23/1998. (VI. 9.) AB határozat

⁹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹⁰ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat

¹¹ Be. 416. § (1) bekezdés e) és f) pontja, illetve EBH 2005/1299, 898/D/1999. AB végzés

¹² 442/D/2000. AB végzés, ez alól kivételt képzett, ha olyan más alkotmányos rendelkezésre, összefüggésre alapította indítványát a panaszos, amit az Alkotmánybíróság korábban nem vizsgált (lásd: 1031/D/2004. AB határozat).

¹³ 2/2009. (I. 12.) TÚ határozat.

¹⁴ Abtv. 24. § (3) bek.

¹⁵ Abtv. 31. §.

¹⁶ Lásd: IV/99/2012. AB végzést. Az alkotmánybírósági döntés az Abtv. 31. § (1) bekezdését nem szó szerint, hanem a problémákat okozó részek elhagyásával idézi. Az ítélt dolog alapjaként meghivatkozott 339/B/1993. AB határozat azonban absztrakt normakontroll alapján született.

¹⁷ 35/2011. (V. 6.) AB határozat.

¹⁸ Abtv. 25. §.

¹⁹ Abtv. 45. § (3) bekezdés: „A jogszabály megsemmisítése – a (6) bekezdésben foglalt eset kivételével – nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.”

okozhat még némi fejtörést a jövőben, s a végeredmény nyilvánvalóan mérlegelés kérdése lesz.²⁰

Ami mindebből az alkotmányjogi panaszokra vonatkozóan következik az az, hogy egyrészt mindazon érvek java része, melyeket az Alkotmánybíróság 2011-ben az önálló alkalmazási tilalomra irányuló bírói kezdeményezések alátámasztásaként megfogalmazott, igaz az alkotmányjogi panaszokra is. Ebből eljuthat a testület oda is, hogy ezen érvek mentén feladja korábbi gyakorlatát a panaszok vonatkozásában is²¹. Ezzel ellentétes álláspont vezethető le azonban abból, hogy a törvény a panaszoknál ezt a lehetőséget – szemben a bírói kezdeményezésekkel – nem biztosítja. Ha ez utóbbi úton halad viszont tovább az Alkotmánybíróság, néhány furcsa, de nem szükségképpen megoldhatatlan helyzettel is számolnia kell. Ha például különböző bírók előtt folyó hasonló ügyekben ugyanazt, az Alkotmánybíróság által már megsemmisített jogszabályt kellene alkalmazni, s egyes bírók alkalmazási tilalom kimondása iránt kezdeményezéssel éltek, más bírók viszont nem²², ez utóbbi bírók előtt folyó ügyekben érintett, alapjogaikban sérelmet szenvedő felek az ítélt dolog miatt panasszal már nem fordulhatnak a testülethez. Ilyenkor a panaszosok részéről azt sem tartanám elvetemült ötletnek, ha valódi panasszal élnének arra (is) hivatkozva, hogy a bíró nem kért alkalmazási tilalmat az ügyükben.

4. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője

Az Abtv. 26. § (1) bekezdés c) pontja nevesíti, kik terjeszthetnek elő alkotmányjogi panaszt: az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet. Az egyedi ügy fogalmát a törvény 1. § a) pontja adja meg. Eszerint egyedi ügy a természetes személy, jogi személy

²⁰ A nagy előrelépést rögtön egy komoly korrekció is követte (1813/B/2010. AB végzés): az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ha a korábbi döntésben a jogszabályt a testület *pro futuro* semmisítette meg, azaz az alkotmányellenes jogszabályt meghatározott időtartamra kifejezett rendelkezésével a jövőre nézve alkalmazandónak nyilvánította, akkor ez azt jelenti, hogy az alkalmazhatóság tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására. Az ilyen bírói kezdeményezések szintén az ítélt dolog korlátjával szembesülnek. Legutóbb pedig a III/501/2012. AB határozatban azon az alapon utasította el a csak alkalmazási tilalomra irányuló bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság, hogy a bíró által hivatkozott, korábbi (egyébként elvont normakontroll eljárásban született) megsemmisítő határozatban alkalmazási tilalom kimondására nem került sor, így a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek el hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem mondja ki az alkalmazási tilalmat.

²¹ Érdemes talán utalni arra, hogy a fent ismertetett gyakorlatot megalapozó végzés meghozatalánál egy szavazattal maradtak alul az ellenkező véleményt valló alkotmánybírók. (Lásd: Németh János alkotmánybíró különvéleményét a 442/D/2000. AB végzéshez.)

²² Nem tekinthető teljesen idegennek az ilyen – akár raciónalis alapokon nyugvó – hozzáállás, hisz épp a parkolási ügyekben mutatkozott meg szépen, hogy míg egyes bírók az Alkotmánybírósághoz fordultak, mások a kérdéses jogszabály alapján lefolytatták az eljárást [2/2009. (I. 23.) AB határozat].

vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás. Panaszt az eddigi gyakorlat szerint is csak az terjeszthetett elő, akit az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása révén alkotmányos jogaiban sérelem ért, más helyette nem. Ilyen személyek alapvetően a bírósági eljárásban résztvevő személyek [polgári peres eljárásban a felperes és az alperes, a beavatkozó, de saját nevében a (jogi) képviselő nem, büntető eljárásban a terhelt/vádlott, saját jogán a védő is stb.], illetve általánosságban úgy fogalmazható meg, hogy az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Ők tekinthetők érintettnek a régi típusú panasz kapcsán. Emellett, úgy vélem, a jövőben is továbbélhet az a korlátozás, mely szerint állami szervek alapjogi panasszal nem élhetnek²³.

A fenti képet árnyalja az Abtv. 26. § (3) bekezdésének rendelkezése. Ismeretlen volt korábban a legfőbb ügyész joga arra, hogy az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvényellenességének vizsgálata érdekében az Alkotmánybírósághoz forduljon, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. A megfogalmazásból következően a legfőbb ügyésznek ez a jogosítványa csak a 26. § (1) bekezdésében megfogalmazott panaszhoz kapcsolódhat. Mivel azonban ilyen üggyel eddig a testület nem találkozott, e rendelkezés gyakorlati működéséről egyelőre semmi nem mondható.

A panaszos halála, megszűnése esetére az ügyrend²⁴ főszabály szerint az alkotmánybírósági eljárás megszüntetését helyezi kilátásba. A feltételes módú megfogalmazás azonban mozgásteret hagy az eljárás folytatására. Ezzel továbbélhet az az 1/2006. Tü. áf.-ban megfogalmazott elv, mely szerint halál (jogutóddal történő megszűnés) esetén indokolt az indítvány elbírálása, mivel a panasz az egyéni jogsérelem orvoslására (is) irányul, ezért az eredeti indítványozó helyébe örököse (jogutódja) léphet. Megszüntetés ennek fényében akkor lehet indokolt, ha jogutód nincs (egyáltalán, azaz szervezetek jogutód nélküli megszűnése esetén; vagy az adott jog/jogviszony vonatkozásában).

5. Egyedi ügyben folytatott bírósági eljárás

Korábban ilyen szűkítést a törvény nem tartalmazott. Kétségtelen azonban, hogy jellemzően bírósági döntések nyomán fordultak alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Kivételesen fordult elő, hogy például országgyűlési határozat²⁵, ügyész nyomozást megtagadó²⁶, illetve megszüntető²⁷ határozata volt a panasz tárgya. A közigazgatási döntések esetében pe-

²³ 23/2009. (III. 6.) AB határozat, 198/D/2008. AB végzés.

²⁴ 63. § (2) bekezdés b) pontja.

²⁵ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.

²⁶ 40/1993. (VI. 30.) AB határozat.

²⁷ 43/1998. (X. 9.) AB határozat.

dig a gyakorlat következetesen megkövetelte a bírósági felülvizsgálat kimerítését (a bírósági eljárásban igénybe vehető rendes jogorvoslati lehetőségekkel együtt), ahol ez rendelkezésre állt. Így a hatályos szabályozás komolyabb törést nem eredményezett a korábbiakhoz képest. Azok pedig, akiknél az Alaptörvényben biztosított jog sérelme nem bírósági eljárásban következett be, közvetlen panasszal élhetnek.

6. Bírósági döntés

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése nem szól bírói döntésről, hanem „alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásáról” a bírósági eljárásban. A jogszabály-alkalmazás jellemzően a bíróság valamilyen formális határozatában jelenik meg, bár nem szükségképpen. Ez utóbbi esetben is a következmények végül jellemzően mégis valamilyen bírói döntésben csapódnak le. Ezért van az, hogy a panaszokat valamilyen bírói határozat alapján terjesztik elő. S hogy a bírói döntés mint olyan az egyéb rendelkezések kapcsán már felbukkan az új Abtv.-ben is: pl. határidő, befogadhatóság 29. §-ában rögzített feltétele.

A régi típusú panaszok kapcsán ugyanakkor a törvény semmilyen egyéb követelményt nem támaszt, és korábban sem támasztott. A korábbi gyakorlat ennek ellenére ingadozó volt: az egyik álláspont szerint csak az ügydöntő/érdemi határozatok esetén lehetett érdemben vizsgálni a panaszt²⁸, a másik vélemény a határozat ügydöntő/érdemi jellegének nem tulajdonított jelentőséget²⁹. Abból, hogy ilyen külön feltételt az Abtv. 26. § (1) bekezdése nem nevesít, miközben a 27. § szerinti panasznál kifejezetten kiemeli, hogy csak az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés lehet valódi panasz alapja, arra juthatunk, hogy a régi típusú panaszoknál a bírói döntésnek nem kell ügydöntőnek/érdeminek lennie.³⁰ A nem ügydöntő határozatok elleni panaszokban egyébként jellemzően az eljárási szabályok alkotmányosságát kifogásolják. E lehetőség hiányában tehát az eljárási normák Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata zsugorodhat össze. Ez persze nem jelentheti azt, hogy minden eljárás folyamán hozott (pervezető) végzés alapján is panasszal lehet majd fordulni a testülethez.

7. Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása

Régi típusú panaszoknak akkor van helye, ha az Alap-

törvényben biztosított jog sérelmét az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása idézte elő. A bírói döntés maga tehát azért okoz alapjogi sérelmet, mert a jogszabályban van a hiba, de egyébként a bíró törvényesen (a törvénynek megfelelően) járt el. Persze nem könnyű mindig elhatárolni, hogy a jogszabállyal vagy annak bíró általi értelmezésével van-e gond, s minden valószínűség szerint ez indokolja a kétféle panasz közötti átjárási lehetőséget is. A jogszabály tartalma ugyanis pont a kifogásolt bírói döntésben, a bírói értelmezésben bomlik ki. Az Alkotmánybíróság eddigi – különösen pedig a jogegységi határozatokkal kapcsolatos határozatokban³¹ olvasható – álláspontja pedig az, hogy a jogszabályok értelmezése elsődlegesen a bíróságok feladata (ehhez kapcsolódik az „élő jog” problémája³² is). Mindez végeredményben szerintem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak kell, hogy legyen egy saját, külön bejáratú értelmezése, mert ehhez képest tudja megmondani, hogy a jogszabályban vagy annak a bírósági döntésben megjelenő értelmezésében, alkalmazásában van-e a hiba. Ez azért is fontos, mert a jogkövetkezmények mások a kétféle panasz esetében: a régi típusú panaszoknál a jogszabályt kell megsemmisíteni, a konkrét bírói döntést nem lehet, ehelyett alkalmazási tilalmat lehet kimondani az ügyben; valódi panaszoknál azonban magát a döntést semmisíti meg a testület. Ehhez igazodóan a konkrét ügy folytatása a rendes bíróság előtt is némileg más képpen alakul.

Az „alkalmazás” kapcsán több gyakorlati kérdés is felmerül: mikor kerül sor alkalmazásra, ez miből állapítható meg. A legtöbb esetben a bíróság a határozatában maga hivatkozik rá, jellemzően a jogszabályhely pontos megjelölésével, esetleg szövegszerű hivatkozással. Persze lehetnek olyan jogszabályi rendelkezésre vonatkozó hivatkozások is egy indokolásban, melyeket valójában a bíró nem alkalmazott, azaz döntését nem arra alapította. Illetve fordítva: amikor egy jogszabályi rendelkezést hallgatólagosan alkalmazott, de arra való kifejezett hivatkozás a határozatban nincs.³³ És előfordulhatnak olyan panaszok is, amikor az indítványozó épp azt panaszolja, hogy a bíró egy másik, számára sérelmes rendelkezést alkalmazott, mint amit szerinte kellett volna. Ez utóbbi eset már rendszerint jogértelmezési problémát jelez, és a valódi panasz felé tereli a jogorvoslat lehetőségét.

A jogszabály fogalmát az Alaptörvény T. cikke meghatározza. Ehhez képest az Abtv. hatáskör-kiterjesztéssel él, s megteremti a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel és a jogegységi határozatokkal szembeni panasz alapját. A másik oldalról ugyanakkor, az Alaptörvény³⁴, illetve ennek nyomán az Abtv.³⁵ is szűkíti az

²⁸ Pl. 870/D/2002. AB határozat, 806/E/2004. AB végzés, 462/D/2003. AB végzés, 663/D/2000. AB határozat, 1492/D/2007. AB végzés stb. Annyit persze ki kell emelni ezekből a határozatokból, hogy e minőséget nem az eljárási jogok alapján, hanem az alkotmányjogi vonatkozásban kell megítélni.

²⁹ Pl. 1124/D/1996. AB határozat, 808/D/2000. AB határozat, 186/D/2004. AB határozat, 1246/D/2007. AB határozat, s különösképp a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat stb...

³⁰ Lásd ezzel kapcsolatban a IV/1206/2012. AB végzés indokolását, melyből – ha nem is teljesen kristálytiszta, de mintha épp – az ellenkező vélemény rajzolódna ki.

³¹ Különösen: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

³² Lásd pl.: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

³³ Lásd ezzel kapcsolatban a 1034/D/2010. AB végzést.

³⁴ 37. cikk (4) bekezdés.

³⁵ 41. § (2) bekezdés.

Alkotmánybíróság hatáskörét a költségvetési és annak bevételi oldalát szabályozó (központi adók, vám, járulékok, illetékek, helyi adók központi feltételei) törvények vonatkozásában³⁶. Bár e korlátozás feltételhez kötött (addig áll fenn, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja), az Aár. 27. cikke alapján ez akár több évtizedre is meghosszabbodhat.³⁷

Az eddigi gyakorlat szerint is lehetett hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességére hivatkozni a panaszban, ha annak konkrét ügyben való alkalmazása eredményezte az Alkotmányban biztosított jog sérelmét. Ez az új Abtv. hatálya alatt is továbbélhet, különösen, hogy a törvény e tekintetben kifejezett rendelkezéseket tartalmaz: (más eljárásokkal ellentétben) nem eredményezi az indítványt visszautasítását, ha a vizsgált jogszabály hatályát veszítette³⁸, illetve hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg az Alkotmánybíróság, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene³⁹.

8. Alaptörvényben biztosított jog sérelme

Az Alaptörvény idézett rendelkezéséből nem következik, hogy Alaptörvényben biztosított jog sérelmére van szükség a „panaszkodáshoz”. Az Aár. és az Abtv. azonban – a régi szabályozáshoz hasonlóan – nem hagy kétséget afelől, hogy a panasz nem általában az Alaptörvény védelmének, hanem kifejezetten az egyedi „alapjogi” sérelmek orvoslásának az eszköze. Az alapjogi sérelem azért szerepel idéző jelben, mert semmiképp nem értendő szó szerint. Lehetnek (vannak) olyan Alaptörvényben biztosított jogok, melyek nem alapjogok, de a panaszban rájuk alappal lehet hivatkozni. Másrészt annyiban is rugalmasan kezelendő e fogalom, hogy az egyébként nem alapvető jogként, hanem általános alkotmányos elvként megfogalmazott rendelkezésekre, azokból levezethető követelményekre is lehet eredményes panaszt építeni.⁴⁰ Az állatorvosi ló a jogállamiság tétele, mely az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat fényében igen szerteágazó jelentéstartalommal bír. Míg a például normavilágosság vagy a jogforrási hierarchia – egyéb alapjogi vonatkozás híján – az utóbbi idők gyakorlata fényé-

ben jellemzően elégtelennek bizonyul a panasz érdemi elbírálásához, addig a kellő felkészülési idő hiánya vagy a visszaható hatály tilalma, mint az alapjogok érvényesülésének sarokkövei, eredményesen hozhatók fel a panaszos által. A jogállamiság védelme tehát részben valósulhat csak meg a bárki (értve ez alatt: az ügyben érintett személy) által kezdeményezhető panasz útján, egyebekben az elvont normakontroll eljárás kezdeményezésére jogosultak felelősségébe tartozik. S ugyanez igaz az Alaptörvény egyéb, különösen államszervezeti rendelkezéseire.

9. Jogorvoslati jog kimerítése

Az eddigi gyakorlat e tekintetben igen összeszedett volt, s már igen korán rögzült, hogy elegendő a rendes jogorvoslat(ok) kimerítése. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmányban biztosított jog sérelme épp a rendkívüli jogorvoslat során, tipikusan a felülvizsgálati eljárásban következett be, akkor szintén nyitott volt az út a panasz előtt. A jogorvoslat kimerítésének követelménye egyébként összefonódott a benyújtási határidő számításával is, melyről még később szó fog esni. A régi szabályozás kapcsán azonban gondok merültek fel ott, ahol a panaszos a jogerős határozattal a kezében felülvizsgálati kérelemmel fordult a Legfelsőbb Bírósághoz, alkotmányjogi panasszal pedig az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság oldaláról nézve ez azzal a „kockázattal” járt, hogy ha a Legfelsőbb Bíróság fűgőbb volt, és a panasszal is támadott jogerős döntést hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el vagy maga hozott új határozatot, a panasz-eljárás alól kirántotta a talajt. Ez utóbbi eljárás így okafogyottá válhatott, miközben a panaszos hozzáállásán múlt, hogy erről értesítette-e az Alkotmánybíróságot vagy sem.

A szabályozás annyiban nem változott, hogy a törvény most sem konkretizálja, milyen jogorvoslat kimerítése után lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, így e feltétel megítélése a testületre marad. A hatályos ügyrend 26. § (2) bekezdése szerint a főtítkárszerűen az indítványozó felülvizsgálati eljárás folyamatban léte vagy annak hiányra vonatkozó nyilatkozatát. E rendelkezés két gyors következtetés levonására sarkallhat bennünket. Egyrészt arra, hogy továbbra sem követelmény a felülvizsgálati jog kimerítése, hisz másként az a panasz előfeltétele volna. Másrészt arra, hogy e rendelkezés nyomán bár annyi információ eljuthat a testülethez, hogy indult-e felülvizsgálati eljárás, az annak alakulásáról való tájékoztatás továbbra is a panaszos jóindulatán múlik.

Ha abból indulunk ki, hogy a régi típusú panasz esetén a „hiba” az alkalmazott jogszabályban rejtezik, akkor indokolatlan lenne elvárni a panaszostól, hogy még egy kört fusson a rendes bírói fórumrendszerben, hisz a bíróság e problémát kiküszöbölni nem tudja, legfeljebb úgy, hogy maga is az Alkotmánybírósághoz fordul. E lehetőség azonban már az alacsonyabb szín-

³⁶ Ezzel a kérdéskörrel már több, a 2012 előtti időkben született AB döntés is foglalkozik. Pl.: 894/B/2004. AB végzés, 868/B/2006. AB végzés, 744/B/2010. AB végzés, 379/B/2003. AB végzés, 1132/D/2007. AB határozat, 1413/B/2008. AB határozat.

³⁷ Azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell a hatáskörszűkítést, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

³⁸ Abtv. 64. § e) pont [Hasonló szabályt már a régi ügyrend is tartalmazott a 29. § f) pontjában.]

³⁹ 41. § (3) bekezdés.

⁴⁰ Azt hiszem, itt ismét támogató jelleggel lehet hivatkozni Bragyova Andrásra, aki „alapjog” alatt az egyén jogi pozícióját meghatározó alkotmányos normákat érti, a szigorúan „alanyi jogi” alapjogi tényállásoknál jóval tágabban húzva meg a kört. (i. m. 71. oldal).

tű bíróságok előtt is nyitva van, s nem biztos, hogy helyes belehajtani az indítványozót a rendkívüli jogorvoslati eljárásba csupán azzal a vékonyka reménnyel, hogy esetleg épp a Kúria függeszti fel az eljárását és él bírói kezdeményezéssel. Ugyanakkor a felülvizsgálati eljárás eredményeként a Kúria a jogerős döntést hatályon kívül is helyezheti és megismételtetheti az eljárást⁴¹, vagy maga hozhat új döntést (akár az alkalmazott norma más értelmezésével vagy más jogszabályhely alkalmazásával), amivel egyben kiküszöbölheti a panaszos alapjogi sérelmét is. Mindez pedig abba az értelmezési irányba tolná a hangsúlyt, hogy mégiscsak elvárjuk a felülvizsgálati jog kimerítését. A felülvizsgálati eljárás és a panaszeljárás párhuzamosságából fakadó hátrányok ugyanakkor a Kúria és az Alkotmánybíróság közötti folyamatos információcsere útján, illetve az egyik vagy másik eljárás felfüggesztésével (feltéve, hogy erre az eljárási szabályok is lehetőséget adnak) is kiküszöbölhetők.

A fenti képet tovább árnyalhatja az a fent említett szabály, melynek értelmében az Alkotmánybíróság áttérhet a valódi panaszról a régi típusú panaszra, illetve fordítva.⁴² Az áttérés szabadsága, és általában a lehetősége ott adott, ahol a kétféle panasz ugyanazon határozat kapcsán vizsgálható. Ha más jogorvoslat-kimerítési követelmény kapcsolódna az egyik, illetve a másik panaszhoz, az áttérés nehezebben kivitelezhető, illetve az ügy követése nehezekebb.

10. A panasz előterjesztésének határideje, helye és módja

A panasz előterjesztésének határideje nem változott: hatvan nap volt és maradt. Igaz, némileg finomodott a számítása. Egyrészt az ügyrend szerint⁴³ a beadványnak legkésőbb a hatvanadik napon be kell érkeznie az Alkotmánybírósághoz, szemben a korábbi gyakorlat által is támogatott postára adással. A határidő kezdő napja jellemzően a döntés kézbesítése, annak elmaradása esetén a tudomásszerzés.⁴⁴ Másrészt, e határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem terjeszthető elő, ami a korábbi szabályozásban ismeretlen volt. Az eddigi gyakorlat értelmében – mivel a felülvizsgálati jogot kimeríteni nem kellett – a rendes jogorvoslat nyomán jogerőre emelkedett határozat kézbesítését tekintették irányadónak. Ha a felülvizsgálati eljárásban a jogerős döntést hatályában fenntartották, a panaszt elkészttség miatt visszautasították. Ha azonban az alkotmányban biztosított jog sérelme épp a felülvizsgálati eljárásban született határozat folytán

következett be, akkor a határidő ennek kézbesítésével indult.

Jelentős változás, hogy az alkotmányjogi panaszt az elsőfokú bíróságnál kell előterjeszteni, és nem az Alkotmánybíróságnál.⁴⁵ Bár az ügy aktáját a bírónak – külön kérés nélkül – nem kell megküldenie az Alkotmánybíróság számára, még kialakulóban van, hogy milyen iratokat csatolnak a bíróságon a panasz mellé (ilyen lehet pl. a döntés kézbesítésének idejét igazoló tértivevény másolata, amit az eddigi gyakorlat szerint a panaszosnak kellett csatolnia). Az Abtv. 53. § (4) bekezdése értelmében a bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti. E törvényhely nem különböztet aszerint, hogy régi típusú vagy valódi alkotmányjogi panaszról van-e szó, így elvileg a régi típusúnál is felmerülhet a végrehajtás felfüggesztése. Ezt a megállapítást csak elvben gyöngíti az, hogy a 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal elsődlegesen nem a bírói döntést, hanem az abban alkalmazott jogszabályt támadják.

Szintén alapvető fordulat állt be 2012-től a tekintetben, hogy kötelezővé vált a jogi képviselőt a panaszeljárásban vagy a panaszosnak kell rendelkeznie jogi szakvizsgálóval.⁴⁶ Ettől a változástól kevésbé a panaszok számának csökkenése, mint inkább minőségük javulása várható.

11. Bírói döntést érdemben befolyásoló vagy alapvető jelentőségű alaptörvény-ellenesség

Ez a feltétel a panasz érdemi elbírálásához korábban ismeretlen volt. Hogy mit is jelentenek ezek a követelmények, az Alkotmánybíróság jövőbeli gyakorlatából olvasható majd ki. Az eddig megjelent határozatok alapján egyelőre nem sok konkrétum nem szűrhető le.

Az Abtv. 29. §-a úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. A megfogalmazásból az tűnik ki, hogy a kétféle plusz feltétel közül elég az egyiknek fennállnia. Ez elvileg mindhárom panaszfajta vonatkozásában irányadó. Közelebbről megvizsgálva kiderül, hogy a kivételes panasz esetében a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség értelmezhetetlen, mert ennek a típusnak épp az a lényege, hogy a jogsérelem bírói döntés nélkül következzen be, azaz nincs bírói döntés. A régi típusú és a valódi panasznál érvényesülhet tehát a két alternatív feltétel. Lehetne egyébként egy másik értelmezése is a 29. §-nak, nevezetesen: a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség csak ez utóbbi panaszokhoz, míg az alapvető alkotmányjogi jelentőségű alaptörvény-ellenesség

⁴¹ A IV/13/2012. végzéssel azért szüntette meg az eljárását az Alkotmánybíróság, mert kiderült, időközben a Kúria az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogerős bírósági döntést hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el, ezzel pedig a panaszeljárás oka fogottá (tárgyaltanná) vált.

⁴² Abtv. 28. §.

⁴³ 50. § (1) bekezdés.

⁴⁴ Abtv. 30. § (1)–(2) bek.

⁴⁵ Abtv. 35. § (2)–(3) bek.

⁴⁶ Abtv. 51. § (2)–(3) bek., ügyrend.

csak a kivételes panaszhoz kötődik. Ezt a megközelítést nemigen támasztják alá az eddig megjelent döntések⁴⁷, hisz a régi típusú panaszoknál is megjelenik az az érvelés, hogy azért nem fogadta be az Alkotmánybíróság a panaszt, mert az nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Így az első értelmezés felé halad(na) a testület. Az ügyrendből és egyes végzésekből azonban valami egészen más is kirajzolódik. Az ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) pontja szerint az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az indítványozó nem állít a sérelmezett bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy a felvetett probléma nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. A visszautasításnál tehát már elegendő, ha az egyik feltétel hiányzik, s ezt a testület alá tudja támasztani. Az Abtv.-ből az következne, hogy ha a befogadási feltételek vagylagosak, akkor a befogadáshoz elég az egyiknek fennállnia, a panasz befogadását pedig csak akkor lehetne megtagadni, ha mindkét feltétel hiányzik, s ezt az Alkotmánybíróság a visszautasító végzésben röviden megindokolja. Ehhez képest a régi típusú panaszoknál is találkozunk olyan visszautasító végzéssel⁴⁸, amely azon az alapon zárkózik el az érdemi elbírálástól, hogy a felvetett kérdés nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű. Arra pedig, hogy a bírói döntést az alaptörvény-ellenesség mennyiben befolyásolná, egyáltalán nem tér ki.⁴⁹

Ettől különböző, egészen pontosan ezt meghaladó kérdés, hogy tartalmában mit tekint az Alkotmánybíróság alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésnek, illetve a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek. Ezek a meglehetősen rugalmasan megfogalmazott szűrési feltételek szolgálnak arra, hogy megelőzzék a testület elmerülését az olyan ügyek tengerében, amelyek igazából nem vetnek fel alkotmányjogi kérdéseket, alapjogsérelmet. Egyúttal a panaszosok számára is alapvető jelentőséggel bír, hisz ettől függ indítványuk érdemi elbírálása.⁵⁰

12. A sikeres alkotmányjogi panasz következménye

E tekintetben nem hozott sok változást az új szabályozás. A régi típusú panasz esetén az Alkotmánybíró-

ság magát az eljárás alapjául szolgáló döntést nem, csak az alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabályt semmisítheti meg, hatályon kívül helyezett jogszabály esetén megállapítja az alaptörvény-ellenességet.⁵¹ Az Abtv. 45. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. A korábbi jogszabályi rendelkezéstől⁵² eltérően most már – főszabály szerint – a jogszabály megsemmisítésének automatikus következménye az alkalmazási tilalom. A (3) bekezdés azt is rögzíti, hogy a jogszabály megsemmisítése – bizonyos kivétellel, ami egyébként a büntető- és szabálysértési ügyekre vonatkozik – nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. A főszabály alól az Abtv. azonban kivételeket is beillesztett: a (4) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság a fent meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Elvileg tehát arra is lehetőség van, hogy a testület az első panaszosnak se biztosítsa a „jogorvoslatot” (pl. a jogbiztonság érdekében), amire egyébként kicsi az esély.⁵³ E rendelkezések teremthetnek ugyanakkor vékonyka remény arra is, hogy az említett kivételre tekintettel ne csupán az első panaszos jusson jogorvoslathoz, hanem azok is, akik később csak alkalmazási tilalmat kérnek, hasonlóan a csak alkalmazási tilalomra irányuló bírói kezdeményezésekhez. Miként azonban erről fent már szó volt, ehhez a testületnek el kellene térnie eddigi gyakorlatáról.

A régi típusú panasznál a megsemmisítés nem terjed tehát ki magára a bírói döntésre, annak ellenére, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az is Alaptörvényben biztosított jogot sért. Ilyen esetben az eljárási törvényekben szabályozott módon, a bírósági szervezeten belül kerül sor az alap-

⁴⁷ IV/8/2012. AB végzése.

⁴⁸ IV/976/2012. AB végzése.

⁴⁹ Ezzel ellentétesen azonban a IV/8/2012. AB végzésben mindkét feltételre van hivatkozás, igaz, nem derül ki a végzésből, hogy miben is állt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség hiánya. Ehelyett csak ennyi olvasható: „Az Alkotmánybíróság nem észlelt bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem.”

⁵⁰ Az már pl. kirajzolódik, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű alaptörvény-ellenesség hiányzik, ha a benyújtott alkotmányjogi panasz olyan alkotmányjogi kérdést tartalmaz, amelyet az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már rendezett, bár nem minősül ítél dolognak (IV/8/2012. AB végzés, IV/2530/2012. AB végzés), vagy a felvetett probléma az adott jogágon belüli törvényértelmezési, jogdogmatikai kérdésnek tekinthető (IV/1206/2012. AB végzés).

⁵¹ Abtv. 41. § (1)–(3) bek. A korábbi gyakorlat szerint, ha hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét állapította meg az Alkotmánybíróság, akkor kimondta, hogy a vitatott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenes volt, és alkalmazási tilalmat rendelt el. Néhány olyan határozattal is lehetett azonban találkozni, ahol az Alkotmánybíróság előbb megvizsgálta az alkalmazási tilalom kimondásának lehetőségét (feltételeit), s ha az hiányzott, az alkotmányellenességet már nem is vizsgálta. [pl. 1352/D/1992. AB határozat].

⁵² Régi Abtv. 43. § (4) bekezdés. Az alkalmazási tilalmat az Alkotmánybíróság az indítványozó különösen fontos érdeke miatt mondta ki, méghozzá a gyakorlatban megsemmisítés esetén szinte automatikusan. Ez volt az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének „jutalma” az alkotmánybírói eljárás kezdeményezéséért.

⁵³ Ösztönzőként indokolt legalább az első panaszost a jogsérellem tényleges orvoslásában részesíteni a jövőben is. Ettől pedig csak egészen kivételes esetekben lenne jó eltekinteni.

jogi jogsérelmet okozó bírói döntés hatályon kívül helyezésére, új határozat meghozatalára, illetve a jogsérellem egyéb módon történő kiküszöbölésére.

Az Abtv. a fenti jogkövetkezményeken túl két másik alkalmazását is lehetővé teszi. Ezek azonban nagy valószínűséggel a régi típusú panaszoknál nem bírnak majd nagy jelentőséggel.

Az egyik a mulasztás megállapítása. A korábbi gyakorlat az volt, hogy mulasztás megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt nem lehet előterjeszteni, az ilyen indítványokat az Alkotmánybíróság visszautasította. Ennek oka az volt, hogy ilyenkor nem azt sérelmezte az indítványozó, hogy az alkalmazott jogszabály alkotmányellenes volt, hanem tulajdonképpen azt, hogy a jogi szabályozás hiányos. Az új Abtv. már nem szabályozza külön hatáskörként a mulasztás megállapítását, azt csupán jogkövetkezményként alkalmazhatja a testület.⁵⁴ Nagy eséllyel így a jövőben is fennmarad a korábbi gyakorlat.⁵⁵

A másik jogkövetkezmény az alkotmányos követelmény kimondása. Ezt a korábbi gyakorlat is ismerte, most törvényi megfogalmazást nyert. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság ezt az eszközt a hatályos jog kímélete érdekében alakította ki, ha lehetett a jogszabálynak olyan értelmezése is, mely összhangban volt az Alkotmánnyal. A megsemmisítést ilyen esetben tehát mellőzte, helyette iránymutatást adott a jogszabályi rendelkezés alkalmazása vonatkozásában.⁵⁶ Mivel a régi típusú panasz fókuszában maga az alaptörvény-ellenes jogszabály (a teljes értelmezési tartományaival) áll, a jelenlegi rendszerben az alkotmányos követelmények már átvisznek a valódi alkotmányjogi panaszok világába. Ha az Alkotmánybíróság úgy találja, hogy a támadott szabály megsemmisítése elkerülhető az Alaptörvénynek megfelelő értelmezési tarto-

mány kijelölésével, akkor a régi típusú panasz végül is sikertelennek tekinthető. Az értelmezési tartományon kívüli bírói jogalkalmazás viszont még okozhat alaptörvény-sérelmet, ami miatt indokolt lehet a döntés megsemmisítése.

13. A bírói kezdeményezésekkel való kapcsolat

Annyiban mindenképpen ki kell térni az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezésre, hogy milyen viszony fűzi a régi típusú alkotmányjogi panaszhoz. Időbeli síkon nézve ugyanis látható, hogy ha a bíró elmulaszt egyedi normakontroll eljárást kezdeményezni, akkor a fél utóbb alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, megtámadván az alkalmazott jogszabályt. Ha pedig a bíró már élt e lehetőséggel, akkor ez a fél számára is ítélt dolgot eredményez. Erről az oldalról nézve azért kedvezőbb a bírói kezdeményezés, mert megelőzhető a bírói jogalkalmazással hatályosuló alaptörvény-sérellem bekövetkezése. Ezzel szemben a panasszal csak utólag lehet reagálni a sérelemre (a panasz ráadásul magára a döntés végrehajtására automatikus halasztó hatállyal nincs), az eljárás(ok) megismétlése pedig többletidőt, -költséget és -leterheltséget jelent mind a feleknek, mind az igazságszolgáltatás szervezetének.

Nem elhanyagolható különbség az sem, hogy a bírói kezdeményezésnek nem kell megfelelnie az Abtv. 29. §-ában foglalt szűrési feltételnek. Az alaptörvény-ellenesség alapjaként pedig bármely alaptörvényi rendelkezésre hivatkozni lehet, nem csupán az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére. Így a jelenlegi szabályozás alapján több szempontból is előnyösebb, ha a bíró az előtte folyó eljárás felfüggesztése mellett kezdeményez egyedi normakontrollt. Az utóbbi időben egyébként a bírói kezdeményezések száma növekedésnek indult, így talán az alkotmányossági problémák megoldása nagyobb arányban terelődik erre az eljárásra, miközben – az egyéb esetekben – továbbra is panasszal fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz a sérelmet szenvedő személyek.

⁵⁴ 46. § (1)–(2) bekezdés.

⁵⁵ A kivételes panasz kapcsán már megjelent egy döntés, aminek a lényege az, hogy panasz keretében nem lehet mulasztásra hivatkozni (IV/1206/2012. AB végzés, IV/2619/2012. AB végzés).

⁵⁶ Nem volt, és most sincs egyébként olyan szabály, ami biztosítaná a panaszból fakadó jogvédelmet abban az esetben, ha a panaszban támadott jogszabály alkotmányellenességének megállapítása helyett az Alkotmánybíróság alkotmányos (alaptörvényes) követelményt állapít meg. Ez alól régebben az azóta hatályon kívül helyezett Ket. 117. § (2) bekezdése jelentett kivételt. Ez úgy rendelkezett, hogy ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján a jogszabályt nem, csak annak valamely lehetséges értelmezését nyilvánítja alkotmányellenessé, az (1) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni az alkotmányellenes értelmezés eredményeképpen hozott határozat tekintetében is.

A BEFOGADHATÓ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ – AZ ELSŐ HÓNAPOK TAPASZTALATAI

Bitskey Botond

az Alkotmánybíróság főtitkára

Gárdos-Orosz Fruzsina

*indítványelemző, tudományos segédmunkatárs
(Alkotmánybíróság, MTA JTI)*

Magyarország új alaptörvénye 2012. január elseji hatállyal módosította az Alkotmánybíróság hatáskörét, az új szabályok részleteiről sarkalatos törvény (az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény, a továbbiakban: Abtv.) és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat rendelkezik.

2012-ben a bárki által kezdeményezhető utólagos alkotmányossági vizsgálatra irányuló hatáskör megszűnésével megváltozott az Alkotmánybíróság elé terjesztett ügyek összetétele. Májusban például a 668 folyamatban lévő ügyből 536 alapjogi panasz volt (2012. május 23-i adat). Ebből körülbelül (azért körülbelül, mert nem minden esetben állapítható meg, hogy az indítványozók az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság mely hatáskörére alapítják) 249 darab az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított, ún. régi típusú panasz (a panasz sajátosságai hasonlóak a korábban az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § d) pontja alapján induló alapjogi panaszéhoz), 213 darab az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított, ún. közvetlen panasz és 74 darab az Abtv. 27. §-ára alapított ún. valódi alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság fő hatásköre tehát az utólagos normakontroll helyett az alkotmányjogi panaszok elbírálása lett.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követő első néhány hónapban, általában kisebb jelentőségű érdemi döntések előkészítése mellett arra törekedett, hogy értelmezze az új hatáskörök gyakorlásának eljárási és tartalmi feltételeit.

I. Az alapjogi panasz három típusa

1. A régi típusú panasz

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint „[a]z Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy

jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” A régi típusú alkotmányjogi panasz lényege tehát az, hogy az indítványozó szerint az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége miatt következett be az alkotmányban foglalt jogának sérelme.

Értelemszerűen, az Abtv. 73. § (1) bekezdése alapján folyamatban maradt, 2011. december 31-e előtt benyújtott alkotmányjogi panaszok is az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszként folytatódhatnak. Az eljárás feltétele azonban az, hogy az indítványozó kiegészítse panaszát immár az Alaptörvény rendelkezéseire hivatkozva, az ezzel kapcsolatos alkotmányos összefüggésekre vonatkozó érvekkel, illetve az új Abtv. szerint megkívánt ügyvédi képviselő igazolásával. Erre az Alkotmánybíróság határidő tűzésével végzésben hívta fel az indítványozót, mely végzésében 2012. március 31-i határidőt állapított. Ez a határidő anyagi jogi határidő volt, tehát az indítvány érdemi kiegészítésének az Alkotmánybírósághoz történő beérkezésére vonatkozott. Tekintettel azonban arra, hogy a 2012. március 31-i határidő munkaszüneti napon járt le, az Alkotmánybíróság méltányosságból határidőn belül érkezett kiegészítésnek tekintette azokat a beadványokat is, amelyek 2012. április 2-án (hétfőn) érkeztek be az Alkotmánybírósághoz.

Abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasz indítvány kiegészítésére 2012. április 3-án vagy azt követően került sor, és igazolási kérelemnek nem volt helye, az Alkotmánybíróság nem folytatta, folytatja le a befogadásról szóló eljárást, hanem az Abtv. 64. § c) pontja alapján végzésben visszautasítja az alkotmányjogi panaszt.

Ha az indítványozó a panaszt a végzésnek megfelelően határidőn belül kiegészítette, az Alkotmánybíróság az érdemi döntést megelőzően az általános szabályok szerint döntött illetve dönt a panasz befogadásáról, ugyanolyan mérce és eljárás alapján, mint a 2012. január 1-je után benyújtott panaszok esetében azzal, hogy az eljárási határidőket nem az alapindítvány (2011. december 31-e előtti) benyújtásától, hanem az indítvány megfelelő kiegészítésének az időpontjától számítja.

2. A közvetlen alkotmányjogi panasz

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az indítványozót ért jogsérelem, és nincs e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ezt nevezzük közvetlen alkotmányjogi panasznak.

Ilyen közvetlen panaszként viselkednek azok az ügyek is, amelyeket az Abtv. 71. § (1) bekezdése alapján 2011. december 31-én megszűnt utólagos absztrakt normakontroll eljárások indítványozói nyújthattak be alkotmányjogi panaszként. Az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján a megszűnt eljárás indítványozója ugyanis az el nem bírált indítványban meghatározott jogszabállyal összefüggő, és az abban felvetett tartalomnak megfelelő alkotmányossági aggályt tartalmazó indítványt az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételek fennállása esetén 2012. március 31-ig az Alkotmánybíróság elé terjeszthette, ha az abban megjelölt alkotmányos jogsérelem Alaptörvény-ellenességet valósított meg. Ez azt jelenti, hogy bár megszűnt a bárki által kezdeményezhető (*actio popularis*) utólagos normakontroll és mulasztásos eljárás, az Abtv. lehetőséget ad arra, hogy a korábbi ilyen indítványokat a személyek úgynevezett közvetlen alkotmányjogi panaszként nyújtsák be abban az esetben, ha új kérelmük, tartalma szerint teljesen kimeríti a közvetlen alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó feltételeket, különösen, eleget tesz a közvetlen érintettség követelményének. A közvetlen érintettség tehát e panasz esetében mindenképpen ugyanúgy eljárási feltétel, mint az alkotmányjogi panasz másik két típusa esetében, amikor a bírósági döntés miatt az érintettség fogalma talán magától értetődőbb.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésével kapcsolatban már 2012 első hónapjaiban indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. A panaszos álláspontja szerint a rendelkezés „kivételesen” szövegrésze alkotmányellenes, ellentétes az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjával, mert azzal, hogy a jogalkotó csak kivételes esetben teszi lehetővé ezt a jogorvoslatot, leszűkíti az alaptörvény-ellenes, közvetlenül alkalmazandó, jogorvoslattal nem támadható jogszabályi rendelkezésekkel szemben nyújtható alkotmányjogi panasz lehetőségét.

Tény, hogy a jelenlegi szabályozás szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen alkotmányjogi panasz ténylegesen alkotmányjogi panasz: tehát nem az utólagos absztrakt normakontrollnak a továbbélése, hanem az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt eljárásnak egy kivételes esete.

3. A valódi alkotmányjogi panasz

Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezt nevezzük valódi alkotmányjogi panasznak.

A legjelentősebb változást a korábbi szabályozáshoz képest mindenképp az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz megjelenése hozza. Ez egyfajta kopernikuszi fordulatként is értékelhető a magyar alkotmánybíráskodási szisztémában, hiszen az Alkotmánybíróság nem a jogszabályi normát, hanem a bírósági ítéletben hozott konkrét döntést vizsgálja meg alkotmányossági szempontból.

Az Abtv. 28. §-ának fontos szabálya azonban az, hogy az Alkotmánybíróság számára átjárást biztosít a régi típusú, jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló, és a valódi panaszos eljárás között. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság akkor is vizsgálhatja az ügyben alkalmazott jogszabályt, ha a panaszos csak az ítélet megsemmisítését kéri, illetve akkor is foglalkozhat a bírósági eljárás alkotmányosságával, ha magát az indítványozó által megjelölt jogszabályt nem találja alkotmányellenesnek.

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével, illetve az alkotmányjogi panaszos jogorvoslati lehetőségek kiszélesedésével, egyidejűleg az utólagos normakontroll esetében az *actio popularis* visszaszorulásával a korábbi absztrakt vizsgálati szintről tehát a konkrét ügyek alkotmányossági megítélése felé mozdult el az alkotmánybíráskodás fókusza.

II. Az alkotmányjogi panaszok elbírálásának első lépcsői: a főtítkári és egyesbírói eljárás

1. Hol kell benyújtani az alapjogi panaszt?

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § alapján álló alkotmányjogi panasz iránti indítványt az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. A bíróság az alkotmányjogi panaszt továbbítja az Alkotmánybíróság részére. A bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz esetében az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni.

Az Alkotmánybíróság 2012 első felében e tekintetben méltányos gyakorlatot folytatott, figyelembe véve, hogy a korábbi 21 évben megszokottakhoz képest jelentős változás, hogy nem az Alkotmánybíróságon

kell benyújtani a panaszok egy részét. 2012 első félévében, ha az indítvány megfelelt a formai és tartalmi követelményeknek (tehát érdemi hiánypótlásra nem volt szükség), a főtítkárság megküldte az indítványt az elsőfokú bíróságnak azzal, hogy az úgy járjon el, mint ha az indítványt ott nyújtották volna be. A határidő számítása szempontjából ilyen esetben az Alkotmánybíróságnál történő benyújtást vette figyelembe az Alkotmánybíróság. Ha az indítvány nem volt formailag alkalmas az eljárás megindítására (tehát hiánypótlásra lett volna szükség), az Alkotmánybíróság főtítkára levélben jelezte az indítványozónak az indítvány hiányosságait, és egyben tájékoztatta őt arról, hogy az indítványt az elsőfokú bíróságon kell beadni. Ez esetben az alkotmányjogi panasz benyújtásának időpontja az elsőfokú bíróságon történő benyújtás időpontja volt. Ennek akkor volt jelentősége, ha a 60 napos indítványozási határidő lejárt, mielőtt az indítványozó, immár az Abtv. előírásának megfelelően, az elsőfokú bíróságon benyújtotta volna az indítványát.

Mivel a megengedő gyakorlatot az Alkotmánybíróság 2012 szeptemberétől már nem folytatja, fontos, hogy az indítványozók (illetve jogi képviselőjük) mindjárt a megfelelő helyen nyújtsák be az alkotmányjogi panaszt.

2. Milyen határidő vonatkozik az alapjogi panasz benyújtására?

A bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon 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. A beadvány benyújtására nyitva álló törvényi határidő és egyéb határidőhöz kötött eljárási cselekmény esetén a beadványnak és egyéb iratnak a határidő utolsó napjáig az elsőfokú bírósághoz be kell érkeznie.

Az Alkotmánybíróság kivételesen olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozónak a kérelemben valószínűsíteni kell. Az igazolási kérelem tárgyában egyesbíró dönt. Ha az egyesbíró az igazolási kérelmet elfogadja, erről külön végzést nem hoz, a főtítkár folytatja az előkészítő eljárást, és az egyesbíró döntéséről tájékoztatja az indítványozót. Az igazolási kérelem elutasításáról az egyesbíró végzést hoz. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy az Alkotmánybíróság igazolási kérelemnek csak rendkívül indokolt esetben ad helyet, nem elegendő például a saját mulasztásra visszavezethető

késői tudomásszerzésre vagy a megfelelő indítvány előkészítéséhez szükséges idő hiányára hivatkozni.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz esetében a rendelkezés szövege szerint csak a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül fogadható be a panasz. Azzal, hogy ez esetben a hatálybalépéstől számított 180 napos határidőt miként kell értelmezni, az Alkotmánybíróság még nem foglalkozott.

3. Az alkotmányossági vizsgálat tárgya a régi és a valódi alkotmányjogi panasz esetében

Számos ügyben kérdésként merül fel már az előkészítő eljárás során, hogy vajon egy adott döntés támadható-e az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve a 27. §-a szerinti eljárás keretében. Az Abtv. megfogalmazásából mindjárt adódik egy bizonytalanság arra vonatkozóan, hogy vajon az Abtv. 26. § (1) bekezdése esetében is az Abtv. 27. §-ában meghatározott, az ügy érdemében hozott döntést, illetve a bírósági eljárást befejező egyéb döntést támadhatja-e az indítványozó, vagy a régi típusú panasszal támadhatóak az eljárás során hozott jogerős határozatok is. Az eddigi tapasztalatok szerint úgy tűnik, hogy mind az indítványozók, mind az Alkotmánybíróság szerint, mindkét panasztípus esetében csak az ügy érdemében hozott, illetve a bírósági eljárást befejező egyéb döntés alkotmányossága vizsgálható.

Ezzel a dilemmával kapcsolatban az utóbbi hónapokban felmerült esetek közül érdemes megemlíteni a következőket. Több indítványozó támadott közigazgatási ügyben hozott jogerős határozatot alkotmányjogi panasszal, anélkül, hogy kimerítette volna a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság tájékoztatta az indítványozót, hogy alkotmányjogi panaszt csak bírói döntés ellen lehet benyújtani. Ugyanígy főtítkári tájékoztatással ért véget az az ügy, amelyben az indítványozó aválasztott bírósági ítéletet próbálta alkotmányjogi panaszos eljárás tárgyává tenni. Ugyancsak nem indult érdemi vizsgálat abban az ügyben sem, amelyben az indítványozó a perújítást elutasító kúriai végzést támadta alkotmányjogi panasszal.

Több esetben előfordult, hogy az alkotmányjogi panaszt nem az ügy érdemében, hanem a végrehajtási eljárásban hozott bírói döntéssel szemben nyújtották be. Az ilyen ügyek szignálásra kerültek, de a tárgyban döntések még nem születtek.

Külön csoportja az ügyeknek, amikor az alkotmányjogi panaszt a Kúria jogerős ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati eljárás során hozott határozatával szemben fogalmazzák meg. Ez abban az esetben nem vet fel eljárási nehézséget, ha a Kúria a jogerős ítéletet megváltoztatta, és az ügy érdemében ítéletet hozott, vagy hatályon kívül helyező végzés mellett új eljárásra utasított. Nem ilyen egyértelmű azonban az ügy eljárási megítélése, ha a Kúria végzéssel helyben hagy-

ta a jogerős ítéletet. Bár az Alkotmánybíróságnak a korábbi években voltak olyan határozatai (végzései), amelyekben ez utóbbi esetekben nem foglalkozott érdemben az alkotmányjogi panasszal, mondván, hogy támadott jogszabályt a Kúria nem alkalmazta érdemben, az új törvényi környezetben ezt a gyakorlatot újra át kell gondolni.

4. Az indítvány kötelező formai és tartalmi elemei

4.1 Hatáskör, indítványozói jogosultság

Az alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróság legelőször azt vizsgálja, hogy a beadványozó jogosult-e az Alkotmánybíróság előtt indítványt tenni, az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre az indítványban foglalt kérelem elbírálására, illetve a beadvány tartalmaz-e határozott kérelmet.

4.2. Határozott kérelem

A határozott kérelem alkotmányjogi panasz esetében azt jelenti, hogy az indítványnak tartalmaznia kell a megsértett, Alaptörvényben biztosított jogot és a jogsérelem lényegét, illetve a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést. Az indítványnak kifejezett kérelmet kell megfogalmaznia a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére. Az indítványokkal kapcsolatos alapvető tartalmi probléma sok esetben a határozott kérelem hiánya, amely a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése miatt a korábbi években tapasztalatnál is gyakrabban fordul elő.

4.3. Kötelező jogi képviselő

Az alapjogi panasz benyújtásához jogi képviselő szükséges. A képviseleti jogosultságot igazolni kell. Jogi képviselőként eljárhat az ügyvéd (ügyvédi iroda), európai közösségi jogász, valamint jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője. A jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet jogtanácsosát az ügyvéd jogállása illeti meg. Jogi szakvizsgálóval rendelkező személy saját ügyében jogi képviselő nélkül is eljárhat. A meghatalmazást a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba kell foglalni, és annak az Alkotmánybíróság előtti eljárásban való képviseletre kell vonatkoznia. A jogtanácsosnak a jogtanácsosi igazolvány közjegyző által hitelesített vagy közokiratba foglalt másolatát is csatolnia kell a meghatalmazáshoz. Amennyiben az Abtv. szerint a képviseleti jogosultság igazolásához jogi szakvizsga bizonyítvány szükséges, akkor a meghatalmazáshoz a jogi szakvizsga bizonyítvány közjegyző által hitelesített vagy közokiratba foglalt másolatát kell csatolni. A védő, a képviselő, és a pártfogó ügyvéd alapeljárás szerinti meghatalmazásának, illetve kirendelésének hatálya az Alkotmánybíróság előtti eljárásra nem terjed ki.

A jogi képviselőnek a beadványt és a csatolt mellék-

letek minden példányát aláírásával kell ellátnia. Ha az Alkotmánybíróság eljárása alatt a jogi képviselő meghatalmazása bármely okból megszűnik, akkor az Alkotmánybíróság felhívja az indítványozót, hogy tizenöt napon belül állítson új meghatalmazottat, és csatoljon új, szabályszerű meghatalmazást. Amennyiben ennek az indítványozó nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti.

4.4. Adatok, iratok

Az érdemi elbírálásra alkalmas indítvány kötelező elemeinek összeállítása során a jogász képviselőknél figyelemmel kell lenni arra is, hogy az indítványban fel kell tüntetni az indítványozó nevét, lakóhelyét, jogi személy esetében székhelyét, illetve a képviselő tiszttségét.

A beadványnak tartalmaznia kell az alkotmányjogi panaszban támadott első- és másodfokú ítéleteket, valamint a másodfokú bíróság végzésének kiadmányozott másolatát. Csatolni kell az alkotmányjogi panaszban támadott határozatok kézbesítését igazoló tértivevények másolatát, vagy az átvétel igazolására szolgáló egyéb bizonyítékokat. Az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kell arról, hogy folyamatban van-e az ügyben felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében vagy perújítás. Kétség esetén az Alkotmánybíróság az elsőfokú bíróságtól szerzi be a határidő ellenőrzéséhez szükséges adatokat, az eljárás megindításához szükséges dokumentumokat és információkat.

5. Az egyesbírói eljárás

Az egyesbírói eljárás teljesen új intézmény az alkotmánybírósági eljárásban. Célja, hogy már az előkészítő eljárásban is lehetőség nyíljon az eljárás végleges befejezésére, ha az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.

A korábbi alkotmánybírósági törvény alapján csak elnöki végzéssel lehetett visszautasítani a nyilvánvalóan alkalmatlan indítványokat. Az Alkotmánybíróság főtitkárának továbbra sincs aktus-kibocsátási joga. Az Abtv. 55. § (4) bekezdése alapján azonban a főtitkár javaslatára most egyesbíró dönthet az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról abban az esetben, ha az indítvány a főtitkár hiánypótlási felhívása ellenére sem felel meg az indítványra vonatkozó formai vagy alapvető tartalmi feltételeknek.

Abban az esetben tehát, ha az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta, nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt, az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe, a beadvány nem minősül indítványnak, vagy az indítvány nyilvánvalóan alaptalan, egyesbíró utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt. Az alapvető tartalmi vizsgálat részeként egyesbíró dönthet arról is, hogy az indítványban megjelölt probléma *res judicata*nak,

azaz ítélt dolognak minősül. Az alkotmánybírósági eljárásban nincs helye ugyanis az indítvány befogadásának, ha alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvényvel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, és az indítványozó ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozik, és a körülmények alapvetően nem változtak meg. Az ítélt dolog megragadása a korábbi évek gyakorlatához képest nehezebb lehet, és nem csupán az alkotmányjogi panaszra vonatkozó megváltozott rendelkezések, hanem sokkal inkább amiatt, hogy minden esetben alapos mérlegelést kíván annak megítélése, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot – tekintettel az új Alaptörvény adott rendelkezésére – az adott ügyben miként kell figyelembe venni.

Egyesbíró dönt még az alkotmánybírósági indítvány benyújtásának elmulasztása kapcsán előterjesztett igazolási kérelem elfogadásáról is. Az alkotmányellenesnek vélt döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jogsérelmének bekövetkezésétől, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével azonban alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.

Az egyesbírói eljárás első tapasztalatai jónak mondhatóak, bár hozzá kell tenni, hogy a teljes indítvány- és ügyszámhoz képest egyelőre nem születtek nagy számban egyesbírói végzések.

6. Adatnyilvánosság

Az adatnyilvánosságra vonatkozó szabályok az új törvény alapján kialakított gyakorlat ismeretében átláthatóbbak lettek.

Nem közszereplő indítványozó esetében az indítványnak tartalmaznia kell, hogy az indítványozó hozzájárul-e az indítványa nyilvánosságra hozatalához. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság úgy értelmezi, hogy a nyilatkozat az indítványnak a benne szereplő személyes, illetve az indítványozó azonosítására alkalmas egyéb adatokkal együtt történő nyilvánosságra hozatalára vonatkozik. Megengedő nyilatkozat hiányában az Alkotmánybíróság az indítványt kérelemre anonimizált módon adja ki, illetve ilyen módon biztosítja az iratbetekintéshez való jogot. A korábban is létező, ám eseti megítélés alá eső iratbetekintéshez való jog a korábbiaknál átfogóbb szabályozása is az Alkotmánybíróság átláthatóbb működését szolgálja.

Alkotmányjogi panaszra vonatkozó döntés esetében az Alkotmánybíróság – eltérően a korábbi gyakorlatától – nevesíti az indítványozókat: az indokolásban szerepelnek az indítványozó és az egyéb érintettek azonosításához szükséges személyes adatok. Az Alkotmánybíróság honlapján, a Magyar Közlönyben és az Alkotmánybíróság Határozatai hivatalos lapban pe-

dig az anonimizált szövegű döntést teszi közzé az Alkotmánybíróság.

Alkotmányjogi panasz eljárásban az indítványozó és az ellenérdekű fél, jogi képviselőik útján jogosultak betekinteni az eljárásnak meghatározott irataiba. Nem nyilvános azonban az ügy előkészítésével összefüggő belső munkaanyag, különösen az indítványelemzés, a problematika vagy feljegyzés, a döntés-tervezet, a módosító- és szerkesztési javaslat, az előadó alkotmánybíró jegyzete, az ügyszámhoz csatolt emlékeztető, valamint az ügyintézésrel kapcsolatos egyéb tanácsvezetői és elnöki intézkedés, utasítás.

III. A befogadhatóság

Az egyesbírói eljáráshoz hasonlóan az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálata szintén új intézmény az Alkotmánybíróság eljárásában. A befogadási eljárás során az Alkotmánybíróság azt dönti el, hogy mely ügyekkel foglalkozik érdemben, és melyek azok a panaszok, melyeket érdemi vizsgálat nélkül visszautasít. Az első néhány hónap nyilvánvalóan nem elegendő ahhoz, hogy megszilárdult tesztekről lehessen beszélni, inkább tendenciák, súlypontok tapinthatóak ki egyelőre ezen a téren. Az azonban már most megállapítható, hogy a befogadási eljárás fontos, lényegi kérdései lesznek többek között az érintettség problémaköre (jellemzően az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti közvetlen panaszok esetében), és általában az Abtv. 29. §-ának való megfelelés (kiemelten a lényeges alkotmányossági kérdés követelménye).

1. Az érintettség problémaköre: ki nyújthat be alkotmányjogi panaszt?

Az Abtv. 26–27. §§-ai szerint alkotmányjogi panaszt csak az egyedi (konkrét) ügyben érintett személy vagy szervezet nyújthat be. Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia, tehát az indítványban nem elég csupán utalni az érintettségre, hanem elő kell adni az azt igazoló, mintegy bizonyító tényeket, szükség esetén csatolni kell az erre vonatkozó dokumentumokat.

A befogadási eljárás tárgya többek között az érintettség vizsgálata. Az előkészítő főtítkári eljárásban ellenőrzésre kerül, hogy az indítvány tartalmazza-e az érintettséget igazoló tényeket és iratokat. A főtítkár tájékoztatja az indítványozót, ha beadványa e tekintetben hiányos. Az érintettséget bizonyító tények és iratok értékelése ezután az előadó alkotmánybíró előterjesztése alapján az alkotmánybírói testület feladata.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján indult alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozó bírói döntést támad. Ilyen esetben az érintettség vizsgálata lényegesen egyszerűbb, hiszen jellemzően azok érintettek, akik jogát, jogos érdekét a táma-

dott bírói döntés közvetlenül érinti. A 26. § (2) bekezdése alapján indult ún. közvetlen alkotmányjogi panasz eljárásokban azonban az érintettség vizsgálata és értékelése nehezebb feladat, a vizsgálat tárgya ez esetben ugyanis az, hogy megállapítható-e a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán bekövetkező, az indítványozót érintő közvetlen, személyes alapjogsérelem. Ezen múlik, hogy az Alkotmánybíróság megfelelően el tudja-e határolni a közvetlen alkotmányjogi panaszt a bárki által kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontrolltól, amely a korábbi húsz év alkotmánybírósági gyakorlatban a leggyakoribb eljárás volt. Ezen a téren megszilárdult mércékről, következetesen alkalmazott szabályokról még nem lehet beszámolni, inkább trendek figyelhetők meg néhány jellemző ügy kapcsán.

A probléma élesen vetődik fel az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján benyújtott, az Alaptörvény hatálybalépése előtti utólagos normakontroll-kérelmen alapuló alkotmányjogi panaszos ügyekben. Sok esetben ugyanis az indítványozók a korábbi, absztrakt normakontrollra irányuló kérelmüket tartalmilag szinte azonos formában nyújtják be alkotmányjogi panaszként, anélkül, hogy kitérnének a közvetlen érintettség és a jogsérelem kérdésére.

Vannak olyan ügyek is – és ezek az érintettség kérdése körüli bizonytalanságot jól érzékeltetik – ahol például a nyugdíjpénztári rendszer reformjával kapcsolatban az indítványozók az érintettségüket a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyukkal igazolják, ám az indítványok valójában pontosan megfelelnek a korábban benyújtott, absztrakt normakontrollra irányuló kérelmeknek.

A hatalom kizárólagos birtoklására irányuló és azt megvalósító kormányzati tevékenység alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszban például az indítványozók személyes érintettségüket arra alapozták, hogy az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdésének szövegében („Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”) kifejezetten a „mindenki” szó szerepel, mely fogalom magában foglal minden magyar természetes személyt és szervezetet, így az indítványozókat is. Mindezek alapján, az indítványozó szerint, alkotmányjogi panasz benyújtásával bárki élhet, ha a támadott jogszabályok a hatalom erőszakos megszerzését vagy gyakorlását, illetve kizárólagos birtoklását szolgálják.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor a kifogásolt törvények hatálybalépése az indítványozókat nem érintette közvetlenül, személyes joguk a támadott rendelkezések miatt nem sérült, és erre indítványukban nem is hivatkoztak. Mindezek miatt a panaszt az Alkotmánybíróság visszautasította.

Az érvelés mutatja, hogy egy indítvány megalapozásához az érintettség tekintetében nem elegendő az,

hogy az indítványozó a jogszabály hatálya alatt áll, az rá is vonatkozik, a közvetlen érintettséghez tényleges, igazolható, személyes jogsérelmet kell megjelölni.

Az érintettség közvetlenségének követelményével kapcsolatban egy másik ügy kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az olyan jogszabályok, valamint az Abtv. 37. § (2) bekezdésben meghatározott egyéb jogi eszközök alapján, melyek lényegüknél fogva nem hatályosulhatnak közvetlenül (ilyen lehet például a jogegységi határozat, amely csak a bíróságra kötelező, vagy általában a hatóságok és bíróságok eljárását szabályozó jogszabályok), az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban a közvetlen érintettség nem állapítható meg. A jogsérelem bekövetkezte ugyanis az ilyen esetekben szükségszerűen csak bírósági, hatósági eljáráson és aktusokon keresztül következhet be. Ezekben az esetekben a jogerős bírói döntést követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján van lehetőség alkotmányjogi panasz benyújtására.

Az elszenvedett hátrányok, jogsérelmek súlya szintén kapcsolatban áll az érintettség kérdésével, bár e tekintetben az Abtv. 29. §-ának szempontjait is figyelembe kell venni. Érdekes dogmatikai probléma, hogy az érintettség közvetlensége és a jogsérelem súlyossága, nyilvánvalósága milyen módon függ össze. Ehhez részben kapcsolódó kérdés, hogy alkotmányjogi panaszt csak alapjog sérelmére lehet-e alapozni, vagy más, az Alaptörvényben biztosított, de nem alapvető jogra, esetleg egyéb alkotmányos értékre is. Ez utóbbi problémát mindenekelőtt a jogállamiság, jogbiztonság sérelmére alapított alkotmányjogi panasz ügyek emelik ki.

Végül az érintettség kérdésére vonatkozóan még két érdekességet érdemes megemlíteni: az egyik, hogy egyes ágazati kódex jellegű törvények és rendeletek (például a közoktatást érintő jogszabályok) esetében többször előfordult, hogy a szakmai- és érdekképviselői szervezetek nyújtanak be alkotmányjogi panaszt olyan rendelkezésekre vonatkozóan is, amelyek a szakszervezeti jogokat nem, csak az egyes munkavállalók, az adott hivatást gyakorló személyek jogait érintik. Ez utóbbi esetben azonban csak az egyes konkrét, érintett személyek alkotmányjogi panasa fogadható be, és a szakszervezet csak azokat a rendelkezéseket támadhatja alkotmányjogi panasz keretében, amelyek a szakszervezeti jogokat közvetlenül érintik.

Előfordul az is, hogy az Alkotmánybíróságra tömegesen (közel ezres nagyságrendben) érkeznek alkotmányjogi panaszok, jellemzően sablonszövegű indítványok formájában (például a kedvezményes nyugdíj megszüntetésére vonatkozó jogszabályok esetében).

2. Mennyire jelentős az ügy? – Az Abtv. 29. §-a

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

A két feltétel közül az első csak a bírói döntésekkel szemben indult alkotmányjogi panasz eljárásokban releváns, ezekben az esetekben azonban bármelyik feltétel teljesülése önmagában is indokolhatja az ügy befogadását.

Az Alkotmánybíróság az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést” mint az indítvány befogadásának feltételét általában az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult ügyekben értelmezte.

A testület első féléves gyakorlatának ismeretében azonban kevés támpont ragadható meg e kritérium definiálásához, a vizsgálati módszer leírásához. Az mindenesetre látható, hogy az Alkotmánybíróság szinte minden esetben az Abtv. 29. §-a alapján, az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya miatt utasította vissza az indítvány befogadását. Több ügy volt, amelyben az Alkotmánybíróság azért nem látott alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, mert az alkotmányjogi panasz olyan kérdéseket vetett fel, amelyekben az Alkotmánybíróság korábban már elutasító döntést hozott. Fontos kiemelni, hogy ezekben az esetekben a döntés nem a *res iudicata*-érvet alkalmazta, az indokolás nem arra utalt, hogy az Alkotmánybíróság az adott ügyben (például a támadott jogszabály tekin-

tetében) már határozott, hanem azt hangsúlyozta, hogy olyan alkotmányossági kérdés nem lehet alapvető alkotmányjogi jelentőségű, amelyben az Alkotmánybíróság korábban már döntött.

IV. Befejezés

Az Alkotmánybíróság elmúlt hónapjai az alkotmányjogi panaszokat illetően elsősorban az eljárási kérdések rendezésének jegyében teltek. A döntések legnagyobb része az indítványok visszautasításáról szólt, és ezek egy részében a testület a különböző típusú alkotmányjogi panaszok befogadásával kapcsolatos szabályokat fektette le – egyelőre persze korántsem megszilárdult mércékkel és tesztekkel. A testület 2012. első félévében született döntéseinek áttekintése során megállapítható, hogy egyelőre igen szűknek mondható az érdemi elbírálásra alkalmas alkotmányjogi panaszok köre.

Az új Abtv. kötelezővé teszi a jogi képviseletet az alkotmányjogi panaszos eljárásokban. Rövid írásunk azt a célt kívánta szolgálni, hogy világosabb kép alakuljon ki az alkotmánybírósági eljárás formai és tartalmi feltételeiről, kiemelten a befogadás kritériumairól.

AZ INDÍTVÁNYOK SZÚRÉSÉRŐL¹

Kadlót Erzsébet

alkotmánybírósági főtanácsadó

I. Szűrés vagy válogatás?

Mindenekelőtt az előadás program szerinti címéből eredő, már az Alkotmánybíróság eljárását meghatározó jogszabályok születésekor – szakmai jellegű – sajtópolémiát is kiváltó félreértést szeretném tisztázni. „Szűrés vagy válogatás” történik az Alkotmánybíróságon az indítványok befogadása kapcsán?

Kétségtelen, hogy már évekkel ezelőtt, de az Abtv. „kihordási időszakában” is megjelentek az amerikai gyakorlat követését támogató (sőt annak „további oldására” irányuló) az indítványok közötti „fontossági alapon” történő szabad válogatás lehetőségének megteremtésére irányuló törekvések, ám ezek soha nem váltak igazán hangsúlyossá. A végeredmény pedig megítélésem szerint egyértelműen ennek ellenkezőjét igazolja vissza.

Az Abtv., illetve az Ügyrend világossá teszi, hogy az Alkotmánybíróság nem jogosult az indítványok közötti „válogatásra”, amely az Amerikai Legfelsőbb Bíróság – erős mérlegelési jogon alapuló, s ezért korlátozottan kiszámítható – gyakorlatának felel meg. Az indítványok befogadásának feltételei ugyanis részben a törvény, részben az eljárást közvetlenül alakító, (a korábbiakkal szemben legitim felhatalmazáson alapuló) szervezetszabályozási eszköznek minősülő jogi dokumentumban ténylegesen meghatározottak. Ez a fixáció ugyanakkor nem egyszerűen az indítványok vizsgálatára irányuló „igazodási pontok” kijelölését jelenti, hanem – ahogyan a későbbiekben néhány ponton majd rámutatok – meglehetősen konkrét, tettenérhető, ellenőrizhető tartalmi és formai követelményeket takar.

A kialakult szabályozás sokkal inkább a német kotlát követi – amelytől egyébként szirénhangok éppen úgy óvták a jogalkotót, mint az imént említett másik típusú megoldástól. Hangsúlyozandó azonban, hogy bár a kotta hasonló, de nem azonos azzal. Nem is lehet, mert alapjogi szempontból a két jogrendszer között rendkívül lényeges különbségek vannak a rendes bíróságok működését meghatározó szervezeti jogi és a gyakorlatukat alakító szakjogi szabályozás között.

Magyarországon a rendes bíróságok továbbra sem látnak el

- intézményesített,
- konkrét jogi eljárások szerint formalizált,
- vagy jogintézményekben materializált alapjogvédelmet.

A büntető eljárásjogot például tipikusan olyan jogterületként tartja számon a szakmai közvélemény, ahol dogmatikai szinten és a konkrét eljárási megoldásokat illetően is rendkívüli hasonlóság van a német és magyar jogrend között. Ám ha az alapjogi védelem oldaláról közelítünk, messze nem elhanyagolható különbségeket fedezhetünk fel.

Csupán három példát említve: Németországban – a klasszikus tárgyalás előkészítési teendőket mintegy „megelőzi” a vád „befogadhatóságának” vizsgálata, amely azt célozza, hogy a nyilvános bírósági eljárásnak alkalmatlan vád alapján senki ne legyen kitéve;

– a felülvizsgálati eljárásban – amelynek valójában alig van köze a mi felülvizsgálati eljárásunkhoz (az sokkal inkább perújrafelvétel) – kimondottan alapjogi sérelmek is orvosolhatók;

– az eljárás során az EJEB döntéseit a bíróságoknak és a hatóságoknak közvetlenül, kell alkalmaznia.

Az ilyen és a hasonló különbségeket nyilván ki kell egyenlíteni, amire nagyobbreszt alkalmas lehet a többlet lehetőségeket biztosító alkotmányjogi panasz intézménye, vagy a bírói kezdeményezés terén a szélesebb jogkör biztosítása, esetleg ezek kombinációja, kiegészítve az alapjogi biztos speciális jogosítványaiával. Az „alapjogi védelemhez való jutás” azonban nem lehet ilyen vagy olyan szempontok szerint kiváltságos szerencsések privilégiuma, ennek a biztosítéknak valamennyi eljárás érintettjét azonos feltételekkel kell megilletnie. Ez a követelmény már eleve kizárja az ügyek közötti „szabad válogatást”, sőt kimondottan megkívánja, hogy az ügyek szűrése csak a befogadásra való alkalmasságról szóljon, és azonos szempontokon alapuljon.

Mindez akkor garantált, ha

– az alkotmánybírósági eljárás megindulásának feltételeit és követelményeit a törvényalkotó előzetesen és kellő konkrétsággal meghatározza;

– ám ezt csak abból a szempontból teszi, hogy meghatározza azokat a kellékeket, amelyek az indítvány érdemi elbírálásra való alkalmasságát tekintve a kellően egzakt előzetes és folyamatos vizsgálatot támogatják.

Megítélésem szerint ezeket a követelményeket az Abtv. és az Ügyrend tételes jogi rendelkezési jelenleg legalább három dimenzióban támogatják.

1. Az Abtv. – törvényi szinten – (a három eltérő típusú alkotmányjogi panasz kritériumainak rögzítése mellett) meghatározza, az Ügyrend pedig tovább részletezi az elbírálásra alkalmas ügyek befogadásáról szóló erősen tételes jogi szemléletű szabályokat; és korrekt

¹ A 2012. február 29. az Alkotmánybíróságon megtartott, a HVG-ORAC Kiadó által szervezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

módon elrendezi a visszautasítás, megszüntetés lehetséges esetköreit. Megemlítenő még az is, hogy az utóbbi körben a jogalkotó előzetesen törekedett a *res iudicata* helyzetek megfelelő kezelésére.

2. Önmagában az a körülmény, hogy a szűrés szempontjai között mérlegelést igénylő elemek is szerepelnek, még nem jelent az ügyek közötti önkényes válogatást. Ez két különböző fogalom. A kritériumok sokrétű meghatározása, a mérlegelés során követendő igazodási szempontok kijelölése ugyanis eleve objektíválja valamennyi indítvány/beadvány azonos mérce szerinti értékelését. Ebben az esetben is – mint minden más eljárásban – igaz, hogy a mérlegelés teljes kizárása sokkal inkább az egyenlőtlenségek kezelését lehetetlenítené el. Ám egy funkcionálisan alapjogvédelem orientált eljárásban ez egyúttal azt is jelentené, hogy az emberi méltóság legfontosabb dimenziójában, a végső jogvédelem szintje szűkülne be. Az alapjogi bíraskodás egyik legfontosabb ismérve ellenben éppen az, hogy ezt, amennyire lehet tagítani kell.

3. Az Abtv., illetve az Ügyrend alapján az Alkotmánybírósághoz érkezett beadványok több szakaszos befogadási eljárásnak alávetettek. Nem önmagában véve a több szint a garancia, hanem a rendszer felépítése. A kezdeti szakaszban meglehetősen szűkre szabott jogértelmezési lehetőség mellett, erősen tételes jogi típusú szabályok mentén van csupán lehetőség a beadvány alkalmasságának megkérdőjelezésére. Ez a megoldás biztosítja, hogy az indítványok tartalmi jellegű szűrése minden esetben közel kerülhessen akár egyfajta „érdemi elbíráláshoz” is, amikor annak alapjogi szempontból valódi jelentősége lehet. Valójában az indítványok – befogadhatóság szempontjából történő vizsgálata – különböző eljárásjogi intézmények keretében szinte az eljárás egésze során lehetséges², ám úgy, hogy a hatékony eljárás szempontjai szerint a későbbi szakaszokban

a) egyrészt lehetőség nyílik a korábbi szakaszok tévedéseinek korrigálására,

b) egyre erőteljesebbé váló indokolási kötelezettség mellett újabb szempontok is értékelésre kerülhetnek.

Alapvetően ez tehát egy olyan komplex szisztéma, amelyben jogbiztonsági szempontból is az egyre inkább a megtöbbszörözött kollektív bölcsesség jelenti annak garanciáját, hogy nem lehet szó az ügyek közötti válogatásról, hanem – amennyire csak lehet – közelítően egységes mérce szerinti „érdemi elbírálásra való alkalmasság” szempontjából való szűrés történjen. Végső soron ez a biztosíték arra, hogy az Alkotmánybíróság elsősorban érdemi választ adjon a panaszban foglalt kérdésekre.

II. A szűrés/befogadás szakaszai

Az alkotmányjogi panaszt tartalmazó indítványok befogadásának tartalmilag és formailag – önmagukban is több fázisra bontható – jól elválasztható szakaszai vannak. A tág értelemben vett befogadási eljárás két fő részre osztható:

– az ún. előzetes szűrésre;

– a szignálást követő szűrésre.

1. Az előzetes szűrésnek szintúgy két, jól elkülöníthető fázisa van, amelyek egyenként is két-két etapra bonthatók.

– Első a főtítkár rendelkezése alatt álló szakasz, amely áll:

a) a főtítkár által önállóan gyakorolt hatásköröket tartalmazó előkészítő eljárásból és;

b) az egyesbíró elé tartozó ügyek elintézéséből, melyben a főtítkár előkészítő szerepet tölt be.

– Az egyesbírói eljárásnak úgyszintén két típusa van:

a) azon ügyek végleges lezárására szolgáló ügycsoport, amikor a főtítkári hatáskörben tett intézkedések ellenére (pl. tájékoztató levél) az indítványozó ragaszkodik az eljárás további folytatásához;

b) azon kérdésekben való döntéshozatal, amelyek kezelése eleve nem tartozik a főtítkár hatáskörébe.

Az előzetes eljárásban kétféle eljárási cselekmény foganatosítható: intézkedés és döntés.

Intézkedések megtételére az Abtv. alapján körülhatárolt, az Ügyrend által részletezett jogi keretek között elsődlegesen a főtítkár jogosult, formalizált, határozatban testet öltő döntési jogosultsága azonban az egyesbírónak van. Az Abtv. 55. § (2) bekezdése alapján a főtítkár megvizsgálja, hogy az Alkotmánybírósághoz intézett kérelem a tartalmi és formai követelményeknek megfelel-e, de önálló, az ügy sorsát véglegesen lezáró határozati formát igénylő megoldások legalizálása az egyes bíró hatáskörébe tartozik.

Nem véletlen, hogy a vizsgálati szempontokat tartalmazó, az Ügyrend 25. § (2)–(3) bekezdései ennek megfelelően az önálló főtítkári kompetencia keretében vezényelt szakaszra vonatkozóan nem is indítványról, hanem beadványról tesznek említést. Ha úgy tetszik a beadvány indítvánnyá csak akkor válik, ha az önálló főtítkári szakaszon túljut (s akkor sem mindig).

A törvényben és az ügyrendben meghatározott feltetelek mentén az elbírálásra alkalmatlan ügyek jelentős része ebben az előzetes szakaszban egyszerűsíthető, s az e folyamaton túljutott indítványok elvileg az érdemi elbírálás fázisába lépnek. Pontosabb azonban úgy fogalmazni, hogy ezzel az ügy átkerül az alkotmánybírák és az Alkotmánybíróság testületei hatáskörébe, de a tartalmi értelemben vett befogadhatósági vizsgálat még mindig tág kereteket biztosít a szűrésre, s a szignálást követő szakaszba jutás még nem garancia érdemi elbírálást.

2. A szignálást követő szakaszban a befogadhatóság vizsgálata során három szinten valósulhat meg a szű-

² Mind a befogadás, mind a szűrés kifejezést, itt a legszélesebb értelmében használom.

rés. Az előző szakasz hibáit revideáló eljárást folytathatnak:

– az előadó bíró, azzal, hogy a visszautasításról feljegyzést és végzés tervezetét készít (vagy a befogadásról szóló indokolt javaslattal ellátott döntést, illetve közvetlenül érdemi tervezetet terjeszt a teljes ülés elé);

– a feljegyzés és a tervezet körözése során valamennyi további alkotmánybíró az észrevételezési eljárásban;

– az Alkotmánybíróság testületei – akár – a végleges döntéshozatal során is.

III. „Praxisorientált” problémák az előzetes eljárási szakaszból

Nyilván egy időkerethez kötött előadásban nincs mód végigmenni még az előzetes szűrés valamennyi pontján sem, a rendelkezésre álló alkotmánybíróági gyakorlat tükrében pedig a tartalmi értelemben vett szűrés során felmerült problémákra végképp nem adható végleges válasz. Azt azonban mindenképpen fontosnak tartom, hogy az eddigi tapasztalatok fényében felvillantsak néhány olyan kérdéskört, ahol az együttgondolkodás segítheti a helyes megoldások kialakítását. A minden szempontból megújuló eljárási rendben együttgondolkodni ugyanis nem csupán az Alkotmánybíróság belső köreinek (bíráinak, tanácsadóinak) kell, hanem alkotmányjogi panaszok esetén az indítványok eredőjeként funkcionáló ügyvédeknek, s az alkotmányjogi panasszal rokon vonásokat mutató bírói kezdeményezések előterjesztőinek is. A „belterjesség” véleményem szerint éppen hogy a „legjobb gyakorlat” kialakítása ellen hat.

1. Az alkotmányjogi panasznak nevezett beadványok kapcsán elsőként az vizsgálendő, hogy kérelem megfelel-e, a három különböző típusú alkotmányjogi panasz valamelyikének. Tévedések elkerülése végett: ezt azonban nem úgy kell érteni, hogy a főtítkár addig „sakkozik” a beadvánnyal, amíg kitalálja, hogy régi típusú, valódi vagy közvetlen panaszról van-e szó. Az indítvánnyá válásnak alapfeltétele, hogy a beadvány tartalmazza:

– az Abtv. szerinti megfelelő hivatkozási alapot és azon elemek megjelölését, illetve kifejtését, amelyek az adott típusú panasz kapcsán relevánsak.

Persze amint a gyakorlatra váltunk – mint minden – ez is csak látszólag egyszerű kérdés, s ennek igazolására az eddig felmerült problémák közül két kört emelnek ki.

a) Szinte az első kérdésként merült föl, hogy előterjeszthető-e párhuzamos/alternatív indítvány a régi típusú és a valódi alkotmányjogi panasz viszonylatában.

Véleményem szerint igen, s mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság érdemi határozatban testet öltött értelmezési gyakorlata ki nem alakul a „hivatalból való átvizsgálhatóság” határai (jogszabályt, döntést is megsemmisít) és az alkalmazási tilalom önálló kimondása te-

kintetében, önmagában ez nem képezheti akadályát az érdemi elbírálásnak.

Az indítvánnyá formálandó tények kategorizálása különösen akkor nehéz, ha az Alkotmánybíróság még az Alkotmány hatálya idején *pro futuro* hatállyal megsemmisített egy jogszabályi rendelkezést, de adott ügykategóriában még folyamatban lévő perek vannak. Erre az Abtv.-ben sincs kádencia, s így mind a bírák, mind az ügyvédek számára egyenlőre gondot jelent az indítványuk megalapozása. (Ez a helyzet pl. a kormánytisztviselők, illetve köztisztviselők indokolás nélküli felmondásáról szóló döntés kapcsán. Őszintén szólva csak fokozza a zavart, hogy az alkalmazási tilalom önálló kimondásáról az Alkotmánybíróság az Alkotmány hatálya idején is szinte utolsó pillanatban változtatta meg gyakorlatát. Bár ez sokak örömeire és meggyőződésem szerint is helyesen történt, de a gyakorlat megszilárdítására már nem maradt idő, így most sokakat aggodalommal tölt el, hogy vajon tartja-e ehhez magát a testület.)

A döntés joga nyilván nem az én kezemben van, de úgy vélem az lehet az erkölcsi közös nevező, ha a vitatható esetekben az indítványozó korrekt levezetését adja az alternatív indítvány mindkét pontjára vonatkozó álláspontjának, az Alkotmánybíróság pedig a lehető legkorábbi alkalommal – az indítványt barátságosan kezelve – a további esetekre szóló iránymutatást ad. Ügyek nélkül azonban ezt nem lehet megtenni.

b) A második probléma az Abtv. 30. § (4) bekezdése szerinti, a közvetlen panaszokkal kapcsolatos ún. 180 napos határidő az. (A jogszabály hatályba lépésétől számított 180 nap ugyanis a közvetlen panasz esetén az indítvány előterjesztésére szóló jogvesztő határidő.)

Nem kell nagy tudomány annak felismeréséhez, hogy a jogszabály jelenlegi szövege nem különösebben támogatja az alapjogi védelem kibontakozását, mert gyakorlatilag az összes, már 180 napot meghaladó határidőn túl hatályba lépett jogszabály esetén eleve kizárta teszi a közvetlen panasz benyújtását. Erre még lehet azt mondani, hogy eleve ez volt a cél, sőt még ideológia is keríthető mögé: így lehetett elkerülni a szűkített utólagos normakontroll életben tartását a múltban elfogadott jogszabályok tekintetében. Ez egy sajátosan limitált értékű cél, amiről mindenkinek – saját alkotmányjogi felfogása szerint – lehet pozitív vagy negatív véleménye (nekem negatív), de ezen még túl lehetne lépni.

A baj ezzel a rendelkezéssel, hogy az esetek jelentős részében a jövőre nézve is hasznavehetetlenné teszi a közvetlen panasz intézményét. Ez pedig egy alkotmányos eszköz esetén igen aggályos.

Példaként ebben az esetben sem kell a fantázia világába menni. A számos már felmerült konkrét kérdésből én két, egymástól távoli jogterületre tartozó esetkört említenék.

Mint tudjuk a tájvédelmi körzetben (kivételesen természetvédelmi területen), lakókkal szemben jogszab-

bálya alapja volt és lesz is bizonyos, például tulajdont, szabad mozgást érintő alapjogi tilalmaknak. Mindaddig, amíg valaki nem lakik ilyen területen nem tudja igazolni a közvetlen panasz egyik feltételét jelentő érintettséget, ha viszont a korlátozást tartalmazó jogszabály hatályba lépését követő 180 napon túl költözik ide, akkor meg a jogvesztő határidő folytán nem igényelheti alapjogi védelmet. Ez azért erős aránytévésztesnek tűnik.

A másik példa a büntetőjog területéről való, s ezúttal még csak nem is a terhelt jogaival kapcsolatos. A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés esetében a dolog természeténél fogva rendszeresen érintetté válnak harmadik személyek is (akár egy online házkutatáskor, akár távközlési eszköz megfigyelésekor), s jelenleg éppen arra tart a világ, hogy az ilyen eszközök tárháza bővül. Őszintén szólva, az erre vonatkozó jogszabályok hatályba lépését az emberek döntő többsége nemigen követi, s miért is tenné. Ugyanakkor arról, ha valaki harmadik személyként érintetté válik, vagy nem jóval az eszköz alkalmazását, de pláne a vonatkozó jogszabály hatályba lépését követő 180 napon túl értesül. Már eddig a pontig is számos vitatható korlátozás van/lehet az ilyen ügyekben, de sajnos ez fokozható.

Azalatt, amíg az értékelés során el nem dől, hogy valaki vétkes harmadik személy az ilyen ügyben, s hogy felfedhető előtte az érintettség ténye, addig sor kerülhet arra, hogy ún. C típusú ellenőrzésként ismert alkalmazási feltételhez kötött állást pályáz meg, amelyet viszont azért nem fog elnyerni, mert „bizonytalan státusú érintettként” van nyilvántartva. Ezzel azonban sérül a közhivatal viseléshez való alkotmányos joga.

Az ilyen esetek orvoslására tipikusan a közvetlen panasz lenne alkalmas, de az Abtv. vonatkozó rendelkezése szinte száz százalékos biztonsággal zárja ki annak igénybevételét. Nem tűnik túlzásnak tehát azt mondani, hogy jelenlegi formájában ez egy halott jogintézmény.

Tapasztalati tény, miszerint a rossz jogszabály általában „nem éri be azzal”, hogy nem rendezi el azt a jogviszonyt, amelynek kezelésére megalkották, egyfajta mételeyként egyéb hatásokat is kifejt. Ebben az ügyben máris felmerült egy olyan megoldás alkalmazása, amely csak további jogvitákhoz s közben akár a rendes bíróságok helyzetének romlásához vezethet.

Mint tudjuk a közvetlen panasz hatókörébe elvileg azok az esetek tartoznak, amikor az érintett számára kizárt a bírói út. Már tudunk azonban olyan elképzelésről mely szerint, ha az Abtv. ezen hibás rendelkezése adott ügyben elzárja az érintettet a közvetlen panasz előterjesztésének lehetőségétől, akkor csak azért fog pert kezdeményezni, hogy rendelkezésére álljon egy elutasító bírói döntés, amely a klasszikus vagy valódi panasz keretében támadható lesz, s ezen keresztül behozható a valódi – az eredetileg közvetlen panasz tárgyát képező – probléma az alkotmánybírósági eljárásba.

Magam kicsit kételkedő vagyok ennek az útnak a járhatóságában, mert szerintem a kikényszerített negatív döntés esetén csak ez a határozat, illetve az azt megalapozó bírói eljárás támadható. Nem tudom azonban kizárni, hogy születhet komoly ügyben, olyan, értékelhető teljesítményt jelentő indítvány, amelynek kapcsán az Alkotmánybíróságnak saját alapjogvédelmi funkciójából kiindulva másként kell eldöntenie a helyzetet, mert a szűkítő értelmezés révén ezzel kerül szembe. Azt is látni kell azonban, hogy a befogadó álláspont térnyerése nem lesz kedvező a rendes bíróságok ügyszálalékának csökkentése szempontjából. Inentől fogva ugyanis a negatív bírói döntés kikényszerítése szükségképpen az alapjogvédelem megalapozásának eszközévé válik.

2. Egy másik problémakör az indítványozói jogosultság kérdése, amely persze már szorosan összefügg az érintettség kategóriájával.

Úgy vélem, az előzetes szűrés szakaszában csak a nem jogosulttól származó indítványok legnyilvánvalóbb eseteit tartalmazó, vagy ebben a körben hiánypótlás „gyanús” beadványok rendezhetők el végérvényesen. Ez persze nem kevés, s a többség számára ennek a megítélése nagyon hétköznapi ügynek tűnik. Ám – ahogy lenni szokott – a „magától értetődő” kategóriában többnyire nem kevés vitás pont van. Ezek közül, ismét csupán kettőt emelnék ki.

a) Az egyik kiskorú indítványozói jogosultsága, amely mellett azért nem mehetünk el szó nélkül, mert a társadalom – öngondoskodásra nem, vagy csak korlátozottan képes – jelentős részét érinti, akiket egyébként az Alaptörvény is közvetlenül extra védelem alá helyez. (pl. XV., XVI., XVIII. cikk).

Az alkotmánybírósági eljárást önállóan szabályozó Abtv. és az Ügyrend nem rendezi ezt a kérdést, de álláspontom szerint be kell fogadnunk az eljárásjogokban egységesen bevett gyakorlatot, mely szerint a kiskorú érdekében a törvényes képviselője illetve a gyámhatóság is felléphet, mert különben a lakosság negyede alapjogvédelem nélkül maradna. A régi típusú, illetve a valódi alkotmányjogi panasz esetén természetesen ez kevésbé problematikus, hiszen a peres eljárásban (esetleg nemperes ügyben) sem önállóan eljáró alany a kiskorú, de a közvetlen panasz esetén a törvény sugalmazása szerint a közvetlen érintettséget kell igazolni.

Ugyanakkor azonban, az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése – minden megkötés nélkül – a szülők köteletségévé teszi a kiskorúakról való gondoskodást, a R) cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy az Alaptörvény a jogrend alapja, melynek rendelkezéseit (3) bekezdés szerint azok céljával összhangban kell értelmezni. Ezek fényében nehéz lenne igazolni, hogy pusztán a közvetlen érintettség hiánya alapján az alapjogi védelem érdekében való fellépésben a törvényes képviselő korlátozható.

Nem vitás, hogy büntetőügyekben a régi típusú és a valódi alkotmányjogi panasz esetén is kissé bonyo-

lultabb a képlet. Ott ugyanis a fiatalok terhelte az eljárás önálló alanya, aki ebben a minőségében közvetlenül jogosult az Alkotmánybíróság előtt alapjogi védelemre. Az ellene folyó büntetőeljárás azonban nem érinti a szülői jogok gyakorlását, különösen nem azokat, amelyek egyenesen az Alaptörvényből fakadnak. Többek között a büntetőeljárásban is pontosan azért van önálló jogorvoslati joga a törvényes képviselőnek, mert a jogalkotó nem ismeri el elegendőnek a fiatalok jogvédelmi kompetenciáját. Kizárt tehát, hogy a jogorvoslati funkciót betöltő alkotmányjogi panasz eljárásból a szülő (illetve törvény szerinti helyettesítője) kizárható lenne.

b) A másik ügycsoportra vonatkozó probléma gyökerei az előzőhöz hasonlóak de a megoldás nem feltétlenül azonos. A felnőttkorú korlátozottan cselekvőképes, illetve cselekvőképtelen, illetve a büntető ügyszakban a kóros elmeállapotú terhelte esetében a kiskorúak alapjogi státusához hasonló gondokkal szembesülünk.

A cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezett esetben a régi típusú és a valódi alkotmányjogi panasz kezdeményezése a törvényes képviselőtől nyilván nem vonható meg. A közvetlen panasz vonatkozásában pedig véleményem szerint az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltósághoz való jog és a XV. cikk szerinti esélyegyenlőségi klauzula együttes értelmezéséből az R) cikk alapján ugyancsak vizsgálható a képviselő fellépési jogosultsága.

Bonyolultabb, és a rendes bíróságok, valamint az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárások közvetlen kapcsolatát kissé más kontextusba helyező kérdéseket vet fel a kóros elmeállapotú terhelte problémája.

A büntetőeljárás ezen, speciális helyzetben lévő alanyának jogi védelméről a Be. – a védelemhez való jogon túlmenően is – több síkon is gondoskodik. Helyzetére tekintettel jogokat biztosít a törvényes képviselőnek, illetve a házastársnak, élettársnak a rendkívüli perorvoslat esetén a perújítási eljárásban és az elmeállapot felülvizsgálatára irányuló különleges eljárás kapcsán. Kérdés hogy a nevezettek eme kompetenciája megalapozza-e azt, hogy számára alapjogi védelemért folyamodjanak, minthogy az alkotmánybírósági eljárás nem automatikus folytatása a rendes bíróság előtti eljárásnak, s így annak résztvevői nem is „hozzák magukkal” automatikusan az ottani státusukat és extra jogait. Ugyanakkor azzal a ténnyel, hogy az Alaptörvény előremutatónan megteremtette a bírói döntéssel és eljárással szembeni valódi alkotmányjogi panaszt, mely végső soron jogorvoslati eszköz, nem zárnam ki eleve annak lehetőségét, hogy mindazok, akik az alapeljárásban védelmi típusú jogokkal rendelkeznek, közvetett módon, az eredeti (alap eljárásbeli) lehetőségeiket nem meghaladó körben, alapjogvédelmi síkon is felléphessenek. Az emberi méltósághoz való jog és az esélyegyenlőségi klauzula „nem tilt” egy ilyen értelmezést.

Minden bizonnyal ez is olyan nyitott kérdés, amely-

re csak konkrét ügyben lehet választ adni, de azt nem gondolnám, hogy ezt az előzetes szűrés kapcsán a főtitkár vagy az egyesbíró – legalábbis kialakult – gyakorlat nélkül jogosult lenne eldönteni.

3. Ezen ponton kell szót ejteni az Abtv. 26. § (3) bekezdésével kapcsolatos értelmezési gondokról, amely a legfőbb ügyésznek ad jogosultságot a régi típusú alkotmányjogi panasz kezdeményezésére akkor,

- ha részvételével zajlik az egyedi ügy,
- ha a jogosult jogainak védelmére nem képes,
- ha a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

Ez fontos lehetőség, annak ellenére, hogy a szervezeti és a szakági törvények jelenleg ezt a lehetőséget saját rendszerükbe nem csatornázták be megfelelően. Ezen vagy a jogalkotó önmagától segít, vagy az eljárások résztvevői az alapeljárásban, kapcsolódó indítványokkal segítik elő, hogy az ügyészi szervezet ne csupán az önbeporzás lassú folyamatában aknázza ki ezt a lehetőséget. Nem tartom kizártnak, hogy például az előző pontban jelzett „hátrányos helyzetű” eljárási alanyok helyzete részben például ezen a módon oldódjék meg.

Ezzel együtt értelmezni való itt is akad bőven az Alkotmánybíróság számára.

Rögtön az első kérdés, hogy miként értelmezendő az ügyész részvétele az ügyben. A polgári eljárásban ugyanis nem mindig kötelező a személyes részvétele, akkor sem, ha kezdeményezője vagy résztvevője az eljárásnak, vagy nincs is olyan szakasza (például a nemperes) eljárásnak, ahol egyáltalán közvetlen megjelenési lehetőségre mód nyílna. Megtélészem szerint azonban ebben az esetben a részvétel nem a személyes közreműködést, hanem az ügyben való bármilyen perbeli pozíció szerint azonosított fellépést jelent, mint hogy az Abtv.-ben a személyes kitétel nem szerepel.

A második kérdés, hogy mit jelent az Abtv. hivatkozott szabálya szerinti azon feltétel: miszerint a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. Ezeknek a személyeknek egyetlen egy (azonos), konkrét egyedi ügyben kell érintettnek lenni vagy adott típusú, de mindig az ügyész részvételével folyó „ügycsoportra” is kivetíthető ez a kategória?

Véleményem szerint a progresszív válasz mindenképpen ez utóbbi. Értelmetlennek tűnik ugyanis, hogy például egy, az Alaptörvénnyel ellentétesen megfogalmazott tanúzási akadály esetén sorozatindítványokkal forduljon az Alkotmánybírósághoz minden olyan esetben, ahol egy-egy ügyben nagyobb számú tanú fordul elő, vagy ki kelljen várni, amíg akad egy olyan ügy, ahol végre nagyobb számú ember szenved alapjogi sérelmet. Felhívnam a figyelmet arra, hogy valahol már ebbe az irányba, a tömeges sérelem bekövetkezésének elhárítása érdekében teendő intézkedések védelmére mutatott az Alkotmánybíróság korábbi, ún. parkolási ügyben hozott azon határozata, amikor önmagában az alkalmazási tilalom kimondásának helytállóságáról rendelkezett.

A harmadik kérdés, hogy mit jelent ebben a kontextusban a jogosult védelmi kompetenciájának hiányossága. Fizikai vagy mentális értelemben nem képes önálló jogvédelemre vagy azért, mert olyan körbe tartozik, amelyik eleve nem lett külön becsatornázva az alkotmányjogi panaszosok körébe?

Az alkotmányjogi panasz természeténél fogva minden igyekezet és jószándék ellenére mindig lesz olyan alanyi kör, amelyik kimarad az eljárás kezdeményezésére jogosító pillanatnyi, közvetlen érintettség köréből. Máskülönben a panasz eljárás bárki által kezdeményezhető utólagos normakontrollá válik.

Egy konkrét ügyön keresztül talán ismét jobban megvilágítható a dolog. A büntetőeljárásban a hatóság tagja vagy büntetés-végrehajtási intézet állományába tartozó, illetve rájuk tekintettel más személy személyi védelmét kizárólag a szervezet vezetője, illetve a parancsnok kezdeményezheti. A probléma abból adódhat, ha például a kezdeményezés feltételeinek szűkre szabottsága, vagy szűkítő értelmezést lehetővé tévő értelmezése folytán a jogosult nem jár el a kezdeményezés ügyében. Ez mindig konkrét üggyel függ össze, ugyanakkor ez a procedura olyan értelemben kívül van azon, hogy az eljárás nem per részeként zajlik, nem lesz része a terhelt felelősségéről szóló bírói döntésnek, s bizony az „egyéb személyek” (pl. a bv. tiszt gyermeke) biztos, hogy nem érintette egyébként az eljárásnak. Egyszerűen olyan fenyegetett alany, aki akár az élete védelme érdekében az ügy miatt lenne jogosult védelemre. Ez az alanyi kör tehát egészen biztosan semelyik alkotmányjogi panasz kategóriája körében nem fog tudni fellépni, azaz jogainak védelmére nem képes.

Remélhetőleg legalább a legfőbb ügyész kivételes kompetenciája értelmezhető lesz oly módon, hogy jogosult eljárni alapjogi védelem címén az ilyen esetekben. Ebben az esetben példa értékű lehet a német Alkotmánybíróság azon döntése, amikor a panaszos olyan tartalmú kifogása alapján ismerte el az érintettséget, miszerint az alapjogi problémát éppen az okozta, hogy rá egy norma hatálya nem terjed ki, nem címzettje annak. A gordiuszi csomót a testület egyetlen mondattal vágta át: akkor válik a panaszos érintetté, ha a kifogásolt szabály megsemmisítése révén az ő helyzete javul. Az azonban megint csak biztosnak tűnik, hogy az előzetes szűrés során az ilyen fajsúlyos kérdés nem lesz eldönthető.

IV. Határvonal az előzetes szűrés és tartalmi vizsgálat között

Az imént vizsgált, az érintettség kérdéskörével meg is érintünk a szűrés legkritikusabb pontjaihoz.

Ahogy említettem az érintettség és jogosultság egy bizonyos ponton szoros összefüggésbe kerülnek egymással és az előzetes szűrésnek ilyenkor éppen az lehet a funkciója, hogy átengedi az értelmezést az Alkotmánybíróság testületei számára. Van azonban még

ezen kívül legalább további három kategória, ahol az előzetes vizsgálat csak a legnyilvánvalóbb esetekben jelenthet valódi szűrést – s legalábbis az első időkben – ezek legkorábban csak a befogadhatóság tartalmi vizsgálatokor értelmezhetők. Ide tartozik, hogy

- a) a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség állapítható-e meg,
- b) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről szól-e a kérelem,
- c) alapjogi sérelmet állít-e az indítvány.

1. Ezzel szemben – ahogyan azt az Ügyrend is tartalmazza az előzetes szűrés során számos, objektíve eldöntendő és eldönthető kérdés a véglegesség igényével vizsgálható.

A főtítár önálló eljárás keretében teljes körűen térképezi fel, hogy:

- a beadvány egyáltalán indítványnak minősül-e,
- megfelel-e a formai kellékeknek: tartalmazza-e az indítványozó nevét, lakóhelyét, székhelyét – ha az indítvány ehhez kötött – a közjogi tisztségviselők esetén a megjelölt tisztséget,
- része-e az adatkezelésre vonatkozó nyilatkozat,
- megtörtént-e a képvisleti jogosultság igazolása,
- részletezték-e alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozói jogosultság megállapítására vonatkozó rendelkezéseket,
- felhívták-e pontosan a vizsgálni kért jogszabályi rendelkezést,
- megjelölték-e az Alaptörvény rendelkezéseit (a sértült nemzetközi egyezményt),
- van-e benne megfelelő indokolás (az összefüggések kifejtése a támadott rendelkezés és az Alaptörvény felhívott rendelkezései között),
- van-e határozott kérelem,
- csatolták-e a megfelelő dokumentumokat,
- a dokumentumokat a képviselő aláírta-e,
- megtartották-e a 60, illetve 180 napos jogvesztő határidőt,
- csatoltak-e igazolási kérelmet.

Az egyesbírói eljárás az érdemi vizsgálat nélküli visszautasításra, illetve szükség esetén megszüntetésre terjed ki. Ennek keretében az egyesbíró:

- ellenőrzi, hogy pótolta-e 30 napon belül a főtítári felhívásnak megfelelően a hiányokat (ha volt ilyen),
- határidőben benyújtott, illetve igazolási kérelemmel ellátott-e az indítvány,
- (az egyértelmű esetekben, hogy) jogosulttól származik-e a kérelem,
- AB hatáskörébe tartozik-e az indítvány elbírálása,
- nem nyilvánvalóan alaptalan-e az indítvány,
- nem minősül-e (tartalmi) res iudicatanak az indítvány,
- kimerítette-e az alkotmányjogi panaszos a jogorvoslati jogait,

A nyilvánvaló esetekben a vizsgálat ebben a szakaszban is lezárható abban a kérdésben, hogy az indítványozó:

– a sérelmezett bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve

– alapjogi sérelmet állít-e.

Megítélésem szerint kár lenne felengedni a teljes formai megfelelés ellenére testület elé azokat a kérelmeket (mégoly ügyvédi pecséttel ellátva is), ahol:

– a szelíd feleséghez való alapjogra hivatkozik az emberi méltósághoz való jogból kiindulva,

– a tárgyalótermek egységessé tételére vonatkozó igényt fogalmaz meg a törvény előtti egyenlőség jegyében,

– facebook használathoz való alapjogot állít az információs alapjogra hivatkozással.

Az előzetes szűrésnek az időszűrő és a hatékonyság szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Arra is szolgál, hogy a tanácsba felkerülő indítványok minőségi vizsgálatát segítse elő, s kímélje a szignált bírót az indítványozói fantázia melléktermékeitől.

2. A tartalmi szűrés mélységében – az utóbb említett kérdésekre vonatkozóan is – csak a szignált bírónál, illetve tanácsban, teljes ülésen történhet meg. Ez azonban már maga a befogadási eljárás. A befogadásról szóló indokolt döntés ugyanis már olyan tartalmi kérdéseket érint, amelyek csaknem az ügy érdemi elbírálását – de legalábbis érdemi elbíráhatóságának nagyon gondos elemzését – a teszik szükségessé.

Az általános befogadási feltételekre vonatkozó mérceket illetően, alighanem csak a konkrét ügyeket vizsgálva, hosszabb idő múlva alakulhat ki olyan értékelhető, iránymutató gyakorlat, melynek alapján már az előzetes szűrés során is, akár már a hiánypótlásra való felhívás keretében, követhető eljárás alakulhat ki. (Nem véletlenül utalja az Ügyrend 30. §-a főszabályként a tartalmi vizsgálatot az előadó alkotmánybíró elsődleges hatáskörébe.) Jelenleg kimondottan helytelen lenne az előzetes szűréssel, testületi rálátás nélkül akadályozni például az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fogalmának tisztázását, ami az érintettség mellett az egyik legnehezebben megítélhető kategória.

Noha tudom, hogy az indítványok megalapozásakor az indítványozónak ennek a kérdésnek az indoklására is ki kell terjeszkednie, az új eljárási rendből még hiányzó mértékadó gyakorlat hiányában Paracelsus rózsáját most nem fogom tudni felmutatni. Azonban, hogy a rapid vizsgálat képtelenségét érzékeltessék, ám segítsék az indítványok megalapozását a német gyakorlatból felsorolok néhány ide vonatkozó, a gondolkodást segítő példát.

a) Alapvető alkotmányjogi jelentőségű a kérdés, ha az alaptörvényből nem adható közvetlen válasz az adott probléma megoldására. Szemben azonban a német gyakorlattal ez nálunk mindaddig nemigen lehet majd mérce, míg a rendes bírósági eljárásban nem jelent automatizmust az Alaptörvény alkalmazása. Ehhez azonban a szakjogi eljárási rend átalakításra szorul.

b) Vizsgálandó ez akkor is, ha nincs az adott kér-

désben alkotmánybírói döntés. Ellenben ez semmiképpen nem jelent automatizmust, mert a befogadaskor áttekintendő, hogy a probléma enélkül is megoldható-e vagy sem, s a döntésnek lenne-e kihatása az ügy érdemi megoldására.

c) Gyakrabban megalapozza a panasz befogadását, ha a tudomány és/vagy az ítélkezési gyakorlat az adott kérdésben megosztott. Ez ott sem jelenti tudományos „igazságok” eldöntését. Az Alkotmánybíróság iránymutatása arra szorítkozik, hogy az alkotmányjogi és a szakjogi dogmatika szigorú összevetésével és az abból való következtetések bemutatásával orientálja az ítélkezési gyakorlatot az alapjogilag kompatibilis megoldások keresésére.

d) Támogatja a befogadhatóságot, ha az alkotmányjogi panasz keretében vizsgálendő kérdés jelentősége az egyedi ügyön túlmutat. Megjegyzendő azonban, hogy önmagában attól még nem lesz alapvető alkotmányjogi jelentőségű az ügy, mert sok embert vagy nagyszámú jogvitát érint. (A szociális ellátások, elvonások kapcsán ott is több próbálkozás történt az alkotmánybírói döntés ilyen alapon történő kikényszerítésére.) Nincs jelentősége ellenben annak, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett jogvita „kis értékű”. Mi több, ebből a szempontból nagyon is körültekintő gyakorlat alakult ki, amely tekintetbe veszi az érintett tényleges helyzetét is. (Erre példák a munkanélküli segély összege vagy a tanári fizetések mértéke kapcsán hozott döntések.)

e) Az alapvető jelentőségű kérdés ismérve az is, hogy a döntésnek az alapjogi sérelem orvoslására alkalmasnak kell lennie. Az Alkotmánybíróság nem tekintheti ugyanis feladatának a bírói gyakorlat általános és közvetlen alakítását, mert az sértene a rendes bíróságok integritását.

f) A befogadástól nem zárkozik el akkor sem a bíróság, ha a körülmények megváltozása kapcsán – ideértve a jogi, társadalmi, gazdasági környezet változását vagy az ítélkezési gyakorlat eltolódását – az adott jogi probléma újraértelmezendő.

g) Idetartozik az is, ha magának az alapjognak az értelmezése a kérdés. Ezek az ügyek teszik lehetővé, hogy valamely alapjog újabb vetületeit az Alkotmánybíróság általános érvénnyel kibontsa. Szorosan összefügg ezzel annak vizsgálata is, hogy hol van annak a tartománynak a határa, amelyre az adott alapjogi védelem kiterjed, illetve melyek ennek a korlátai.

h) Általában alapvető alkotmányjogi jelentőségű a kérdés, ha a döntés lehetőséget ad az alkotmánybírói döntésnek arra, hogy iránymutatást fogalmazzon meg az államhatalmi ágak számára az alapjog intézményvédelmi oldalának támogatása érdekében teendő intézkedésekre, illetve, ha módot ad az adott alapjog meghatározott kontextusban való jelentőségének bemutatására.

i) Mindenképpen ide tartoznak azok az esetek, ha a rendes bíróságok a felhívott alapvető joggal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot negálják, vagy ha

bármely bíróság konkrét esetben megszegi a már kialakult alkotmánybírói gyakorlat követését.

j) Ide tartoznak továbbá azok az esetek, ha a kérelem, láthatólag olyan kérdést érint, amely jogi, gazdasági, társadalmi szempontból jelentős (pl. választójog).

A felsorolt, stratégiai jelentőségű példákkal csupán arra kívántam rámutatni, hogy az alkotmányjogi panaszok megalapozásakor célszerű mellőzni az ésszerűtlen, futó készítéseket, s az összefüggések kimutatásakor érdemes a dolog mélységi vizsgálatára koncentrálni. A dolog meritumához hozzátartozik azonban az is, hogy a német (vagy más külföldi) példák nem másolhatók automatikusan, mert az indítványt minden esetben meg kell feleltetni a hazai jogrendszer sajátosságainak. A tartalmi vizsgálat elvégzésekor az Alkotmánybíróság ugyanis csak azon indítványok befogadására szorítkozhat, amelyek az Alaptörvény és a támadott rendelkezés összefüggésében bizonyulnak alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek.

V. Látható/várható problémák a befogadhatóság kapcsán

A szűréshez/befogadáshoz kapcsolódóan van két olyan problémás esetkör, amelyet már csak azért sem szeretnék negálni, mert sokan, sokféle kontextusban felvetették az elmúlt két hónap során.

1. Az első, hogy a közbenső határozatok ellen van-e helye alkotmányjogi panaszoknak.

Ebből a szempontból a zavart elsősorban az Abtv. indokolása okozza, amely egyszerűen az előző törvényszöveghez írt változatot tartalmazza. Az eredeti elképzelések szerint ugyanis az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott volna ezek – korlátozott körben történő – elbírálása is. Megjegyzem, ez nem csupán büntető ügyszakra vonatkozott. A polgári ügyekben ide tartozott volna például a személyes költségmegtérítés engedélyezése, vagy az ideiglenes intézkedés elleni panasz.

A törvény elfogadása előtt azonban ez a helyzet megváltozott, s a közbenső döntések elleni panasz lehetősége kikerült a jogszabályból.

Bár többen felvetették a tágító jellegű értelmezés lehetőségét, álláspontom szerint ez jelenleg nem járható út, s ez nem csupán az Abtv. vonatkozó szövegéből, valamint az egyedi ügy fogalmát meghatározó rendelkezéséből adódik, hanem a szakjogágak eljárását meghatározó eljárási törvényekből is.

A Be. kizárólag a bírói ítéletekre, az eljárást lezáró határozatokra és kizárólag a bíróságra vonatkoztatva rendezi el az alkotmányjogi panasz eljárásból adódó, az Alkotmánybíróság döntéséből adódó következményeket s kizárólag a megismételt eljárás keretében (403–406. §-ok), illetve a felülvizsgálati eljárás során. A 416. § (1) bekezdése szerint ugyanis felülvizsgálatnak csak a bíróság jogerős, ügydöntő határozata ellen van helye, s a részletesen megállapított felülvizsgálati

okok sem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely megnyitná ezt a lehetőséget a közbenső határozatok esetében. Közbenső határozatra hozott alkotmánybírói döntés esetében egyszerűen nem is lehet levonni az alkotmánybírói döntés konzekvenciáit, mert nincsenek alkalmazható jogszabályi rendelkezések.

Arról persze nincsen szó, hogy ezzel a probléma végleg le is zárult. A nehézségek automatikusan beköszöntenek, ha a bírói eljárást támadó, valódi alkotmányjogi panasz keretében például a bizonyítási eljárás törvényességére vonatkoztatva olyan jogszabályt támadnak, amely alapjogot érintő közbenső döntést is megalapozott, s az alapjogi sérelmet az Alkotmánybíróság meg is állapítja (pl. lefoglalás, szakértői vizsgálat stb.). Az még nyitott kérdés, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján ilyenkor megsemmisíthető-e a közbenső döntés is az ítélettel együtt, s ha igen akkor annak a konzekvenciáit hogyan vonja le a rendes bíróság. Bármelyik megoldást is alkalmazza a testület, ebben a kérdésben a Kúria értelmezési kompetenciája a következő lépés, de tartok tőle, hogy a jogi alap hiányában az ő számukra sem egyszerű a döntéshozatal. Az a veszély pedig továbbra sem hárult el a jogalkotó feje fölé, hogy a közbenső döntés következményeit az EJEB vagy – a büntető jogterületre is egyre inkább kiterjeszkedő – luxemburgi bíróság vonja le. Hosszabb távon egészen biztos, hogy kifizetődőbb lett volna az eredetileg tervezett megoldás, amelynek mentén az Alkotmánybíróság kevésbé költséges, de alapjogilag kompatibilis döntések meghozatalával segíthette volna a bírói gyakorlat lapszusainak vagy a jogalkotói tévedéseknek a kiküszöbölését.

2. A másik kérdés az ideiglenes intézkedésre vonatkozó szabályozás befejezetlenségéből adódik.

Az Abtv. szerint – ha a rendes bíróság ezt nem tette – az Alkotmánybíróság részéről a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére kerülhet sor:

a) az alkotmánybírói eljárás várható időtartamára vagy a várható döntésre tekintettel,

b) súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy

c) más fontos okból.

[Hatályba nem lépett jogszabály esetén ha valószínűsíthető az alaptörvény-ellenesség fennállása, a jogszabály vagy rendelkezés hatályba lépését felfüggesztheti ha erre súlyos és miatt vagy a jogbiztonság okából szükség van. Ez az érdemi döntésig, de maximum hat hónapig tarthat.]

Ugyanakkor, azt például elrendezi a Be. hogy az alkotmányjogi panasz esetén a jogerős ügydöntő határozat végrehajtása felfüggesztendő, vagy felfüggeszthető, félbeszakítható, de arról nem szól, hogy ha erre nem kerül sor, ugyanez kinek a feladata a valódi alkotmányjogi panasz eljárásban megsemmisített ítélet alapján egyébként a büntetését töltő terhelt esetén. Ugyanígy nem tartalmaz erre kádenciát az ott előforduló esetekre a Pp. sem, de büntető ügyszakban ez

annál is nagyobb baj, mert az ítélet megsemmisítésekor megszűnik a szankció alapja, ám a következmények negálására valójába senkinek nincs se intézkedési joga se kötelezettsége.

Ebből az következik, hogy a határozat végrehajtásának felfüggesztésére/büntetés félbeszakítására is már a befogadási eljárás során kell sort keríteni, mert később nincs rá lehetőség. Ez azonban nagy valószínűséggel nem történhet meg az előzetes befogadási eljárásban, mert ilyen súlyú intézkedéshez az alkotmányjogi panasz tartalmát már többé-kevésbé érdemben kell megítélni.

Nyilván erre az Alkotmánybíróságnak is hivatalból figyelnie kell, de utalni kell arra, hogy éppen a külö-

nös és bonyolult helyzetre tekintettel nem árt, ha erre az indítványozó is – akár már az első beadványban – kellő okfejtés mellett felhívja a figyelmet.

Tisztában vagyok azzal, hogy gyakorlati szakemberek számára kevés biztató dolgot mondhattam. Véleményem szerint azonban egy kísérlet elején vagyunk, de nem minden tapasztalat nélkül. Más jogi kontextusban, ám alapjogi szempontból jelentős tapasztalatokat szereztünk már az elmúlt húsz évben, s ezek – némi lelemény mellett – az Alaptörvény rendelkezéseire is átfordíthatók. Remélhetőleg ebben benne van a siker garanciája is.

KAPCSOLÓDÁSOK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A RENDES BÍRÓSÁGOK ELJÁRÁSAI KÖZÖTT¹

Kozma György
Kollégiumvezető bíró
Kúria

2012. január 1-jén Magyarországon új korszak kezdődött az alapjogvédelem területén, de új korszak kezdődött az igazságszolgáltatásban is. (Kivételesen most nem az igazságszolgáltatást ért csapásokra gondolok.) Évekig tartott pl. az a polémia, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálat alá veheti-e a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatait.

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény már végleg lezárja az ilyen jellegű vitákat, az Alkotmánybíróságnak sem kell ezután elméleteket gyártania és a bírósági szervezet, a Kúria sem szakadhat többé táborokra az AB hatáskörének megítélésében.

A szabályozás világos, egyértelmű és következetes. Tekintsük át, milyen eljárások kapcsolják össze a bíróságot az Alkotmánybírósággal.

Mindenekelőtt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b), c) és d) pontjában foglalt hatásköröket kell megemlíteni. Ezek a következők:

- az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, továbbá

- az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet által benyújtott alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság

- felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, valamint

- felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.

Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság eljárását, az arra vonatkozó részletes szabályokat és az Alkotmánybíróság által meghozható döntéseket az Alkotmánybíróságról szóló törvény állapítja meg.

Ezekről a kérdésekről volt szó az előzőekben.

Az én feladatom a bíróság szerepének, eljárásának összefoglalása az alapjogvédelmi jogorvoslatok biztosításában és érvényesítésében.

Az utólagos normakontroll igénybevételével kapcsolatos bírósági eljárások már sok éves múltra vezethetők vissza, kialakult gyakorlatuk van, amely a szakemberek előtt jól ismert. Ezért ezekkel a kérdésekkel csak annyiban foglalkozom, amennyire a korábbi ta-

paszlatatok az Alkotmánybíróság új hatáskörével kapcsolatos bírósági eljárásokra is kihatnak.

A bírósági eljárások vizsgálatakor meg kell különböztetni a büntető és a polgári, illetve közigazgatási peres eljárásokat.

Mivel – ahogy az előadásomból is azonnal ki fog derülni – közigazgatási bíró vagyok, ezért elnézést kell kérnem elsősorban a büntetőjog területén működő tisztelt hallgatóimtól, valószínűleg ezt a területet az ezzel foglalkozók nálam sokkal jobban ismerik. Remélem, hogy főleg a közigazgatási ügyszak területéről vett példáimból általános következtetések is levonhatók lesznek. Csak megemlítem, hogy a büntetőjog területén a büntetőeljárásról szóló törvény 2011. évi CCI. törvénnyel történt módosítását kell figyelembe venni, amely új fejezetként iktatta be az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárást.

Az Alkotmánybíróság és a „rendes” bíróság kapcsolatrendszerének elemzésekor két megoldás között választhatok:

Az egyik a tételesjogi szabályozás bemutatása, a másik a kapcsolatrendszer tartalmi kérdései. Mivel nyilvánvalóan kvalifikált tisztelt hallgatóság van jelen, úgy gondolom, a tételesjogi szabályok ismertetése felesleges lenne, inkább az elvi, tartalmi kérdésekkel szeretnék bővebben foglalkozni.

Hozzáteszem, ma még leginkább csak kérdéseket lehet feltenni, amelyekre a választ az AB és a bíróság gyakorlata fogja megadni.

Melyek ezek a tartalmi kérdések?

Az első kérdéskör, amelyet érinteni szeretnék, az alapjogvédelem a Kúria felülvizsgálati eljárásában.

Ezt azért tartom lényeges kérdésnek, mert a panaszosok elsőként – és lehet mondani már az elmúlt időszakban is – a bírósági és leginkább a felülvizsgálati eljárásban kísérelik meg alapjogi szintre emelni jog- vagy érdeksérelmüket.

Az alapjogvédelem eszköze volt a bíró (sic!) által indítványozott utólagos normakontroll. Nekem nincs róla statisztikai adatom – házigazdáinknak biztos van –, de azt tudom, hogy több száz, talán több ezer bírói indítvány volt, amely közül nagyon sok, jelentős jogalkotási kérdésekben megalapozottnak minősült.

A bíró az utólagos (új elnevezése szerint: egyedi) normakontrollt hivatalból és a felek kérelmére is indítványozhatta és ezen az új szabályozás sem változtott.

¹ Az alkotmányjogi panasz tárgykörében, a HVG-ORAC Kiadó által szervezett, 2012. február 29-án megtartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

Megoldotta ugyanakkor az AB törvény azt a főleg közigazgatási perekben felmerült jogi dilemmát, hogy pl. a felülvizsgálati eljárásban alkalmazható-e egy olyan, időközben az AB által megsemmisített jogszabály, amely a közigazgatási határozat meghozatalakor még hatályban volt. Erre a kérdésre a jövőben az Alkotmánybíróságnak kell választ adni.

A bíró ugyanis már nem csupán a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását, hanem a hatályon kívül helyezett alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását is indítványozhatja. Az indítvány alapján az AB a törvény 41. § (3) bekezdése szerint dönt a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességéről és annak megállapítása esetén a jogszabály alkalmazásának kizárásáról. Az új szabály lehetőséget biztosít annak az ellentmondásos jogi helyzetnek a feloldására, amelyben mindenekelőtt arról kellett határozni, hogy a perben az időközben az AB által megsemmisített jogszabályt a bíróságnak alkalmazni kell, vagy az alkalmazástól el lehet-e tekinteni. (Pl. megsemmisített adójogszabály alkalmazása megsemmisített közigazgatási eljárásban.)

Az AB ebben a hatáskörében már olyan jogerősen lezárt jogviszonyokba engedhet behatolást a bíróság számára, amelyekben a hatósági eljárás más tekintetben törvényes volt.

Kérdés, hogy nem hatályos jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén a felülvizsgálati eljárásban milyen döntést hozzon a Kúria.

Kasszációs jogkörében eljárva a Kúriának a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási határozatot is meg kell semmisítenie. Új eljárásra kötelezésről csak abban az esetben kell döntenie, ha az ügyfél kérelme nem nyert elintézészt.

Reformatórius jogkörben több megoldás közül választhat a Kúria: a felülvizsgálati kérelem keretei között az alaptörvény-ellenesnek bizonyult jogszabály kiiktatásával a jogvitát a közigazgatási határozat megváltoztatásával lezárhatja, vagy az első- illetve másodfokú bíróságot új eljárásra utasítja, esetleg a közigazgatási eljárást is megismételteti. Minderről a Kúriának arra tekintettel kell határozni, hogy a jogvitás eljárások melyik szintjén küszöbölhető ki az alkotmány sértés.

A felülvizsgálati eljárásban a másik alapjogvédelmi lehetőség, hogy a felek a jogerős ítéletet már a Kúria előtt alaptörvény-ellenesnek minősítik és a jogszabálysértést az Alaptörvény valamely rendelkezésének megsértésében jelölik meg.

Hát, ez egy nagyon keskeny mezsgye, amelyen a Kúriának haladni kell.

Egyfelől a bíróságnak is figyelembe kell venni ítélezése során az Alaptörvény rendelkezéseit, alapjogvédelmi funkciója nem vitatható.

Gondoljunk csak az Alaptörvény 28. cikkének rendelkezésére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelme-

zik. (A 28. cikk második mondatát már nem idézem és az illem kedvéért nem minősítem.)

Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a Kúria az AB hatáskörét nem veheti át, nem autentikus alaptörvény-értelmező szerv. Mégsem kerülhető meg, hogy állást foglaljon alaptörvénysértő döntésekről, ha a felülvizsgálati kérelmükben a felek azt kérik.

Nézzünk meg néhány példát erre vonatkozóan az elmúlt évek kúriai gyakorlatából: (a konkrét ügyekben csak az alkotmányossági kérdésekre térek ki!)

Alkotmányossági, alapjogi kérdések a legkülönbözőbb tárgyú perekben felmerülnek:

- Rendőrhatalósági ügyek:
 - tüntetés feloszlatajának jogellenessége,
 - közigazgatási bírság kiszabása,
- ezekben a Kúria alapjogvédelmi határozatokat hozott.

2.) Magyar Államkincstár ügyei:

- állami támogatás visszafizetése.

a LB elutasította az alapjogi védelmet.

- Kormányhivatal:

– kisajátítási kártalanítás, – az LB elutasította az alapjogi védelmet

– telekalakítási engedély – az LB megkerülte az alapjogi kérdést.

- Nemzeti Adó- és Vámhivatal:

- vagyonosodási vizsgálat

nem történt alapjogi sérelem, alkotmányos elv nem sérült.

- Médiahatalósági ügyek:

– műsorszolgáltatási ügyben jogsértés megállapítása (3)

a LB megállapította a jogsértéseket.

A felülvizsgálati eljárás – mint rendkívüli perorvoslat – tapasztalatai alapján nagy biztonsággal elmondható, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a Kúria ítéletének jogi indokolása alaptörvényi rendelkezést érintett, az erre hivatkozók peresztés esetén az alkotmányjogi panaszt az esetek többségében be fogják nyújtani.

A Kúriának ezért az eddigénél is alaposabban kell vizsgálnia a konkrét ügyek alapjogi vonzatait.

És itt még egy szempontra szeretném felhívni a figyelmet:

Felülvizsgálati eljárásban a Kúria a kérelemhez kötve van és a következetes ítélkezési gyakorlat szerint nem kérhető a jogerős ítélet felülvizsgálata olyan jogkérdésben, amelyben az eljáró bíróság – erre irányuló kérelem hiányában – nem foglalt állást. (Ez természetesen jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti indítványra nem vonatkozik.)

Nem ez a helyzet az alkotmányjogi panasz esetében. Nincs jelentősége ugyanis annak, hogy a felülvizsgálati eljárásban felmerült-e alapjogi kérdés, és a Kúria állást foglalt-e ilyen kérdésben. Ha a panaszos a Kúria ítéletét alaptörvénybe ütközőnek tartja és az alkotmányjogi panaszt ez ellen benyújtja, az AB törvény

szerint nem befogadási szempont, hogy a jogerős ítélet foglalkozott-e az Alaptörvény megsértésével. A Kúria erre irányuló felülvizsgálati kérelem hiányában nem is foglalhat állást alapjogi jogkérdésben, ugyanakkor a konkrét ügyben az alapjogsértés nem kizárható.

Ezért lesz rendkívüli jelentősége az AB eljárásában a panaszok megszüntetésének, mivel csak így kerülhető el, hogy az AB – mintegy szuperbíró szerepébe kerülve – lényegében még egy végső perorvoslati fórummá váljon. Az AB törvény 29. §-ában biztosított szűrő lehetőségének megfelelő működtetése a bíróságok ítélezési tevékenységének alkotmányos garanciáját is megteremti. Ahogy a bíróság, a Kúria nem veheti át az AB alaptörvény-védő szerepét, úgy az AB sem vonhatja el a független hatalmi ágként működő bíróság hatáskörét. Nem következhet ez be az alkotmányjogi panasz kapcsán sem. Azt szeretném elmondani, hogy a Kúria bírói nem tartanak az AB új hatáskörétől, mint ahogy a jogegységi határozatok meghozatala során sem tartottunk az alkotmányossági kontrolltól; legfeljebb szakmai kíváncsisággal vártuk, hogy határozataink kiállják-e az alkotmányossági próbát. Így lesz ez konkrét egyedi határozataink esetében is, törekedve arra, hogy a megfelelő következtetéseket az AB döntéseiből levonjuk, és azokat ítélező munkánk során hasznosítsuk.

A közös cél, hogy a bíróságok döntései ne csak törvényesek, de alkotmányosak is legyenek.

Mi a bíróság feladata alkotmányjogi panasz benyújtása esetén, majd az AB döntését követően?

1. Először is az alkotmányjogi panaszt az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell benyújtani.

– Az ABtv. 53. § (4) bekezdése alapján a bíróság a támadott döntés végrehajtását felfüggesztheti, azonban a 61. § (1) bekezdése alapján az AB elrendelheti az elsőfokú bíróságnál a végrehajtás felfüggesztését, ha az ott felsorolt körülmények, okok fennállnak és a bíróság az erre irányuló kérelem ellenére a végrehajtást korábban nem függesztette fel.

– A bíróság saját döntését a végrehajtás felfüggesztéséről kérelemre hozza meg, a felfüggesztést elrendelő határozat ellen a Pp. 359. § (1) bekezdése alapján fellebbezésnek van helye. Ha az AB felhívása alapján függeszti fel a bíróság a végrehajtást, ugyanezen § (2) bekezdése szerint a határozata ellen nincs helye fellebbezésnek.

– Az AB döntésének végrehajtásában a Kúriának van meghatározó szerepe. Az AB döntését az indítványozóval, az alkotmányossági panaszt továbbító, első fokon eljáró bírósággal és más, a felülvizsgált ügyben érintettekkel közli. A bíróságok feladatait ezt követően a Pp. alkotmányjogi panasz esetében követendő eljárást szabályozó XXIV. fejezete állapítja meg.

Két esetet kell megkülönböztetni:

- az AB döntésével jogszabályt, vagy
- a bíróság határozatát semmisítette meg.

a) Jogszabály megsemmisítése esetén már 1999 óta hatályos szabályok szerint és kialakult ítélezési gyakorlat mellett folynak a bírósági eljárások.

Az elsőfokú bíróság értesíti a panaszost az AB döntéséről, aki 30 napon belül a Pp. 361. § a) és b) pontjában meghatározott eljárások lefolytatása iránti kérelmet nyújthat be a Kúriához. Ezek szerint a Kúria anyagi jogszabály megsemmisítése esetén a fél kérelmére értesíti a panaszost a perújítási kérelem előterjesztésének lehetőségéről, eljárási jogszabály esetén pedig az AB határozatából eredő eljárásról határoz. Ez utóbbi esetben a Kúria olyan szintre telepíti az új eljárást, ahol az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölhető. Ez lehet az első-, másodfokú bíróság vagy a Kúria is.

A Kúria nemperes eljárásban jár el és az általános szabályokat alkalmazza. Ez a rendelkezés ugyan kicsit általános megfogalmazás, amely egyes eljárási kérdésekben feladja a leckét a helyes szabály megállapításához. Pl. kötelező-e a jogi képviselet az ilyen eljárásokban – a Kúria gyakorlata, hogy a perben meghatalmazott jogi képviselőt fogadja el, de perújítás megengedése iránti kérelemnél nem ragaszkodik a jogi képviselethez.

(3 tagú tanácsban, tárgyaláson kívül jár el, végzést hoz, további jogorvoslatot végzése ellen nem biztosít stb.)

b) Az új helyzetet az alkotmányjogi panasz nyomán, a bíróság határozatának alkotmánybírói megsemmisítése teremti meg. Ebben az esetben a Kúria hivatalból jár el. Az AB határozat tartalma dönti el, hogy a Kúria melyik bíróságot utasítja új eljárásra, illetve maga dönt-e felülvizsgálati kérelem tárgyában.

Mi a különbség a bíróság megismételt eljárásában az alkalmazott jogszabály, vagy a bíróság döntésének megsemmisítése között?

Megállapíthatjuk, hogy lényeges különbségek lelhetők fel.

Jogszabály megsemmisítése esetén a bíróságnak új jogszabályi környezetben, új jogi norma alapján kell határozatot hozni. Ebben az esetben a bíróság eljárását befolyásolják az ügyszak sajátosságai is.

Közigazgatási perben egy jogszabály megsemmisítése kihat a hatóság döntésére is, ezért többnyire az eljáró közigazgatási szervet kell kötelezni az eljárása megismétlésére, különösen akkor, ha a bíróság kaszáción jogkörben jár el. Reformatórius jogkörben a bíróság is dönthet a közigazgatási ügy érdemében, de csak akkor, ha az ügyben releváns tényállási elemek változatlanul a bíróság rendelkezésére állnak. (Ezt most bővebben nem fejtem ki, bizonyára világos, hogy mire gondolok.)

Más a helyzet, ha a bíróság alaptörvény-ellenesség miatt a jogerős ítéletet semmisítette meg.

A bírósági döntés megsemmisítése esetén a Kúria által elrendelt új eljárásban az eljáró bíróság változatlan jogszabályi környezetben, azonos jogszabályok alapján hozza meg határozatát; ha ez a felülvizsgálati eljárásban történik meg, az új döntés ellen további jogorvoslatnak sincs helye.

Az ABtv. 43. § (2) bekezdése szerint a bíróság alkotmányjogi kérdésben az AB határozata szerint köteles

dönteni. Ehhez nagy segítséget nyújt a bíróság számára az ABtv. 28. §-a, amely alapján az AB a bírói döntés felülvizsgálata során az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját is vizsgálja, illetve jogszabály vizsgálata esetén a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálja.

Végezetül szeretnék kitérni az ABtv. 43. § (4) bekezdésének és a Pp. 361. § d) pontjának egymáshoz való viszonyára.

Az ABtv. 43. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az AB a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is. Itt most a hatósági döntésekre helyezem a hangsúlyt.

A Pp. 361. § d) pontja ugyanakkor azt írja elő a Kúria számára, hogy ha az AB a bíróság határozatának megsemmisítése esetén a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntést is megsemmisítette, a megsemmisített döntést hozó hatóságot ér-

tesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében az AB határozatának egyidejű megküldése mellett és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja.

A Kúria a hatóság értesítése mellett más döntést ez esetben nem hozhat, vagyis nem kötelezheti a közigazgatási szervet új eljárásra. Az új eljárás lefolytatásának szükségessége az AB határozatából kell következnie a közigazgatási szerv számára. A hatóság határozatának megsemmisítése esetén fontos követelmény, hogy az AB az ügyben született valamennyi bírósági határozatot megsemmisítse.

A meg nem semmisített bírósági döntés ellen benyújtott perorvoslati kérelemről ugyanis a Kúriának határoznia kellene. Ellenkező esetben olyan bírósági határozat maradna állva, amely megsemmisített – tehát nem létező – közigazgatási határozat felülvizsgálatáról rendelkezett.

Sok mindenről lehetne még beszélni, de az igazi kérdéseket az ítélkezési gyakorlat fogja felszínre hozni.

A VALÓDI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ EGYES ELJÁRÁSJOGI KÉRDÉSEIRŐL¹

Osztovits András

Kúriára beosztott bíró

Túlzás nélkül kijelenthetjük, hogy a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatában Magyarországon 2012. január 1-jével, az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) hatálybalépésével új fejezet kezdődött. A legfontosabb változtatást az alkotmányjogi panasz lehetőségének a bírósági döntésekre való kiterjesztése jelenti.

Mivel ezek már hatályba lépett rendelkezések, feleslegesnek tűnik azon elmélkedni, hogy milyen jogpolitikai megfontolás alapján született meg ez a módosítás, mik a céljai és azokhoz elegendőek-e a rendelkezésre bocsátott eszközök. Hiábavalónak tűnik az összehasonlító jogi elemzés is, így például a német Szövetségi Alkotmánybíróság közel azonos hatásköre, illetve annak hatása a rendes bíróságok gyakorlatára.² Proaktív módon csak a kialakult új szabályozást tekintjük át, és azt vizsgáljuk meg, milyen eljárásjogi kérdések, problémák merülhetnek fel az Alkotmánybíróság és a rendes, polgári perekben eljáró bíróságok kapcsolatában a közeljövőben. Ezek közül is egy konkrét kérdést kívánunk körbejárni: melyek azok a bírósági határozatok, amelyekkel szemben alkotmányjogi panaszt lehet előterjeszteni.

Az alkotmányjogi panasz szabályozása

Az Abtv. 26–27. §-ai három különböző alkotmányjogi panaszt különböztetnek meg egymástól. Ezek közül a 26. § (1) bekezdésében megnevezett panasz a régi Abtv.-ben is szerepelt már: az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. (A továbbiakban ezt régi panaszként jelöljük.)

Az alkotmányjogi panasz másik formája az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott, kivételesen kezdeményezhető panasz, mellyel az érintett személy vagy szervezet akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az Alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsére-

lem. (A továbbiakban ezt közvetlen panaszként jelöljük.)

Az alkotmányjogi panasz harmadik formáját az Abtv. 27. §-a szabályozza, és bírói döntéssel szemben nyújtható be. Az érintett személy vagy szervezet akkor élhet ezzel, ha az ügy érdemében hozott bírói döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. (A továbbiakban ezt valódi panaszként jelöljük.)

A szabályozás érdekessége, hogy megteremti az átjárhatóságot a régi panasz és a valódi panasz között, azaz, az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát is lefolytathatja, illetve jogszabály vizsgálata során a bírói döntés alkotmányosságáról is dönthet. E két panaszban közös, hogy csak akkor lehet előterjeszteni őket, ha az arra feljogosított személy a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A következőkben azt vizsgáljuk, hogy mit kell a bírósági döntés kifejezés alatt érteni polgári perekben, illetve, hogy mit jelent a jogorvoslati lehetőségek kimerítése.

A bírósági döntés fogalma

A polgári eljárásjog dogmatikája ezt a kifejezést nem ismeri. Polgári perekben a bíróságok határozatokat hoznak, amelyeknek három fajtára van: ítélet, végzés és meghagyás. A Pp. 212. § (1) bekezdése értelmében a per érdemében ítélettel dönt a bíróság, a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel határoz. Ez a meghatározás annyiban pontatlan, hogy a Pp. 136. § (2) bekezdése értelmében ha az első tárgyalást az alperes elmulasztja, és írásbeli védekezést nem terjesztett elő, a bíróság a felperes kérelmére az alperest az idézéssel közölt kereseti kérelemnek megfelelően bírósági meghagyással kötelezi.

A Pp. az ítéletnek két speciális fajtáját ismeri még és szabályozza: a részítéletet és a közbenső ítéletet. Az előbbi meghozatalára akkor kerülhet sor – a Pp. 213. § (2) bekezdése alapján –, ha a bíróság egyes kereseti kérelmek felől vagy a kereseti kérelemnek önállóan elbírálható egyes részei felől – mivel azok vonatkozásában további tárgyalásra nincs szükség – határoz. Ha pedig a keresettel érvényesített jog fennállása és a felperest ennek alapján megillető követelés összege tekintetében a vita elkülöníthető, a bíróság a jog fennál-

¹ Ezt a tanulmányomat dr. Kiss Daisy emlékének ajánlom.

² Kimerítő összehasonlító jogi elemzést ad CSEHI Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. In: Alkotmánybírósági Szemle 2011/1. sz. 100–109. o. – a továbbiakban: Csehi

lását közbenső ítélettel előzetesen is megállapíthatja [Pp. 213. § (3) bekezdés].

A végzéseket – a Pp. nem mindenben következetes szabályozása alapján – pervezető, illetve érdemi végzésekre (ami nem azonos az ügy érdemében hozott végzésekkel) oszthatjuk fel. Figyelemmel arra, hogy e kategóriákat a jogszabály ennél konkrétabban nem határozza meg, a bírói gyakorlatnak³ – és a jogtudomány-nak⁴ – kellett meghatároznia azt, hogy az egyes végzések miként minősülnek. E csoportosításnak a végzések esetében azért van jelentősége, mert a Pp.-ben nevesített perorvoslati eszközök – némileg leegyszerűsítve – főszabály szerint csak az érdemi (illetve az ügy érdemében hozott) végzésekkel szemben vehetők igénybe.

A valódi alkotmányjogi panasz szempontjából – ahol tehát az Abtv. a Pp. idézett szabályaihoz és dogmatikájához képest eltérő kifejezést használ – felmerül az a kérdés, hogy az úgynevezett pervezető végzésekkel szemben is igénybe lehet-e azt venni. Az Abtv. 27. §-a – sajátos szóhasználatával – a bírósági döntések két csoportját különbözteti meg: az ügy érdemében hozott döntés, illetve a bírósági eljárást befejező egyéb döntés. Az eljárásjogi terminológiának ez a megkettőzése azzal a következménnyel járhat, hogy az Alkotmánybíróság – a döntés fogalmát értelmezve – új jelentéstartalmat ad a határozatoknak is, ami viszont a bíróságok számára jelent majd jogértelmezési nehézséget. Itt kívánunk utalni a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatát érintő kritikákra, melyek legélesebben éppen az ilyen fogalmi megkettőzések gyakorlati használhatatlanságára mutatnak rá.⁵

Az Alkotmánybíróságnak természetesen nemcsak lehetősége, hanem kötelessége is a saját hatáskörét érintő szabályok értelmezése, ennek során azonban célszerű a bírói gyakorlatban és a jogtudományban már lerakott és megszilárdult terminológiai-dogmatikai alapokra való építkezés. A bírósági döntések-határozatok fogalmi meghatározása körében – meggyőződésünk szerint – nincs szükség új alapok lerakására.

Mindezt a Pp. idézett rendelkezéseivel egybevetve egyedül az tűnik logikusnak, hogy az ügy érdemében hozott döntés a bírósági ítéletnek (beleértve a részítéletet és a közbenső ítéletet is) felel meg⁶, a bírósági eljárást befejező egyéb döntés kategóriájába pedig a bí-

rósági meghagyás, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzés, a permegszüntető végzés, az egyezséget jóváhagyó végzés tartozik.⁷ Nem lehet tehát az úgynevezett pervezető végzéseket valódi alkotmányjogi panasszal megtámadni, így kimarad e jogorvoslati eszköz hatálya alól – többek között – a pénz-bírságot kiszabó végzés, az eljárási költség megelőlegezéséről szóló végzés, de a keresetlevél áttételét, a tárgyalás elhalasztását, vagy éppen kitűzését elrendelő végzések is.

Összetettebb kérdést jelent az, ha ezen végzésekben található rendelkezések egy része nem önálló, pervezető végzés, hanem az ügy érdemében hozott végzés vagy ítélet részét képezik.⁸ Ebben az esetben már valódi alkotmányjogi panasz tárgya lehetnek.

A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Az Abtv. nem minden bírósági döntéssel szemben teszi lehetővé a valódi alkotmányjogi panasz igénybevetését, hanem csak azokkal szemben, melyeknél az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva a számára. E törvényi rendelkezés nem nevesít egyes jogorvoslati lehetőségeket, azaz nem köti csak a fellebbezéshez vagy a felülvizsgálati kérelemhez, illetve azok kimerítéséhez a valódi alkotmányjogi panaszt.

Talán nem véletlen a törvényalkotó részéről, hogy a régi Abtv. szövegezéséhez képest⁹ ezt a megfogalmazást használja. Nem beszél tehát a jogszabály sem rendes vagy rendkívüli perorvoslatokról, mely megkülönböztetés egyébként is csak a jogtudomány és jogelmélet sajátja, nem jogszabályi kategória. A Pp. jelenlegi felülvizsgálati eljárásra vonatkozó szabályai egyébként is rendkívül tág körben, kvázi második fellebbezésként teszik lehetővé e perorvoslat igénybevetését, így tehát az egyaránt alkalmas az anyagi, illetve eljárásjogi sérelmek kiküszöbölésére.

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy a jogszabály szövege többes számban használja a „jogorvoslati lehetőségek” kifejezést. Az Abtv. 27. § b) pontjának nyelvtani értelmezése alapján – polgári perekben – főszabály szerint csak és kizárólag a felülvizsgálati eljárásban meghozott határozat lehet a valódi alkotmányjogi panasz tárgya. Ez felel csak meg a

³ A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának és Közigazgatási Kollégiumának közös véleménye a felülvizsgálati eljárás új szabályainak alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdésekről; 1. pont.

⁴ KISS Daisy: A polgári per titkai. HVG-ORAC Kiadó, 2006, Budapest; 629. o.; KENGyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Tizenegyedik, átdolgozott kiadás; Osiris, 2012, Budapest; 337–338. o.

⁵ CSEHI 106–108. o.

⁶ Polgári nemperes eljárásokban a bíróság az ügy érdemében nem ítélettel, hanem végzéssel határoz. Azt, hogy az egyes nemperes eljárások tekintetében mi minősül ilyen, az ügy érdemében hozott végzésnek – ha az adott eljárást szabályozó jogszabály nem határozza meg – az eljárás sajátosságai alapján kell megítélni. Általában a kérelmet elbíráló, az eljárást befejező határozat minősül az ügy érdemében hozott végzésnek.

⁷ E felsorolás nem teljes. Számtalan olyan végzés van még, ahol megítélés kérdése, hogy azzal befejeződik-e a bírósági eljárás, vagy egy már befejezett eljárás utáni eljárási cselekmény minősül, így különösen az egyes perorvoslati eszközöket hivatból elutasító végzések.

⁸ A bírói gyakorlat nem teljesen egységes ebben a kérdésben: megfigyelhető az is, hogy ítélet rendelkező részében csak a kereseti (vizontkereseti) kérelemről és a perköltségről szóló döntés található, minden más rendelkezés külön végzésben kerül kihirdetésre, de megtalálhatóak olyan ítéletek is, amelyek rendelkező része „pervezető jellegű” utasításokat is tartalmaznak.

⁹ Régi Abtv. 48. § (2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

törvényi rendelkezésnek, hiszen ebben az esetben valószínűleg meg, hogy az indítványozó polgári perben a rendelkezésre álló jogorvoslati eszközeit, azaz a fellebbezést és a felülvizsgálatot is kimerítette.

Érdemesnek tűnik párhuzamot vonni az Abtv. ezen szabálya és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 267. cikk (3) bekezdésének rendelkezése között. Ez utóbbi értelmében ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel (uniós jog értelmezése vagy érvényességének vizsgálata) kérdésként, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni. Némileg más szóhasználattal ugyan, de az EUMSZ. ezen cikke is a jogorvoslati lehetőségek kimerítése esetére tartalmaz rendelkezést. Az Európai Unió Bírósága több ítéletben¹⁰ is, legutóbb éppen a Szegedi Ítéletábrla által kezdeményezett C-210/06. sz. Cartesio ügyben 2008. december 16-án hozott ítéletében értelmezte az EUMSZ. 267. cikkének (3) bekezdését. A luxemburgi testület egyértelműen amellett foglalt állást, hogy az olyan bíróságokat mint a kérdést előterjesztő Szegedi Ítéletábrlát, amelynek határozataival szemben az alapügyben szereplőhöz hasonló jogvita keretében felülvizsgálatra van lehetőség, nem lehet olyan bíróságnak tekinteni, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség.¹¹

A magyar bíróságok gyakorlatában a Cartesio ügyben hozott ítéletig érezhetően jelen volt az meggyőződés, hogy azért a másodfokú bíróságokat kell annak a fórumnak tekinteni, amelyek határozatával szemben további jogorvoslatnak nincs helye, mivel a jogerős másodfokú határozat ellen már csak rendkívüli perorvoslatnak, felülvizsgálatnak van helye.¹² E jogértelmezés tarthatatlanságára mutatott rá a Legfelsőbb Bíróság az 1/2009. (VI. 24.) PK–KK közös véleményében és mondta ki annak 1. pontjában: amennyiben a törvény az adott ügyben nem zárja ki a felülvizsgálat lehetőségét, a Legfelsőbb Bíróságot kell annak a fórumnak tekinteni, amelyet az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kötelezettsége terhel.

Az Alkotmánybíróság e kézirat lezárásának időpontjáig még nem foglalt állást az Abtv. 27. § b) pontjának értelmezésében. Ismert azonban a jogászai közgondolkodásban olyan vélemény is, mely szerint valódi alkotmányjogi panasszal a másodfokon jogerőre emelkedett olyan határozatokkal szemben is lehet élni, mely határozatok egyébként felülvizsgálati kére-

lemmel is megtámadhatóak.¹³ Azaz, ugyanazon jogerős bírósági határozattal szemben egyszerre két jogorvoslati eljárás, egymással párhuzamosan lenne folyamatban. E vélemény támogatói szerint ez a fajta jogértelmezés a valódi alkotmányjogi panasz hatékonyságát növelné, és egyúttal a Kúria és az Alkotmánybíróság együttműködését, párbeszédét eredményezné.

Bármennyire is tiszteletre méltó ez az álláspont, az Abtv. rendelkezéseiből nem vezethető le. Meggyőződésünk, hogy nincs olyan ismert jogértelmezési módszer, ami alapján alátámasztható lenne a valódi alkotmányjogi panasz igénybevételének az az értelmezése, hogy főszabály szerint a felülvizsgálati kérelem benyújtására figyelmen kívül is igénybe vehető lenne. Ehhez az Abtv. 27. §-át kellene módosítani, de addig is a törvény által kialakított keretek között kell alkalmazni ezt az új jogintézményt. Kétségtelen tény, hogy növelné e jogorvoslati eszköz hatékonyságát az, ha már a másodfokon jogerőre emelkedett ítéletekkel szemben is igénybe lehetne venni, de a jogalkotó az Abtv. elfogadásakor nem így határozott.

Az érdekesség kedvéért azonban érdemes továbbgondolni azt, hogy milyen eljárásjogi anomáliák származnának abból, ha az Alkotmánybíróság – nem várt esetben – mégis másként értelmezné ezt, a saját hatáskörét is korlátozó rendelkezést.

Az első nehézség rögtön akkor kezdődne majd, hogy milyen formában szerez tudomást a két fórum arról, hogy a másik előtt is folyamatban van a valódi panasz, illetve a felülvizsgálati eljárás. Ez ugyan önmagában még nem jelent megvalósíthatatlan feladatot, az már sokkal inkább, hogy vonatkozó jogszabályi háttér nélkül ki köteles erről, mikor és milyen formában értesíteni a másik intézményt annak érdekében, hogy ez a vonatkozó periratok között is fellelhető legyen.

Megoldhatatlannak tűnik az is, hogy e két fórum közül köteles-e az egyik megvárni a másik döntését saját határozathozatala előtt, vagy egymástól függetlenül kötelesek az adott jogorvoslati kérelmet érdemben elbírálni. A felülvizsgálati eljárásban a Pp. 270. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 152. §-a szerinti tárgyalás felfüggesztésére – annak jelenleg hatályos rendelkezései alapján – nincs lehetőség. Az Abtv. 60. §-a akként fogalmaz, hogy az Alkotmánybíróság az eljárást bíróság (...) előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja. Ez a szabály – éppen kivételes jellege miatt – nem alkalmas arra, hogy

¹⁰ C-99/00. sz. Lyckeskog ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet

¹¹ C-210/06. sz. Cartesio ügy 78–79. pontok. Az ítélet részletes elemzését adja OSZTOVITS András: Köddé fakult délibáb – a Cartesio ügyben hozott ítélet hatása a magyar polgári eljárásjogra. In: Európai Jog 2009/2. sz. 26–30. o.

¹² OSZTOVITS András: Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének magyar joggyakorlata EU tagságunk első négy évében – tapasztalatok és tanulságok. In: Magyar Jog 2008/11. sz., 809–819. o.

¹³ STUMPF István alkotmánybíróknak a „Mégis milyen együttműködést?” című konferencián 2011. június 29-én elhangzott előadása. E konferencián elhangzott előadások ismertetése megtalálható: Alkotmánybírósági Szemle 2011/2. sz. 131–134. o.

az Alkotmánybíróság minden esetben felfüggeszse az eljárását a Kúria előtt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásra tekintettel. A Pp. és az Abtv. idézett rendelkezéseiből tehát az következik, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság befogadja a másodfokon jogerőre emelkedett határozatokkal szembeni valódi alkotmányjogi panaszt, mellyel szemben a peres felek a felülvizsgálati eljárás lehetőségét is igénybe vették, akkor e két jogorvoslati eljárás – főszabály szerint – felfüggesztés nélkül, egymással párhuzamosan folytatódna.

Felmerül tehát a kérdés, hogy egy ilyen párhuzamos eljárás során a Kúria és az Alkotmánybíróság egyáltalán miről egyeztethetne egymással. A Kúriának a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 2. §-a alapján észszerű határidőn belül (a Pp. 368/B. § alapján kiemelt jelentőségű perekben soronkívül) el kell bírálnia, a tárgyalást nem függesztheti fel az Alkotmánybíróság eljárására tekintettel. Az Alkotmánybíróság pedig csak kivételes jelleggel, a jogbiztonság vagy más különösen fontos ok esetében teheti meg ugyanezt a felülvizsgálati eljárásra tekintettel. A bíró az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése és a Pp. 1. §-a alapján is függetlenül és pártatlanul köteles meghozni minden határozatát. Ezen tevékenységében semmi és senki nem befolyásolhatja, melyből az is következik, hogy éppen ezen függetlensége és pártatlansága csorbulna, ha bármilyen formában az Alkotmánybíróságtól kapna arra nézve informális, jó szándékú tájékoztatást, hogy a valódi alkotmányjogi panasszal megtámadott jogerős döntés esetlegesen mennyiben és milyen okból lesz majd az Alkotmánybíróság véleménye szerint Alaptörvénybe ütköző. Ez ugyanis esetleg felvetné annak látszatát, hogy a Kúria eljáró tanácsa azért döntött a felülvizsgálati eljárás keretei között az adott jogerős ítélet hatályon kívül helyezéséről, hogy ezzel elejét vegye az Alkotmánybíróság hasonló tartalmú döntésének.

A polgári perek egyik legfontosabb, garanciális jellegű alapelve a tárgyalás nyilvánosságának elve. Ebbe tágabb értelemben beletartozik az egész eljárás átláthatósága, azaz, hogy a peres felek pontosan tudják, ellenőrizhessék és számon kérhessék az eljáró bíróságtól, hogy az ő ügyükben mikor és miért mi történt. A bírósági aktában mindennek nyoma kell legyen, minden egyes beadványt érkeztetnek, sorszámmal látnak el, azokba a peres felek és jogi képviselőik betekinthetnek, másolatot készíthetnek. Ezzel az alapelvvel és ezekkel a rendelkezésekkel is teljesen ellentétes az, hogy az esetleges párhuzamos eljárások során az Alkotmánybíróság és a Kúria egymással a peres felek tudta nélkül egyeztessen. Meggyőződésünk ugyanis, hogy amennyiben az eljáró bíróság egy konkrét ügyben bármilyen információt szerez, vagy tudomására jut, arról a bírósági akta számára hivatalos feljegyzést kell készítenie, vagy egyéb módon a feleket

írásban tájékoztatnia. E nélkül súlyosan sérülne a peres feleknek a tárgyalások nyilvánosságához, de a tisztességes eljáráshoz való joga is. A jelenlegi jogszabályi környezetben kivitelezhetetlennek és megoldhatatlannak tűnik a párhuzamos eljárásokban a felek számára ilyen tájékoztatás nyújtása.¹⁴

Végül, párhuzamos eljárások esetén felmerül majd az a probléma is, hogy miként kell értelmezni azt, ha az egyik fórum – a másik érdemi döntése előtt – megsemmisíti, illetve hatályon kívül helyezi a vizsgált jogerős határozatot. Erre végképp semmilyen eljárásjogi szabályt nem tartalmaz sem a Pp., sem az Abtv. Tehát, ha az Alkotmánybíróság semmisíti meg a jogerős határozatot, mit kell tennie a Kúriának a felülvizsgálati kérelemmel, illetve – fordított esetben – marad-e mit vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, ha érdemi döntése előtt a Kúria hatályon kívül helyezi a jogerős határozatot. Az előbbi esetre nézve biztosan kijelenthetjük, hogy a Pp. jelenleg olyan, a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító, vagy a pert megszüntető szabályt nem ismer, ami alapján az így kialakult helyzetet eljárásjogilag kezelni lehetne.

Az Alkotmánybíróság és a bírósági szervezetrendszer kapcsolata

A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatának pontos meghatározása a valódi alkotmányjogi panasz eljárási jellegű kérdéseinek megválaszolásához is szükséges. Az Abtv.-hez fűzött miniszeri indokolás szerint a valódi alkotmányjogi panasz nem a bírósági per folytatása, az Alkotmánybíróság nem a szűkebb értelemben vett igazságszolgáltatás része.¹⁵ Ez következik az Alaptörvénynek a szerkezetéből és a bíróságokról, valamint az Alkotmánybíróságról szóló rendelkezéseiből is. Másként megfogalmazva ugyanezt, azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság – ezen új jogorvoslati eljárásnak köszönhetően – a bírósági szervezetrendszernek nem része, hanem annak őre. Ezen új jogorvoslati eszköz kivételes jellegét emeli ki az Abtv. 29. §-ának rendelkezése is, melynek értelmében ezt a panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló Alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ennek is ellentmondana az az elképzelés, amely szerint a másodfokon jogerőre emelkedett bí-

¹⁴ A párhuzamos eljárásokban biztosan felmerülő problémák teljes skálájának felvázolására nem vállalkozunk. Inkább csak megemlítenénk még annak lehetőségét, hogy ha nem ugyanaz a fél él egyszerre mindkét jogorvoslati eszközzel, hanem a két ellenérdekű fél választja az egyik, illetve a másik lehetőséget. Nyilvánvalóan más sérelmeznének a jogerős ítélet kapcsán, a Kúria viszont csak a felülvizsgálati kérelmet bírálhatja el, de könnyen lehet, hogy azt meg feleslegesen teszi, mert az Alkotmánybíróság – a valódi panaszt elbírálva – megsemmisíti a jogerős döntést. Nem biztos, hogy az ilyen „üresjáratokat” megengedheti magának a magyar igazságszolgáltatás.

¹⁵ Részletes indokolás a 26–31. §-hoz.

rósági döntéseket is meg lehetne támadni alkotmányjogi panasszal a felülvizsgálati eljárás kimerítése nélkül. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet élén elhelyezkedő Kúria döntését megelőzően vizsgálná a jogerős döntést, és válna ezáltal kimondva-kimondatlanul is a bírósági szervezet részévé. Azaz, az Alkotmánybíróság és a Kúria – egymás mellé rendelve – egyazon rendszerbe kerülne. Ezzel szemben a hatályos alaptörvényi rendelkezések a bírósági szervezetrendszeren kívülre helyezik az Alkotmánybíróságot, e testületnek tehát meg kell várnia azt, hogy a bírósági rendszer a rendelkezésére álló jogorvoslati eljárások keretei között olyan döntést hozzon, amely garantálja a feleknek az Alaptörvényben biztosított jogát is. Az Alkotmánybíróság tehát ezen eljárások alatt nem, hanem csak azok után vizsgálhatja a bírósági döntéseket.

Összegzés

A következő évek, de talán évtized legmeghatározóbb kérdése az lesz, hogy az Alkotmánybíróság miként értelmezi újfajta feladat- és hatásköreit, melyek közül gyakorlati jelentőségénél fogva kiemelkedik a valódi alkotmányjogi panasz intézménye. A vonatkozó jogszabályi háttér sok szempontból egyértelműnek tűnik, mégis már most ismert olyan álláspont, amely könnyen ingoványos talajra, zsákutcába vezetné az Alkotmánybíróságot. Meggyőződésünk, hogy ennek az új jogorvoslati eszköznek főszabály szerint csak a felülvizsgálati eljárásban hozott határozattal szemben van helye. Az az elképzelés, mely szerint egymással párhuzamosan is alkalmazható lehet ez a két jogorvoslati eszköz, ezen eljárások átláthatatlanságához, a peres felek eljárási alapjogainak sérelméhez vezethet.

Az Alkotmánybírósági Szemle 2010. évfolyam 2. számának „Vita” rovatában jelent meg Blutman László: „A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben” címmel írott tanulmánya az Alkotmánybíróság 143/2010. (VII. 14.) AB határozattal összefüggésben. Vörös Imre volt alkotmánybíró tanulmánya más megközelítésben adja ugyanennek az alkotmánybírósági határozatnak egy újabb olvasatát.

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ESETE AZ EURÓPAI JOGGAL¹

Vörös Imre
az MTA levelező tagja

1. Az európai integráció a kezdetektől fogva a jog vezérelte folyamat volt – ez nem is lehetett másként, hiszen nem egyszeri aktussal elvégezhető államalapításról, hanem meglévő, létező, nagy történelmi múlttal bíró államok, pontosabban egyes alkotmányukon alapuló hatásköreik gyakorlásának szuverén elhatározásukon alapuló, megállapodásba: szükségképpen nemzetközi szerződésbe foglalt fokozatos lebontásáról, átruházásáról van szó. Ezzel adott is az első lehetséges konfliktus-helyzet: a tagállami alkotmányok és az uniós jog viszonya.

Ennek a viszonynak a megragadása feladja a „lekkét” a tagállami alkotmánybíróságoknak, így a magyar Alkotmánybíróságnak is.

2. Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) már 1997-ben foglalkozott az európai jognak a magyar jogra gyakorolt hatásával².

2.1. A túlzott aktivizmusról tanúskodó 4/1997. (I. 22.) AB határozat a magyar Társulási Egyezmény, az ún. Európa Megállapodás 62. §-ának alkotmányosságát kifogásoló indítvány kapcsán előkérdésként külön határozatban a hatáskör kérdését eldöntve kimondta, hogy nemzetközi szerződés tekintetében csak előzetes normakontrollra van ugyan hatásköre, viszont az azt kihirdető magyar törvényt utólagos normakontrollnak vetheti alá. Az esetleges alkotmányellenességet megállapító határozat azonban nem érinti a nemzetközi szerződés alapján a Magyar Köztársaságot terhelő kötelezettségeket, mivel az alkotmányellenességet a magyar jogalkotónak kell elhárítania. A szellemes, de kétségkívül rabulisztikus gondolatmenet alapjává vált az AB további gyakorlatának, azonban később, különösen az ún. Lisszabon-határozat: a 143/2010. (VII. 14.) AB határozat meghozatalánál világossá váltak azok az alapvető nézetkülönbségek, amelyek a többségi álláspont mellett megfogalmazott párhuzamos indokolásokban és a különvéleményben jelentek

meg. Ezek a véleménykülönbségek végeredményben magának a 4/1997. (I. 22.) Abh.-nak ezt az alapgondolatát kérdőjelezzik meg.

A határozat – a többségi vélemény – a 4/1997. (I. 22.) Abh. gondolatmenetét követve aggálytalanul leszögezi (indokolás IV.1. pont), hogy a kihirdető törvény utólagos normakontrolljára uniós kontextusban: alapszerződések tekintetében is van hatásköre az AB-nak, azonban az esetleges alkotmányellenesség megállapítása az uniós tagságból folyó kötelezettségeket nem érinti.³ A jogalkotónak kell olyan helyzetet teremtenie, amikor a Magyar Köztársaság az Alkotmány sérelme nélkül teljesítheti a tagságból adódó kötelezettségeit. A határozat a kihirdető törvényt hatályban lévő törvénynek tekint, és lát benne normatív elemeket, amelyek alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezhetik.

Az egyik – két alkotmánybíró által jegyzett – párhuzamos indokolás szerint azonban az utólagos normakontrollra csak időben korlátozottan van hatásköre az AB-nak: a kihirdető törvény hatályba lépése és az általa kihirdetett alapszerződés hatályba lépése közötti időben. Ezt követően ugyanis az alapszerződés a belső jog részeként ugyan, de az uniós jog *sui generis* jellege folytán önálló életet él, a benne foglalt jogok és kötelezettségek közvetlenül az alapszerződésből, és nem a kihirdető törvényből származnak. Az alapszerződésnek a Lisszaboni Szerződéssel végrehajtott módosítása a 2009. december 1-jei hatályba lépéssel tehát „kicsúszott” a kihirdető törvényből, így utólagos alkotmányossági vizsgálatra az AB-nek már nincs hatásköre.⁴ Ezt az inkább különvéleménynek, mint párhuzamos indokolásnak tűnő álláspontot más oldalról élesebben fogalmazta meg a határozathoz fűzött különvélemény⁵, amely egyet értve azzal, hogy érdemi vizsgálatra csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt lett volna mód, kiemelt jelentőséget tulajdonít a Lisszaboni Szerződés korábbi jogszabályt: az alapszerződéseket *módosító* jellegének. A módosító jogszabály természetéből következően ugyanis hatályba lépésével beépül a módosított jogszabályba, így a hatályba lépés után

¹ Részlet egy nagyobb, még nem publikált tanulmányból.

² 4/1997. (I. 22.) AB határozat. ABH 1997, 41). Az Alkotmány 2/A. §-ának szövegét az új, áprilisban elfogadott Alaptörvény változatlan szöveggel átvette, így az elemzés az új – 2012. évi – jogszabályi környezetben is vállalható. – A tanulmány az OTKA 76488 azonosító számú, „A Lisszaboni Szerződés hatása a magyar jogrendszerre” című kutatás keretében 2011-ben született. (Szerk.)

³ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat IV.1. pont.

⁴ PACZOLAY Péter és a hozzá csatlakozó LÉVAY Miklós párhuzamos indokolása.

⁵ BRAGYOVA András különvéleménye.

nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amit vizsgálni lehetne. Az alkotmánybírói eljárás időpontjában tehát maga a Lisszaboni Szerződés már nincs hatályban, csak az alapszerződések módosult tartalommal, a kihirdető törvény pedig a hatályba lépéssel „kiürült”, így vizsgálendő normatartalom nincs is.

Az AB tehát – az álláspontok sokszínűségével együtt – afelé tendál, hogy a későbbiekben is várható alapszerződés-módosítások esetében az előzetes normakontrollt tartsa kívánatosnak, bár az utólagos normakontrollra vonatkozó hatásköre korlátozottságának nyílt kimondását a határozat kerüli. A hatásköri probléma alapszerződés-módosítást kihirdető törvény esetében azonban – vélhetően a 4/1997. (I. 22.) Abh. szellemesnek tűnő, de veszélyes utat kijelölő megoldása, a probléma tulajdonképpen megkerülése miatt – egyre kiélezettebb, a testületen belüli álláspontok egyre differenciáltabbá válnak, széttartanak. Bragyova Andrásnak a Lisszabon-határozathoz [143/2010. (VII. 14.) AB határozat] fűzött különvéleménye kifejezetten kimondja, hogy a nemzetközi szerződések jelentős része a kihirdető törvénynél fogva eleve nem válik a magyar jogrendszer normájává, így a 4/1997. (I. 22.) AB határozat kiindulópontja szakmailag nem helytálló.

2.2. A hatáskör kérdésében döntő 4/1997. (I. 22.) Abh.-t követően az AB a EK-val kötött Társulási Megállapodás kifogásolt rendelkezésének és az azt végrehajtó rendelkezésnek az alkotmányosságát a 30/1998. (VI. 25.) Abh.-ban végezte el. Ez a határozat a szuverenitás és a demokratikus legitimáció követelményét (Alkotmány 2.§) úgy abszolutizálta, hogy nem volt figyelemmel azokra a sajátosságokra, amelyek az EU-val kötött Társulási Megállapodás, mint a csatlakozási folyamat és a jogharmonizáció alapjait megvető nemzetközi szerződés különleges voltából adódtak. A határozat másfelől a versenykorlátozási jogot a szuverenitással, a közhatalom gyakorlásával közvetlen kapcsolatban álló – a büntetőjoggal és a szabálysértési joggal analóg – „közjogi természetű” szabályoknak minősítette⁶. A határozat félreismerte azt, hogy a versenykorlátozások joga – pl. egyes polgári jogi szerződések (a kartellszerződések) semmisségét⁷ kimondva – éppen hogy „magánjogi” aspektusú, a betartatásán örökdő hivatalok léte pedig önmagában nem ismérve egy jogszabályi rendelkezés „közjogi” vagy „magánjogi” természetének, végül a gondolatmenet szemet hunyt afelett, hogy a közjog és a magánjog dualizmusának dogmatikai alapjai a 20. század végén több, mint bizonytalanok.

Az európai integrációhoz való viszonyában 1998-ban a Magyar Köztársaság éppen hogy köztes állapotban volt: már nem volt par excellence kívülálló az akkori EK-hoz való viszonyban, hanem társult állam, amely státusának alapját éppen a Társulási Megállapo-

dás teremtette meg. Ugyanakkor a tagállami státusból adódó közösségi jogalkotásban való közreműködésre csakugyan nem volt mód. A határozat egyrészt helyesen, bár elnagyoltan utalt arra, hogy az EK „másik közhatalmi rendszer”, amelynek versenykorlátozási szabályai „saját belső jogát” alkotják, másfelől a probléma súlyához képest nem kellően differenciáltan emelt alkotmányossági „tűzfalat” az immár társult állami státust élvező Magyar Köztársaság és az EK joga közé, holott a Társulási Megállapodás jogpolitikai célja éppen a taggá válás folyamatának, benne súlyponti kérdésként a jogharmonizációnak a levezénylése volt. Ez a „tűzfal”-jelleg: a két jogrendszer merev elválasztása, kooperáció helyett a konkurencia preferálása az Alkotmánybíróság gyakorlatára a későbbiekben alapvetően rányomta bélyegét.

A határozatot a szakirodalomban éles kritika kísérte: bíralták annak idejémtől merev szuverenitás-felfogásra alapozott voltát, a közösségi jog sematikusan külföldi jognak tekintését, a Társulási Megállapodás által teremtett jogi kapcsolat figyelmen kívül hagyását, valamint azt, hogy a határozat a magyar nemzetközi magánjogi joganyag alkotmányos alapjait is labilissá tette.⁸

3. A tartalmi kérdésekre áttérve a számos alkotmánybírói határozatból néhányat emelek ki.

3.1. Elsőként a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos döntésre utalnék. A 17/2004. (V. 25.) AB határozat által vizsgált törvény azért született, hogy uniós rendeletek végrehajtásaként a csatlakozás előtt álló államok cukorpiacaira spekulatív céllal – a mezőgazdasági támogatási-visszatérítési rendszerbe való bekerülésre spekulálva – a csatlakozások előtt bekerülő és felhalmozott készleteket adó-jellegű fizetési kötelezettséggel megterhelve a csatlakozó államok költségére a cukorpiacról eltávolítsák. A rendeletek célja a kibővült uniós cukorpiac működési zavarainak megelőzése volt. A törvény az uniós cél elérése érdekében kimondta, hogy 2004. május 1-jei állapot szerinti termékkészletekről a tulajdonosok személyének beazonosításával együtt felmérést kell készíteni, és a megállapított készlet feletti többlet-készlet után meghatározott összeget kell fizetni. A 2004. április 5-én elfogadott törvény csak 2004. május második felében lépett volna hatályba, így az adójellegű fizetési kötelezettség a törvény hatályba lépése előtti időpontra nézve keletkezett. A törvény emellett végrehajtási rendeletre bízta az érintett piaci szereplők, és a kivételek meghatározását. A köztársasági elnök alkotmányossági aggályai folytán az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) elé került ügyben tehát a jogbiztonság és a megfelelő jogforrási szint problémája merült fel. A döntés előkérdése azonban szük-

⁶ 30/1998. (VI. 25.) Abh., V.4. és VII.1. pont

⁷ Lásd a probléma átfogó feldolgozását: DARÁZS Lénárd: A kartellek semmissége. CompLex. Budapest. 2009.; TÓTH Tihamér: Az Európai unió versenyjoga. CompLex. Budapest. 2007.

⁸ KECSKÉS László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata. Európai Jog. 2003. 1. és 2. A szerző a 4/1997. (I. 22.) Abh.-hoz írt különvéleményemet megfogalmazó módon „modernebb európai szemléletet tükrözőnek” tartja.

ségképpen az volt, hogy az alkotmányellenesség szempontjából alkalmazható-e az Alkotmány csatlakozási klauzulája: az Alkotmány 2/A. §-a, vagyis hogy releváns-e az adott esetben az uniós jog és a magyar jog viszonya, vagy pedig a kérdés kizárólag intern magyar belső alkotmányossági kérdés.

A határozat ugyan megállapította, hogy szoros kapcsolat áll fenn a törvény és az uniós rendeletek között⁹: a törvény a rendeletek végrehajtását szolgálja, ezekre többször hivatkozik is, azonban nem közzé teszi e rendeletek szövegét, hanem azok céljait érdekében a magyar jog sajátos eszközeivel valósítja meg. Az AB ezért az alapkérdést nem az uniós – akkor közösségi – jog és a magyar jog viszonyában, hanem kizárólag a végrehajtó magyar jogszabály alkotmányosságában látta. Ha nem ezt tette volna, akkor értelemszerűen felmerült volna az uniós rendeletek magyar Alkotmányba ütközésének problémája. Az AB ezt a csapdát elkerülve szokványos vizsgálatot folytatott le: megállapította a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenességét: azok jogbiztonságot sértő voltát, valamint azt, hogy adott fizetési kötelezettséget csak törvényi szinten lehetett volna szabályozni.

A határozat követte a 4/1997. (I. 22.) Abh.-t követően a tartalmi alkotmányossági vizsgálatot elvégző, az EK-val kötött Társulási Megállapodást végrehajtó jogszabályi rendelkezéseket a nemzeti szuverenitás védelmében jogállamiságot sértőnek minősítő és megsemmisítő 30/1998. (VI. 25.) Abh¹⁰ gondolatmenetét: szigorúan elválasztotta a magyar jogot a közösségi jogtól anélkül, hogy a magyar törvény közösségi jogot végrehajtó természetére tekintettel lett volna. Ez különösen feltűnő, mivel 1998-ban a Magyar Köztársaság még nem volt az EK tagja, viszont a készletezési törvény éppen a tagállammá válást követően, arra tekintettel lépett hatályba, amikor az Alkotmányba már bekerült a 2/A. §: a csatlakozási klauzula is.

Az eurokonform „együttműködő” alkotmányosságon alapuló magyar alkotmánybíráskodás szükségességét a szakirodalom hamarosan fel is vetette.¹¹ A gondolatmenet a magyar jogirodalomban az európai integrációra nyitott, együttműködő alkotmányos állam iránt korábban felvetett igényt¹² alkalmazza az alkot-

mánybíráskodásra. A kooperatív alkotmányos államra vonatkozó tartalmi kérdés – leegyszerűsítve – úgy szól, hogy a nemzetközi együttműködésre nyitott államra van szükség, azonban erre adott esetben csak a szuverenitás egyes elemei gyakorlásának átruházása révén nyílhat mód. A világgazdasági és politikai globalizáció idején elengedhetetlen nyitottság tehát értelemszerűen jár azzal a következménnyel, hogy a magyar jogrendszerbe államok feletti szervezet alkotmányos normák áramolhatnak be, melyek nem kizárólag alapulnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésén, így a magyar népszuverenitás nem is legitimálja azokat. Sokat segít a dogmatikai kérdés megoldásában a szuverenitás modern felfogása, mely már nem az államot, hanem a népet teszi meg a szuverenitás letéteményesének. A nemzetközi kooperáció irányába az alkotmányok által megnyitott állam koncepciója értelemszerűen oldja meg a felségjogok átruházásával kapcsolatban felvetődő demokratikus „deficit” problémáját, mert maga az Alkotmány fogalmazza meg az átruházás feltételeit és alkotmányossági követelményeit. A formai követelmény a népszuverenitás koncepciójából adódóan az, hogy csak a nép ruházhat át felségjogot, így az átruházásnak is törvényben – tehát a népképviselő által – kell megtörténnie. Ebben a koncepcióban ugyanis a nép mintegy konstituálja („alkotmányozza”) a nemzetközi (államközi) szervezetet és azt a megfelelő hatáskörrel (annyival, amennyire feladatai ellátásához a népképviselő megítélése szerint szüksége van) fel is ruhazza. Az átruházással ugyanis a népképviselő felségjogának terjedelme értelemszerűen csökken, míg a nemzetközi (államközi) szervezeté konstituálódik, vagy éppenséggel egy későbbi szerződés-módosítás alapján – nő. Mindez következményeiben módosíthatja az állam polgárainak alkotmányjogi jogállását is, így a törvényben való rendezés ebből a szempontból is elengedhetetlen.¹³

Az együttműködő alkotmányosság Sajó szerint¹⁴ azt jelenti, hogy a tagállamoknak együtt, együttműködve kell kialakítani az európai alkotmányosságot. A 17/2004. (V. 25.) Abh.-t bírálva utalt arra, hogy a magyar AB nem ismerte el az ügy közösségi jogi jellegét, fetisizálta a jogbiztonság magyar alkotmánybíráskodási gyakorlatát és nem vette figyelembe a visszaható hatály tilalmának az Európai Bíróság által adott értelmezését, mely nyomós közösségi cél elérése érdekében bizonyos mértékűt adott esetben elkerülhetetlenül szükségessé tehet, nem bocsátkozott párbeszédbe a közösségi joggal, végül felvetette annak lehetőségét, hogy a magyar Alkotmánybírásnak előzetes kérdést kellett volna intéznie az Európai Bírósághoz¹⁵.

3.2. Az EU Alkotmánya mint aláírt, de még meg

⁹ Az EU csak korábbi csatlakozások alkalmával követett gyakorlatát folytatta – lásd a határozat III.4. pontját; az AB gyakorlatának átfogó feldolgozását lásd BALOGH-BÉKESI Nóra: Köztársasági jog és szuverenitás-transzfer az esetjog tükrében. PhD-értékezés. Budapest, 2008.; FAZEKAS Flóra: A magyar Alkotmánybíráskodás viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybíráskodási felfogások tükrében. PhD-értékezés. (kézirat). Debrecen. 2009.

¹⁰ ABH 1998, 220 s. köv. o.

¹¹ SAJÓ András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság?: a magyar Alkotmánybíráskodás és a közösségi jog elsőbbsége. In: Alkotmányosság a magánjogban. (Szerk. Sajó András). Budapest, Complex. 2006. 93. s. köv.

¹² VÖRÖS Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny. 2002. 9. szám, 402. Lásd részletesen: Peter HABERLE: Kooperativer Verfassungsstaat. In: Verfassung als öffentlicher Prozess. 2. kiadás. 1996. 407.

¹³ VÖRÖS: i. m. 402.

¹⁴ SAJÓ: i. m. 93. s. köv. o.

¹⁵ Lásd később fenntartásokkal kivételes lehetőségként felveti: TRÓCSÁNYI László–CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíráskodás helye az Európai Unióban. Jogtudományi Közlöny 2007.2. 68–69.

nem erősített nemzetközi szerződés kapcsán az AB 58/2004. (XII. 14.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy – mint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésről – tartható népszavazás. A határozathoz fűzött különvélemény¹⁶ arra mutatott rá, hogy nem egyszerűen az Országgyűlés, hanem a kétharmados többség követelménye miatt az alkotmányozó hatalom számára fenntartott kérdésről van szó, amelynek népszavazás általi eldöntése viszont – az AB korábbi gyakorlatának megfelelően¹⁷ – elvonná az alkotmányozó hatalom hatáskörét. A különvélemény szerint az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdése az alkotmányozó hatalomnak tartja fenn az EU csatlakozást követően ismét rendezett hatáskör-gyakorlás átruházásával kapcsolatos nemzetközi szerződések megerősítését és kihirdetését. A különvélemény végkövetkeztetésével, miszerint népszavazásnak ebben a kérdésben nincs helye, magam is egyet értek.¹⁸

3.3. Az ún. lőfégyver ügyben – 744/B/2004. AB határozat¹⁹ – az AB irányelv implementálásával kapcsolatban az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe foglalt személyes adatok védelméhez való jogot vizsgálta. A testület az uniós közbiztonság kérdéskörében mozgó irányelvet átültető magyar törvényt – amely több vonatkozásban szövegszerűen azonos az irányelvvel – kizárólag abból a szempontból vizsgálta, hogy az megfelel-e a magyar Alkotmánynak és hangsúlyozta: nem vizsgálja sem az irányelv érvényességét, sem az implementálás megfelelőségét. Az AB konzekvens álláspontját – ti. hogy a cukor-készletezési ügghöz hasonlóan kizárólag a magyar jogszabályt vizsgálja – itt is beárnyékolja a par excellence uniós jogpolitikai cél, valamint azon sajátosság figyelembe vételének kerülése, hogy egy, a másodlagos uniós joganyagba tartozó jogforrást átültető jogszabály alkotmányossági vizsgálatakor azt az alapul szolgáló irányelvnek megfelelően kell értelmezni.

3.4. Az ún. szerencsejáték ügyben – 1053/E/2005. AB határozat²⁰ – az AB három fontos tételt szögezett le, amelyeket további gyakorlatában is érvényesít.

a) A testület egyrészt elutasította azt az indítványozói vélekedést, mintha az EKSz.-ből, és ezzel összefüggésben az Alkotmány 2., és 2/A. §-ából jogalkotási kötelezettsége származna a magyar jogalkotónak, így alkotmányellenes mulasztásról sem lehet beszélni: ehhez anyagi alkotmányellenességnek, azaz az Alkotmány valamely egyéb rendelkezése sérelmének is fenn kell állnia. Ez annyit jelent, hogy az AB önmagában a magyar jog uniós jogba ütközését nem tekinti alkotmányellenes mulasztást megalapozónak, azaz

sem a jogbiztonság követelménye (Alkotmány 2. §), sem a csatlakozási klauzula (2/A. §) megsértésének.

b) A határozat továbbá rögzíti, hogy a csatlakozási klauzula „kétfedelű ládikának” minősül: egyrészt a Magyar Köztársaság tagállamkénti részvételének feltételeit és kereteit, másrészt a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerben elfoglalt helyét határozza meg; ennek a súlyos dogmatikai-jogforrástani tételnek a kifejtésével azonban a határozat adós marad.

c) A határozat harmadik megállapítása az, hogy az AB hatáskörének szempontjából – tehát nem tudományos tételt kívánt az AB megfogalmazni! – az EU alapító és módosító szerződéseit szerződéses eredetük ellenére nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indoklása ugyan hangsúlyozza, hogy a közösségi jog és a belső jog összhangjának vizsgálata az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik, mindazonáltal kivételesen, alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetettsége esetén a magyar Alkotmánybíróság is eljárhatna. Az európai jog természetét tekintve a párhuzamos vélemény a határozatnál általánosabban fogalmaz: az európai jog – az elsődleges és a másodlagos jog – egységes joganyag, amely szerződési eredete ellenére sokkal közelebb áll a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz, amely különösen az elsőbbség és a közvetlen hatály²¹ (közvetlen alkalmazhatóság) sajátosságában jut kifejezésre. Kovács a több európai alkotmánybíróság által is követett önkorlátozás útját ajánlja, vagyis szűk körben látja lehetségesnek az uniós jog feletti tagállami alkotmánybíráskodást.

3.5. Az orvosi ügyeleti díj kérdésében²² már kifejezetten egy – az Európai Bíróság ítéletei által is közvetlenül alkalmazandónak minősített – irányelvvel ellentétes belső jogszabály került az AB elé. Az ügy egyik pikantériája az volt, hogy a rendes bíróságok aggálytalanul alkalmazták az irányelvet a belső joggal szemben, szép példáját adva az uniós jog elsőbbsége és közvetlen hatálya érvényre juttatásának, másrészt pedig az, hogy amíg a rendes bíróságok már amúgy is „félretették” az uniós joggal ellentétes belső jogot, az AB – nem csekély jogbizonytalanságot keltve²³ – csak a jövőre nézve semmisítette meg a jogszabályt. Az AB önmagához ugyan következetes maradt, de még inkább nyilvánvalóvá vált „tűzfal”, mint elvi – hatásköri és tartalmi-érdemi alkotmányjogi álláspontot kifejező – választóvonal megerősítése. A határozat négy mondatot szentelt az uniós kontextusnak, abból is kétőt megismétli az 1053/E/2005. AB határozat szövegét. Új megállapításként viszont a határozat kiterjeszti az alapszerződésekre vonatkozó korábbi megállapítást a másodlagos jogra is: a közösségi jog – tehát az irányelvet is – a maga egészében nem minősül nemzetközi jognak, azaz az Alkotmánybíróság – hangsúlyozottan

¹⁶ HARMATHY Attila alkotmánybíró különvéleménye: ABH 2004, 832–833.

¹⁷ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 359., 369.

¹⁸ Ugyancsak egyetértően tárgyalja VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai unió joga. Jogtudományi Közöny. 2007. 9. 427.

¹⁹ ABH 2005, 1281–1283. II. pont.

²⁰ ABH 2006, 1824.

²¹ Lásd a párhuzamos indokolás 2. pontját.

²² 72/2006 (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006. 860.

²³ VÁRNAY: i. m. 436.

ismét nem tudományos tételként, csupán – hatásköre szempontjából nem tartozik az Alkotmány 7. §-ának hatálya alá. Ugyancsak új megállapítása a határozatnak az az elvi tétel, mely szerint a közösségi jog a belső jog része, mivel a Magyar Köztársaság már az EU tagja.²⁴ A határozat alapos, terjedelmes szokásos alkotmányossági vizsgálatot folytatott le és a magyar Alkotmányba ütközést megállapította.

A határozathoz fűzött párhuzamos indokolás²⁵ azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmány 2/A. §-a értelmében az adott – közvetlenül alkalmazandó – irányelvvel ellentétes belső jogszabályi rendelkezések „szinte” nem is léteznek, mivel nem alkalmazhatók a rendes bíróságok által, így joghatást nem fejtenek ki. Az alkalmazási elsőbbség követelményéből továbbá a párhuzamos indokolás arra következtet, hogy az 1053/E/2005 AB határozat által felvetett, de ki nem fejtett jogforrástani probléma – ti. hogy az Alkotmány 2/A. §-a a közösségi jognak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyét határozná meg – konkretizálható: a közvetlenül alkalmazandó irányelv a rendeletekkel együtt a magyar jogrendszerben az Alkotmány alatt, a magyar törvényekkel azonos hierarchikus pozícióban van, ám ellentét esetén még ezekkel szemben is alkalmazási elsőbbséggel bír, és természetesen fölötte áll a magyar jogrendszer rendeleti szintű jogszabályainak.

3.6. Az európai elfogatóparancs ügyében hozott határozat – 32/2008. (III. 12.) AB határozat – összefoglalóan megismételte korábbi állásfoglalásait (az uniós jog a belső jog része, az uniós jog nem nemzetközi jog): utóbbi tételt konkretizálva azonban az uniós jogot már kifejezetten „önálló jogrendszerként” fogalmazta meg, de a negatív vonás kiemelésén túl („nemzetközi eredete ellenére”) pozitíve és a magyar joghoz való viszonyra fókuszálva többet nem mondott. A belügyi és igazságügyi együttműködés rész-területére nézve azonban a határozat a magyar jogot és a magyar államot is kötelező, bizonyos cselekmények büntetendőségét kimondó uniós aktusokat „zárt rendszernek” tekinti. Az AB helyzete azért volt a korábbi ügyekhez képest viszonylag egyszerű, mert az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének időközbeni módosítását – amivel a magyar jogalkotó az uniós jogi aspektust e speciális területen (más tagállamok eljárásához hasonlóan) beemelte az Alkotmányba – a jogalkotó a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséhez kötötte, így az AB-nek nem a 2/A. §, hanem az 57. § (4) bekezdés hatályos szövegével kellett egy amúgy is az EU-n kívüli államokkal kötött nemzetközi szerződést kihirdető törvényt összevetnie, amit könnyű szerrel – és bizonyos kérdésekben az alkotmányellenességet megállapítva – meg is tett. Az AB azonban jövőbe mutatóan rámutatott arra, hogy a módosítás meg fogja szüntetni a hasonló alkotmányellenességre vezető okokat.

A szakirodalom ezt úgy értékeli, hogy ily módon az európai büntetőügyi együttműködés és annak magyar alkotmányos háttere közötti harmónia jobban biztosítható²⁶.

4. Az AB-nek a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos 143/2010. (VII. 14.) AB határozata a hatáskör szempontjából nyilvánvalóvá tette azokat a súlyos nézetkülönbségeket, amelyek (amint fentebb utaltunk rá) az uniós alapszerződések módosításait kihirdető törvények előzetes normakontrolljának igénye mellett az utólagos normakontroll gyakorlása tekintetében a testületen belül fennállnak. E nézetkülönbségek a módosítást kihirdető törvény jogi természetével kapcsolatos nézetkülönbségekre vezethetők vissza.

4.1. Tartalmilag a határozat azonban kevés újat hozott. Ez azzal a bizonytalansággal is összefügg, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt a csatlakozási klauzulának az Alkotmányba való beiktatásával egyidejűleg nem módosították, így az Alkotmánybíróságról szóló törvény nem tisztázza, hogy közvetlenül az uniós jog tekintetében van-e AB-hatáskör. Az AB helyzetét mindenesetre megkönnyítette a pongyolán megfogalmazott indítvány, amely a kihirdető törvény egészének megsemmisítését kérte, tartalmi alkotmányellenességet pedig csak igen általánosan fogalmazott meg. Az AB így részben könnyebben átsiklott afelett, hogy a törvény egészének vizsgálatába burkoltan végül mégis a Lisszaboni Szerződés érdemi alkotmányossági vizsgálatába bocsátkozik, a jogállamiság-szuverenitás sérelmével kapcsolatos kifogásokat pedig az azok által minimálisan megkívánt szinten kezelve utasította el.

4.2. A határozathoz két alkotmánybíró által fűzött egyik, túlnyomórészt hatásköri természetű kérdésekkel foglalkozó (már fentebb bemutatott – II. 2.1. pont) párhuzamos indokolást:²⁷ ebben rövid három mondatban mégis – a német Bundesverfassungsgericht Solange-ítéleteire visszhangzó – érdemi állásfoglalás is található. Eszerint az Alkotmány 2/A. §-a addig teremti meg az uniós tagságból a közös hatáskörgyakorlás lehetőségét, ameddig az kormányközi együttműködés alapján kimunkált szerződések keretei között folyik. A másik párhuzamos indokolás figyelemre méltó²⁸ megállapítása egymásra tekintettel értelmezi az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdését és 2/A. §-át rámutatva arra, hogy utóbbi nem üresítheti ki az előbbi: nem szolgálat az alkotmányos rendszer átalakítására (erre csak alkotmánymódosítással van lehetőség). A 2/A. § tehát nem annulálhatja a független szuverén államiság 2. §-ba foglalt tételét: ilyen kiürítés lenne a választások rendjét, a parlament megbízatását, a kor-

²⁶ Vö.: Judicial review. A comparative analysis inside the European legal system. Ed. By S. Galera. Universidad Rey Juan Carlos. Chapter V. Péter Kovács: National legal tradition – Hungary. 95.

²⁷ PACZOLAY Péter és a hozzá csatlakozott Lévay Miklós alkotmánybírók párhuzamos indokolása.

²⁸ TRÓCSÁNYI László párhuzamos indokolása.

²⁴ Lásd a határozat indokolásának III. 11. pontját.

²⁵ KOVÁCS Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

mány, az igazságszolgáltatási szervek megbízatásának a tagállamok által történő közös meghatározása.

A határozathoz fűzött különvélemény²⁹ – a hatáskör hiányának megállapítása mellett – ugyancsak tesz érdemi észrevételeket. Eszerint minthogy a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződés alapján és tagállamként vett részt a Lisszaboni Szerződés által végrehajtott reform-folyamatban, teljesültek a 2/A. §-ban adott felhatalmazás feltételei: ettől kezdve a teljes uniós joganyag részben a 2/A. § (1) bekezdése alapján a magyar államot kötelezi, részben pedig ha közvetlenül alkalmazandó szabályokról van szó, a magyar jogrendszer normáivá válik.

4.3. A határozattól a szakirodalom többet várt³⁰. Az AB mentségére fel kell hozni azt, hogy az AB mindig indítványhoz kötötten jár el, tehát a határozatban tettsége szerint attól nem szakadhat el – éppen a párhuzamos indokolások és a különvélemény az a „műfaj”, ahol erre – tudományos álláspontok kifejtésére – inkább mód van és ezzel az alkotmánybírák egy része élt is. Tény azonban, hogy – ellentétben más tagállamok alkotmánybíróságaival – a magyar Alkotmánybíróság összegezte ugyan eddigi felfogását, azonban az alapvető dogmatikai problémákkal csak érintőlegesen foglalkozott.³¹

Kétségtelen, hogy az AB csapdahelyzetben van: Blutman-Chronowski szerint³² a paradoxon lényege az, hogy az Alkotmány – mint általában a tagállami alkotmányok – általános felhatalmazást ad egy olyan nemzetközi rendszerhez való csatlakozásra, amelynek normái magával az Alkotmánnyal szemben is feltétlen érvényesülést kívánnak. Bár mások szerint ez a csapda látszólagos: a közösségi jog elsőbbsége nem magából az Alkotmányból, hanem csak a közösségi jogból következik, mivel az Alkotmány expressis verbis nem tartalmazza a közösségi jog elsőbbségét,³³ az alapkérdés ettől függetlenül megválaszolásra vár: korlátja lehet-e a tagállami alkotmány az uniós integrációnak, hatáskörgyakorlásnak, és ha igen, mely ponttól, vagyis: mi a mérce ennek kijelölésére³⁴? A szakirodalom kritikája részben arra irányul, hogy az AB határozata egyrészt indokolatlan önkorlátozást gyakorol, amikor az uniós jog hiteles értelmezését teljes mértékben az Európai Bíróságnak engedi át, hiszen azt a rendes bíróságok is értelmezik és alkalmazzák – a jogegység biztosításában

természetesen az Európai Bíróság legfelső szintű értelmező szerepe vitathatatlan.

Másrészt vitatható, hogy az AB által a hatáskörgyakorlás átengedésének alkotmányosságára alkalmazott egyetlen és eléggé általános mérce: a demokratikus jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelménye képes-e tartalommal megtölteni a 2/A. §-ban rögzített, a jogok gyakorlásához és kötelezettségek „szükséges mérték” kritériumát. A szükséges mérték ugyanis a 2/A. § amúgyis homályos megfogalmazásának önmagában is ellentmondást tartalmazó „állatorvosi lova”: az átengedéssel válik megfogalmazhatóvá a jogok-kötelezettségek unió és a tagállamok közötti megosztása. A 2/A. § önmagával magyarázza a hatáskörgyakorlás átengedését, így a „szükséges mérték” értelmezhetetlen, alkotmányossági mérce pedig nincs.³⁵ Konkrétabb szuverenitás-védelmi teszt kialakítására lenne tehát szükség, amely – hasonlóan pl. a német Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontjához – körülírja a magyar alkotmány „érintetetlen magvát”, amely érdemi mérceként szolgálhatna a további, várható hatáskörgyakorlás-átruházások esetére. Blutman rámutat arra, hogy az EUMSZ. 352. cikkelye alapján most is van lehetőség uniós hatáskörök tágítására, amennyiben új hatáskör a meglévő által megvalósítani kívánt célok eléréséhez szükséges (ún. szubszidiárius hatáskör). Ugyanakkor maga az Európai Bíróság is levezet ún. beleértett hatásköröket az alapszerződésekben egyébként kifejezetten nem biztosított hatáskörök kibővítése érdekében.³⁶

4.4. Ugyanerre: egyfajta lopakodó szerződésmódosításra, a hatásköröknek az EU kibővítésével összefüggő átrendezésére alkotmányossági aggályokat keltő példát mutat az uniós versenyjog 2003-ban rendeleti szinten végrehajtott reformja, az EUMSZ. mai 101. cikkelye (3) bekezdésének a kartelltilalom alóli ex lege kivétellel változtatása a korábbi bizottsági mentesítési monopólium megszüntetésével. Az európai uniós jog más területeit figyelmen kívül hagyó kizárólagos alkotmányjogi megközelítés láthatóan magában rejt a túlságosan általános szemlélet csábításának való engedést, az alkotmánybírósági határozatokban is viszsztatérő egységesen „közösségi”, „európai” jogként megjelölt joganyag differenciált volta elhanyagolásának veszélyét. Bizonytalanná válhat így azoknak a jogpolitikai premisszáknak a megfelelő súllyal való figyelembevétele is, amelyek az európai uniós jog és a magyar jog viszonyában a pro és kontra érveket az előbbi: „másik” jog beáramlása kapcsán a szempontokat egyenlően kezelve megfogalmazzák.

5. Ezen a ponton célszerűnek látszik összefoglalni, hogy a magyar Alkotmánybíróságnak – *saját hatáskörének* szempontjából és nem jogtudományi mércével mérve – mi az álláspontja az európai uniós jog és a

²⁹ BRAGYOVA András különvéleménye.

³⁰ A határozat beható elemzését és kritikáját Blutman László végezte el: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemből. Alkotmánybírósági Szemle. 2010. 2. szám 90. s. köv. o.

³¹ Annak ellenére, hogy a főbb nyitott kérdésekre való választást már korábban sürgették: TRÓCSÁNYI László–CSINK Lóránd: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai unióban. Jogtudományi Közöny. 2008. 2. szám, 63.

³² BLUTMAN László–CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. I. és II. rész. Európai Jog 2007. 2. és 4. szám.

³³ TRÓCSÁNYI–CSINK: i. m. 66.

³⁴ BLUTMAN: i. m. 91.

³⁵ BLUTMAN: i. m. 96.

³⁶ BLUTMAN: i. m. 98.

magyar jog viszonyáról, következésképpen melyek az alkotmányossági vizsgálat lehetőségei.

5.1. A fentieket részben megismételve a következők mondhatók el:

a) Az európai jog nem nemzetközi jog, ezért az alkotmányossági vizsgálat alapja nem az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, hanem 2/A. §-a;

b) Az európai jog a 2/A. §-on keresztül a magyar jog, a belső jog része, mert a Magyar Köztársaság az EU tagja.

c) Az Alkotmány 2/A. § rendezi az európai jognak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyét.

d) Alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az alapszerződések módosítását kihirdető törvény, amely alkotmányellenességének megállapítása esetén azonban ennek az EU-tagságból folyó kötelezettségekre kihatása nem lehet: ilyenkor – nyilván alkotmánymódosítással – a jogalkotó feladata az alkotmány sérelmének kiküszöbölése.

e) Önmagában véve az Alkotmány 2. és 2/A. §-ából magyar jogszabálynak uniós jogba ütközése esetén – anyagi alkotmány sértés, az Alkotmány egyéb rendelkezésének megsértése nélkül – alkotmányellenes mulasztás nem vezethető le.

f) Az AB nem bocsátkozik az alapszerződések vizsgálatába és önálló, hiteles értelmezésébe (ez ugyanis az Európai Bíróság kizárólagos hatásköre), csak adott esetben hivatkozik egyes szabályaira.

A határozatokhoz fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények számos jövőbe mutató tételt fogalmaznak meg, így többségi állásponttá válásuk nem zárható ki.

5.2. E tételek közül

a) az elsővel fenntartás nélkül egyet kell érteni: az alapszerződéseknek a nemzetközi jog köréből való kivonása az AB jelentős megállapítása.

b) A második tétellel, mely szerint az európai jog a magyar jog része, azért nem lehet egyet érteni, mert az Alkotmány 2/A. §-a – az AB határozatok álláspontjával ellentétben – nem szól az európai és a magyar jog viszonyáról. Az európai jog alkalmazási elsőbbségéből és közvetlen hatályából legfeljebb annyi látható, hogy két párhuzamosan alkalmazandó normaösszességről, jogrendről van szó, azonban az európai jognak ez a státusa nem az Alkotmányon, hanem nemzetközi szerződéseken (az alapszerződéseken, és a csatlakozási szerződésen), valamint az uniós jog egyes normáin (pl. a versenyjog tekintetében az 1/2003. EK rendelet kifejezett rendelkezésén), és az Európai Bíróság gyakorlatán alapul.

c) Azzal a harmadik tétellel sem tudok egyet érteni, mely szerint a 2/A. § rendezné az európai jognak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyét. Ez a szabály kizárólag a hatáskör-gyakorlás átruházásáról szól: Kovács Péter alkotmánybíró szellemes gondolat-kísérlete – mely szerint az európai jog az Alkotmány alatt, a többi törvénnyel azonos hierarchikus szinten helyezkedik el – akkor lenne igaz, ha elfogadhatónak gon-

dolnám azt, hogy az európai jog bármilyen tekintetben a magyar jogrendszer része.

d) A negyedik tétellel, miszerint az alkotmányossági vizsgálat tárgya ugyan nem az alapszerződés (vagy módosítása), de az alapszerződés módosítását kihirdető törvény lehet, ugyancsak nehéz egyetérteni: az 1997-ben, tagságunk előtti körülmények között a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban megfogalmazott tétel fölött eljárt az idő. Az AB számára megkerülhetetlennek látszik, hogy döntsön: vagy túllép ezen az erőltetett, számos ellentmondással – köztük a testületen belüli nézeteltérésekkel terhelt – jogi állásponton, és felvállalja az európai jogon belül legalább az alapszerződések módosításakor megkerülhetetlen alkotmányossági vizsgálatot. Ha ezt nem vállalja fel, akkor viszont vállalnia kell az óvatos alkotmánybíróságok önkorlátozó szerepfelfogását és az Európai Bíróságra kell a továbbiakban is hárítania az európai jog értelmezését, feladva a magyar Alkotmánnyal való összevetés lehetőségét. Márpedig alkotmányossági vizsgálatra nem csak alapszerződések, hanem a másodlagos európai jog esetében is:³⁷ pl. jogalkotási hatáskör túllépése esetén is szükség lehet.

e) Az ötödik tétellel, mely szerint anyagi alkotmány sértés nélkül nincs alkotmányellenességet eredményező mulasztás, ugyancsak egyet lehet érteni: az Alkotmány 2. és 2/A. §-a konkrét jogalkotási kötelezettség AB általi megállapításához túlságosan általános. Ezt a „parazsat” nem kell az AB-nek a „fejére gyűjteni”, úgyis kínlódik vele az Európai Bíróság.

f) Az Alkotmánybíróságnak végül számot kellene vetnie azzal, ami a cukor-többletkészletezési ügy óta „hiánycikk”: az együttműködő, eurokonform alkotmányossági vizsgálat szükségességével. Azzal, hogy az EU-csatlakozás, az azt zavaros homályossággal kifejező 2/A. § új koordináta-rendszerbe helyezi a magyar alkotmánybíráskodást is. Ebben a közegben – részben az európai jog sajátos vonásai (az elsőbbség és a félételek fennállta esetén a közvetlen hatály), részben pedig az európai jogalkotás, és az ennek eredményeként folyamatosan alakuló európai jogrend sajátos jogpolitikai céljai: az EU céljai miatt – a szuverenitás, a jogállamiság és más alkotmányos követelmények jelentése, a szűk tagállami alkotmánybíráskodásával összevetett értelme és tartalma megváltozik. Amint a magyar Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat során kutatja a magyar jogalkotót a kifogásolt jogszabályi rendelkezés megalkotásakor vezető jogpolitikai célokat, ugyanígy az ezektől gyökeresen különböző európai integrációs jogpolitikai célokat is figyelembe kell venni. Ez adott esetben az eredetüket tekintve kizárólag belső magyar jogszabályok alkotmányosságától eltérő, „finomhangolt” alkotmányossági kritériu-

³⁷ A lehetséges alkotmányossági probléma-lehetőségeket részletesen elemzi és számba veszi, táblázatba foglalja: BLUTMAN–CHRONOWSKI: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. II. Európai Jog. 2007. 4. szám.

mok kidolgozásához is elvezethet. Valószínűleg ez a többletkészletezési ügy egyik fontos – ha nem a legfontosabb – üzenete. A magyar Alkotmánybíróság kétértelmű kizáróan csak és kizárólag a magyar Alkotmányt alkalmazhatja és semmi mást. Ugyanakkor a csatlakozási-integrációs klauzula megnyitja az utat az európai jog magyar bíróságok általi alkalmazása előtt, és ez alól az Alkotmánybíróság sem kivétel.

Ilyen fejlődésmenet az alkotmánybírósági párhuzamos indokolásokban és különvéleményekben megjelenő, sokasodó álláspontok kijegecsesedését vetíti előre és tápot ad annak a reménynek, hogy a tényeknek engedve megjelenik az alkotmányosság egy másik – együttműködő, eurokonform – vonulata is, amely – és ez nem ördögtől való dolog – a magyar alkotmányosság kritériumrendszerének adott esetben a megkettőződéséhez – egy belső használatra szóló, és egy európai réteg megjelenéséhez – vezethet.

Imre Vörös:

Der Fall des ungarischen Verfassungsgerichts mit dem Europarecht

Das ungarische Verfassungsgericht wurde auch mit der komplizierten Frage des Verhältnisses zwischen Europarecht und ungarisches Recht konfrontiert, hat jedoch zwischen den beiden Rechtsordnungen eher einen „Feuermauer“ gebaut, welche den Durchgang zwischen den beiden abweichenden Zielsetzungssystemen fast für unmöglich macht. Aufgrund der wichti-

geren Entscheidungen können diejenige fundamentale Stellungnahmen festgestellt werden, welche sich in der Praxis des Verfassungsgerichts herausgebildet haben. Es scheint jedoch immer mehr unvermeidbar, dass eine andere Interpretierung der Verfassungsmässigkeit: eine kooperative, eurokonforme Interpretierung Fuss fasst, welche zur Verdoppelung der Verfassungsmässigkeitskriterien führt: ein Schicht für den internen, einen anderen aber für den europarechtbezogenen Verfassungsmaßstab.

Imre Vörös:

The case „EU-law“ and the Hungarian Constitutional Court

The Hungarian Constitutional Court was also confronted – as many others – with the conflict between European and national (Hungarian) law but established between the two legal systems rather a rigid „firewall“ which makes impossible the infiltration from one to the other, which differs to a great extent from each other as far as their legal policy considerations are concerned. The analysis of the main decisions of the Court enables to define the most important views and opinions of the Court's practice. It seems more and more unavoidable to create another system of „co-operative“, euroconform“ criterias of constitutionality which can lead to a double system of criterias: one for the national law and another for Hungarian legal norms having a european law context.

HIVATKOZÁSOK

Az Alkotmánybíróság intézményével, illetve gyakorlatával kapcsolatos hivatkozások

I. Az Alkotmánybíróság határozatának vagy gyakorlatának recepciója

II. Alkotmányjog és egyéb hivatkozások az Alkotmánybíróság gyakorlatára

Majtényi Balázs:

Történelmünk hagyománya

Fundamentum 2011/2. 56–61. p.

13/2000. (V. 12.) AB határozat 61. p.

Hegy Szabolcs:

A jogok és kötelezettségek kapcsolata új szabályozásának elvi kérdései

Fundamentum 2011/2. 62–67. p.

14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82 67. p.; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203 67. p.

Chronowski Nóra:

Az Alaptörvény európai mérlegen

Fundamentum 2011/2. 68–80. p.

143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABK 2010. július, 79. p.; 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824 79. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88 80. p.

Halmai Gábor:

Alkotmányos alkotmánysértés

Fundamentum 2011/2. 81–98. p.

61/2011. (VII. 13.) AB határozat 81. p.; 23/1994. (IV. 29.) AB végzés 90. p.; 31/1990. (III. 4.) AB határozat 90. p.; 1260/B/1997. AB határozat 90. p.; 184/2010. (X. 18.) AB határozat 90. p.; 37/2011. (V. 10.) AB határozat 90. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat 92. p.; 47/2007. (VII. 3.) AB határozat 94. p.; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat 98. p.

Uitz Renáta:

„Hogy ki egyház és ki nem”. Láttelet a magyar állam és az egyházak viszonyáról

Fundamentum 2011/3. 23–40. p.

164/2011. (XII. 20.) AB határozat, Magyar Közlöny 2011. december 38 010, 37. p.

Egyházak és magánszemélyek indítványa az Alkotmánybírósághoz

Fundamentum 2011/3. 73–83. p.

1279/B/2011. AB határozat 73. p.; 51/2010. (IV. 28.) AB határozat 74. p.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat

74. p.; 56/2010. (V. 5.) AB határozat 75. p.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat 77. p.; 66/2011. (VIII. 18.) AB határozat 80. p.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat 81. p.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat 81. p.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat 82. p.

„...ilyen kiterjedt kinevezési jogkört soha nem igényeltem”

Baka Andrással, a Legfelsőbb Bíróság volt elnökével Fleck Zoltán beszélget

Fundamentum 2011/4. 61–68. p.

166/2011. (XII. 20.) AB határozat 68. p.

Fórum [az Alaptörvényről és az új alkotmánybírósági törvényről]

Fundamentum 2011/4. 71–83. p.

Kelemen Katalin:

Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatáskörében bekövetkező változásokról

Fundamentum 2011/4. 87–96. p.

37/2011. (V. 10.) AB határozat 96. p.

Lápossy Attila:

Az Alkotmánybíróság a pártok kedvezményes önkormányzati irodabérléséről.

Precedenserősítő döntés a „bujtatott pártfinanszírozás” tilalmáról

Jogesetek Magyarázata 2011/4. 3–7. p.

47/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 610 4. p.; 962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 631 5. p.; 63/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 559 5. p.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197 6. p.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130 6. p.; 549/B/2000. AB határozat, ABH 2005, 913 6. p.

Vékás Lajos – Vincze Attila:

A Legfelsőbb Bíróság döntése az alapvető jogok polgári jogviszonyokban való alkalmazásáról. Gyülekezési jog birtokháborító jellegű gyakorlása

Jogesetek Magyarázata 2011/4. 9–14. p.

30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167 10. p.; 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911 10. p.; 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442 10. p.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140 12. p.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 12. p.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219 12. p.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106 12. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297 13. p.

Körtvélyesi Zsolt:

A Legfelsőbb Bíróság ítélete a vörös csillag használatával kapcsolatos rendőri fellépésről és a strasbourgi mérce alkalmazásáról. A rendészeti szemlélet és az alapjogi mérce

Jogesetek Magyarázata 2011/4. 26–33. p.

14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 56 26. p.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651 30. p.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat 32. p.

Kovács Kriszta:

Az Új Péter-ügy – egy védett vélemény a tokaji borról. A közérdekű kérdést érintő becsületsértési eljárásokban mérlegelendő szempontokról

Jogesetek Magyarázata 2011/4. 61–67. p.

36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219 66. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167 66. p.; 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004 490 66. p.

Schanda Balázs – Koltay András:

A Lautsi-ügy a feszületről az állami iskola osztálytermében. A vallási jelképek használatának megengedettsége a semleges állam közéletében

Jogesetek Magyarázata 2011/4. 77–85. p.

4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993. 48 82. p.

Jakab András:

A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében

Jogesetek Magyarázata 2011/4. 86–94. p.

62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637 87. p.; 18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 267 87. p.; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217 87. p.

4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41 90. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88 91. p.; 675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320 91. p. 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323 92. p.

Kocsis Miklós:

Az Alkotmánybíróság határozata az „alkotmányellenes alkotmánymódosítások” ügyében. Az indokolás koherenciahiányának következményei

Jogesetek Magyarázata 2011/3. 3–17. p.

61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Magyar Közlöny 2011/80. 3. p.; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58 10. p.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816 11. p.; 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 376 11. p.; 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862 11. p.; 14/2003. (IV. 9.) AB végzés, ABH 2003, 903 11. p.; 39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 134 12. p.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77 12. p.; 613/B/2004. AB végzés, ABH 2004, 213 16. p.

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán:

Az Alkotmánybíróság határozata az országgyűlési egyéni választókerületek területének szabályozásáról.

A választójog érvényesítéséhez szükséges részletszabályok rendeleti szintű szabályozásának alkotmányellenességéről

Jogesetek Magyarázata 2011/3. 18–21. p.

193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997 18. p.; 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246 18. p.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48 19. p.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 252 18. p.

Csink Lóránt:

Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről. A törvényhozás alkotmányossági kérdései

Jogesetek Magyarázata 2012/1. 3–10. p.

164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011. december 1263, 3. p.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77 4. p.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122 4. p.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74 4. p.; 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676 4. p.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220 4. p.; 50/2003. (XI. 5.) AB határozat; 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, 5. p.; 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABK 2011. február, 68 7. p.; 675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320 8. p.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361 9. p.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425 9. p.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193 9. p.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478 9. p.; 873/B/2008. AB határozat 9. p.

Koltay András – Polyák Gábor:

Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről

Jogesetek Magyarázata 2012/1. 11–48. p.

165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011. december, 1281 11. p.; 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 68 12. p.; 1006/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1366 13. p.; 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592 13. p.; 23/2010. (III. 4.) AB határozat, ABH 2010, 101 13. p.; 192/2010. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2010, 969 15. p.; 38/2000. (I. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303 16. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167 16. p.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303 23. p.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782 23. p.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106 23. p.; 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592 25. p.; 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713 27. p.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 696 30. p.; 57/2001. (XII. 5.) AB határozat 32. p.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 167 33. p.; 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45 35. p.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1998, 85 37. p.

Pap András László:

A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről

Jogesetek Magyarázata 2012/1. 91–100. p.

30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167 96. p.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219 96. p.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303 96. p.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 96. p.; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 96. p.; 961/B/1993. AB határozat 98 p.

Küpper, Herbert:

A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye

JURA 2011/2. 93–107. p.

20/2011. (III. 23.) AB határozat 106. p.; 8/2011. (II. 18.) AB határozat 107. p.

Drinóczi Tímea:

Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban

JURA 2012/1. 37–46. p.

61/2011. (VII. 12.) AB határozat 37. p.; 1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 745 44. p.; 1/2007. (I. 18.) AB határozat 45. p.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat 45. p.; 42/2006. (X. 5.) AB határozat 45. p.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat 45. p.; 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 376 45. p.; 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862 45. p.

Szilovics Csaba:

Az igazságosság elveinek érvényesülése a természetes személyek adóztatásában

JURA 2012/1. 119–126. p.

42/2007. (VI. 20.) AB határozat 126. p.

Bordás Mária:

Az igazságszolgáltatás való világa, esettanulmány bírósági eljárásokról

JURA 2012/1. 223–242. p.;

14/2000. (V. 12.) AB határozat 236. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat 242. p.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat 242. p.; 10/1998. (IV. 8.) AB határozat 242. p.; 7/2011. (II. 11.) AB határozat 242. p.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat 242. p.

Koltay András:

A gyűlöletbeszéd korlátozásának elméleti szempontjai

Iustum Aequum Salutare 2011/3. 111–124. p.

30/1992. (V. 26.) AB határozat 114. p.

Varga Csaba:

Alkotmányosság, jogszerűség, nemzetközi és belső jog ütközéseinek kavalkádja – Nehézségek az alkotmányos átmenetben

Iustum Aequum Salutare 2011/4. 9–18. p.

53/1993. (X. 13.) AB határozat 14. p.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat 15. p.

Varga Réka:

A nemzetközi jog által büntetni rendelt cselekmények magyarországi alkalmazása (a Biszku-ügy margójára)

Iustum Aequum Salutare 2011/4. 19–24. p.

53/1993. (X. 13.) AB határozat 19. p.

Hevér Tibor:

A jogi dolog – avagy a dologi jog morzsái a büntetőjogi dogmatikában

Iustum Aequum Salutare 2011/4. 103–145. p.

41/2005. (X. 27.) AB határozat 105. p.; 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27 105. p.;

39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498 106. p.; 58/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 288 114. p.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373 114. p.; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58 115. p.; 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117 116. p.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197 116. p.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123 116. p.; 20/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 159 133. p.; 1233/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 619 134. p.; 818/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 759 134. p.; 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 341 134. p.

Molnár Sarolta Judit:

Nomen est omen? A házasságról szóló vitában használt érvelések vizsgálata

Iustum Aequum Salutare 2011/4. 147–159. p.

14/1995. (III. 13.) AB határozat 150. p.; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat 156. p.; 32/2010. (III. 25.) AB határozat 157. p.

Sulyok Gábor:

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása

Jog – Állam – Politika 2012/1. 17–60. p.

53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323 19. p.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 232 23. p.; 36/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 322 23. p.; 5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 89 23. p.; 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 706 23. p.; 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1828 24. p.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 861 24. p.; 10/2006. (II. 28.) AB határozat, ABH 2006, 222 25. p.; 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 331 25. p.; 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 550 25. p.; 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990., 130 25. p.; 988/E/2000. AB határozat, ABH 2003, 1290 25. p.; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 763 25. p.; 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 85 25. p.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 52 26. p.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 696 27. p.; 36/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2006, 414 30. p.; 58/2004.

(XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 826 30. p.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 307 31. p.; 16/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 154 32. p.; 37/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996 124 32. p.; 30/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005 327 33. p.; 99/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 856 34. p.; 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011. december, 1320 34. p.; 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 53 34. p.; 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABK 2011. május, 396 36. p.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 861 47. p.; 36/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996, 120 47. p.; 97/B/2002. AB végzés, ABH 2003, 1886 48. p.

Várnay Ernő:

Közpénzügyek az alkotmányban – az adóssághé

Jogtudományi Közlöny 2011/10. 483–495. p.

184/2010. (X. 28.) AB határozat 488. p.; 1747/B/2010.

AB határozat 489. p.;

31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240 489. p.; 658/B/1994. AB határozat,

ABH 2001, 776 489. p.; 8/2010. (I. 28.) AB határozat 489. p.; 1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506 489. p.; 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707 489. p.; 903/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 250 489. p.; 155/2008. (XII. 17.) AB határozat 489. p.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280 489 p.

Schanda Balázs:

Néhány megjegyzés a lelkiismeret és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényről

Jogtudományi Közlöny 2011/10. 515–520. p.

4/1993. (II. 12.) AB határozat 517. p.; 32/2003. (VI. 4.) AB határozat 518. p.

Blutman László:

Az alapjogi tesz a nyelv fogságában

Jogtudományi Közlöny 2012/4. 145–156. p.

38/1997. (VII. 1.) AB határozata, ABH 1997, 249 146. p.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176 146. p.; 11/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 224 146. p.; 9/2008. (I. 31.) AB határozat, ABH 2008, 156 146. p.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303 146. p.; 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527 146. p.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106 146. p.; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464 146. p.; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316 146. p.; 80/2006. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2006, 892 146. p.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77 146. p.; 1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524 146. p.; 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69 146. p.; 17/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 175 146. p.; 33/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 188 146. p.; 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135 146. p.; 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265 146. p.; 30/1992.

(V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167 146. p.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177 147. p.; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 160 147. p.; 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312 147. p.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117 147. p.; 41/2003. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2003, 525 147. p.; 1283/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 620 147. p.; 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401 148. p.; 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABH 2007, 295 148. p.; 74/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 870 148. p.; 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484 148. p.; 6/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 91 148. p.; 65/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 357 149. p.; 104/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 880 150. p.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199 150. p.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83 150. p.; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316 150. p.; 67/2011. (VIII. 31.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 735 151. p.; 785/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 638 151. p.; 343/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 834 151. p.; 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519 152. p.; 66/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 725 152. p.; 41/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 551 152. p.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130 152. p.; 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 569 152. p.; 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18 152. p.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22 152. p.; 1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547 152. p.; 575/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1337 152. p.; 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217 153. p.; 2299/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 570 154. p.; 10979/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 456 154. p.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1992, 126 154. p.; 44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618 154. p.; 386/B/2005. AB határozat, ABK 2011. április, 344 154. p.

Drinóczi Tímea:

A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben

Jogtudományi Közlöny 2012/5. 227–231. p.

Blutman László:

Az Alkotmánybíróság és az alkotmányfeletti normák: könnyű *liaison* elkötelezettség nélkül?

Közjogi Szemle 2011/4. 1–11. p.

61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Magyar Közlöny 2011. 80. sz. 1. p.; 72/2006. AB határozat 9. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88 10. p.; 23/1994. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1994, 375 10. p.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816 10. p.; 14/2003. (IV. 9.) AB végzés, ABH 2003, 903 10. p.; 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323 10. p.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41 10. p.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220 10. p.; 10/2007. (III. 17.) AB határozat, ABH 2007, 211 10. p.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303 10. p.;

8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42 10. p.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219 11. p.; 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Magyar Közlöny 2010. 119. sz., 11. p.; 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 334 11. p.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 218 11. p.

Kocsis Miklós:

A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei

Közjogi Szemle 2011/4. 29–39. p.

41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459 37. p.; 870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611 37. p.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177 37. p.; 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650 37. p.

Naszladi Georgina:

Alkotmánybírósági határozat a nemesi előnevek és címek használatának alkotmányosságáról

Közjogi Szemle 2011/4. 66. p.

988/B/2009. (X. 25.) AB határozat 66. p.; 1161/B/2008. AB határozat 66. p.; 58/2001. (XII. 7.) AB határozat 66. p.

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna:

Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben

Közjogi Szemle 2012/1. 9–14. p.

2/1994. (I. 14.) AB határozat 14. p.; 26/2000. (VII. 6.) AB határozat 14. p.; 688/B/2002. AB határozat 14. p.

Bordás Mária:

A „hatékony” állam győzelme a jogállam fölött (1.r.)

Közjogi Szemle 2012/1. 15–25. p.

184/2010. (X. 28.) AB határozat 18. p.; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat 20. p.; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat 22. p.; 1268/B/2010. AB határozat 25. p.; 166/2011. (XII. 20.) AB határozat 25. p.; 165/2011. (XII. 20.) AB határozat 25. p.; 164/2011. (XII. 20.) AB határozat 25. p.

Bodnár Eszter:

Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban

Közjogi Szemle 2012/1. 40–48. p.

22/2005. (VI. 17.) AB határozat 43. p.; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat 43. p.; 63/B/1995. AB határozat 47. p.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat 48. p.; 47/2006. (X. 5.) AB határozat 48. p.; 175/2011. (XII. 29.) AB határozat 48. p.

Klein Tamás:

Az új egyházügyi szabályozás színe és fonákja

Közjogi Szemle 2012/1. 49–60. p.

4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48 59. p.; 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, Magyar Közlöny 2011. 155. sz. 38010 59. p.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397 59. p.; 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99 60. p.

Kocsis Miklós:

Alkotmányellenesség az új médiaszabályozásban

Közjogi Szemle 2012/1. 61. p.

165/2011. (XII. 20.) AB határozat 61. p.

Földesi Tamás:

Néhány gondolat a morális alkotmányértelmezésről

Magyar Jog 2011/10. 577–582. p.

Hámori Antal:

A születés előtti emberi élet alkotmányos védelme (alkotmányozás, alkotmánybíráskodás)

Magyar Jog 2012/1. 17–27. p.

23/1990. (X. 31.) AB határozat 24. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 24. p.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat 26. p.

Varga Zs. András:

Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei

Magyar Jog 2012/3. 129–136. p.

14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101 136. p.; 10/2011. (III. 9.) AB határozat, ABK 2011. március 165, 136. p.

Bodnár Eszter:

Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben

Magyar Közigazgatás Új folyam 2011/3. 100–112. p.

3/1990. (III. 4.) AB határozat 105. p.; 783/E/2002. AB határozat 106. p.; 22/2005. (VI. 17.) AB határozat 108. p.; 63/B/1995. AB határozat 108. p.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat 110. p.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat 110. p.

Lápossy Attila:

Populáris akcióból ombudsmani akciók?

Magyar Közigazgatás Új folyam 2011/3. 120–131. p.

110/2009. (XI. 18.) AB határozat 125. p.; 8/2010. (I. 28.) AB határozat 125. p.; 60/2009. (V. 29.) AB határozat 125. p.; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat 126. p.

Szvercsák Szilvia:

A helyi önkormányzatok szervei és társulásai

Magyar Közigazgatás Új folyam 2012/1. 40–51. p.

67/2002. (XII. 17.) AB határozat 42. p.; 71/2006. (XII. 15.) AB határozat 42. p.

Pákozdi Zita:

A bírói jogkörben okozott károk megtérítése és a tisztességes eljárás

Miskolci Jogi Szemle 2011/2. 87–100. p.

6/1998. (III. 11.) AB határozat 88. p.; 778/D/2000. AB határozat 88. p.; 339/B/2003. AB határozat 88. p.; 44/1991. (VIII. 28.) AB határozat 89. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat 89. p.; 57/1993. (X. 22.) AB határozat 89. p.; 3/1994. (I. 21.) AB határozat 89. p.; 1074/B/1994. AB határozat 89. p.

Kilényi Géza:

Az Alkotmánybíróság húsz évéről (szubjektív vissza- és előrepillantás)

Új Magyar Közigazgatás 2011/9. 40–54. p.

31/1990. (XII. 18.) AB határozat 48. p.; 30/1990. (XII. 15.) AB határozat 49. p.; 1260/B/1997. AB határozat 50. p.; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat 51. p.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat 53. p.

Barta Attila:

A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben

Új Magyar Közigazgatás 2012/2. 3–10. p.

90/2007. (XI. 14.) AB határozat 6. p.; 1331/2008. (XI. 3.) AB határozat 6. p.; 31/2010. (III. 25.) AB határozat 6. p.

Vadál Ildikó:

A területi államigazgatás rendszere a közigazgatáskorszerűsítési kísérletek szemszögéből

Új Magyar Közigazgatás 2012/2. 11–20. p.

90/2007. (XI. 14.) AB határozat 16. p.; 138/2008. (XI. 3.) AB határozat 17. p.

Összeállította: *Petróczy Judit*

A válogatás az alábbi folyóiratok feldolgozásával készült:

Acta Juridica Hungarica 2012/1. sz.

Családi Jog 2012/1. sz.

Fundamentum 2011/2–4. sz.

Gazdaság és Jog 2011/9–12., 2012/1–4. sz.

Iustum Aequum Salutare 2011/3., 4. sz.

Jog – Állam – Politika 2012/1. sz.

Jogesetek Magyarázata 2011/3., 4., 2012/1. sz.

Jogtudományi Közlöny 2011/10–12. 2012/1–5. sz.

JURA 2011/2., 2012/1. sz.

Közjegyzők Közlönye 2011/4–6., 2012/1., 2. sz.

Közjogi Szemle 2011/4., 2012/1. sz.

Magyar Jog 2011/10–12., 2012/1–4. sz.

Magyar Közigazgatás Új folyam 2011/3., 2012/1. sz.

Miskolci Jogi Szemle 2011/2. sz.

Új Magyar Közigazgatás 2011/9–12., 2012/1–4. sz.

Ügyészek Lapja 2011/4–6., 2012/1. sz.

Szerkesztőbizottság elnöke: Paczolay Péter
Szerkesztőbizottság tagjai: Lábady Tamás, Harmathy Attila, Bragyova András, Kovács Péter, Lévay 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: Regisztrer Nyomda

HU ISSN 2061-5582

Előfizethető a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél • Előfizetési díj 2012. évre: 11 580 Ft • 1 szám ára: 5790 Ft
Megjelenik: évente két alkalommal

