

# **Jogelméleti Szemle 2018/3. szám**

## **TARTALOM**

### **Tanulmányok**

Balázs Tamás: Furundžija ügy – a humanitárius jog sarokköve .....	2
Budaházi, Árpád – Fantoly, Zsanett: Development of Instrumental Credibility Examination of Testimonies .....	10
Egri-Kovács Krisztián: Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata.....	23
Gulyás Éva: Az etnikai tisztogatásokról .....	51
Hodula Máté: Az önvezető járművek és a büntetőjogi felelősség .....	68
M. Balázs Ágnes: A kisebbségek szervezeti döntéshozatalba való bevonásának modelljei a nemzetiségi szószólói és a nemzetiségi képviselői intézmény tükrében.....	79
Marsovszki Ádám: A közigazgatás története: Magyarytól a Magyar programig .....	91
Paja Gábor: A sávosan progresszív adórendszer elemzése az igazságosság jegyében .....	110
Pokol Béla: Az Európai Unió Bíróságának döntési mechanizmusáról .....	122
Révész Béla: Bibó István és az Igazságügy-minisztérium – 1938-1944.....	138
Szútor Vivien: A magzati élet védelme a géntechnológia korában.....	167
Ványi Éva – T. Nagy Judit: A települési önkormányzatok néhány sikertényezője .....	178

### **Lectio<sup>1</sup>**

Gönczi Katalin: A transzferkutatás a jogtörténetben: eredmények és perspektívák .....	197
Tóth J. Zoltán: A közigazgatási bíráskodás alkotmányossága Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai .....	206

### **Életrajz**

Hamza Gábor: Márky Tamás (Tomas Marky), a római jog Brazíliában is jól ismert tanára és művelője .....	216
--	-----

---

<sup>1</sup> A „Lectio” rovatban közölt két írás a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2018. május 24–25-én megtartott, „A közigazgatási bíráskodás története: nemzetközi kitekintés” c. nemzetközi konferencián elhangott előadások írásos, tanulmány formában közölt változata.

**A közigazgatási bíráskodás alkotmányossága Magyarországon:  
a közigazgatási és munkaügyi bíróságok  
döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai<sup>2</sup>**

*I. Az alkotmányvédelem módjai*

Az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szervek bármely jogrendszerben alapvetően kétfajta funkciót tölthetnek be: egyrészt elláthatják az alkotmányos rend, ezen belül kifejezetten az alkotmány (az alkotmányos normák) védelmét (*objektív funkció*, mely az alkotmányos rend épségének fenntartásában, az alkotmány érvényesülésének generális jellegű biztosításában nyilvánul meg), másrészt elláthatják az állampolgárok (vagy egyéb természetes személyek /menekültek, hontalanok stb./, illetve bizonyos esetekben a jogi személyek és más, nem természetes személy jogalanyok) alapjogainak védelmét (*szubjektív funkció*, mely az egyéni jogvédelem biztosításában ölt testet).<sup>3</sup> Magyarországon az Alkotmánybíróság az objektív alkotmányvédelmet főként az absztrakt normakontroll révén látja el, az egyéni jogvédelmet pedig az ún. valódi alkotmányjogi panasz által; míg a konkrét normakontrollt jelentő hatáskörök esetében (változó mértékben) keverednek egymással az objektív alkotmányvédelem és a szubjektív alapjogvédelem elemei.<sup>4</sup>

Az alkotmánybírási objektív alkotmányvédelem fő formája tehát **I.) a normakontroll**, vagyis a jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések (jogelméleti szempontból helyesen: a jogi normák) alkotmányosságának az ellenőrzése. Ha e jogkörében az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy annak rendelkezését megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Habil. egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK Jogelméleti, Jogtörténeti és Egyházjogi Tanszék; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

<sup>2</sup> Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+ Felsőoktatási Fiatal Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült.

<sup>3</sup> Mindezek mellett természetesen – államonként rendkívül változó módon – számos más hatáskört is elláthat egy alkotmányvédő testület, ám ezek nem az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szerv *alkotmányvédelmi* feladataihoz kapcsolódnak, így az e tanulmányban bemutatott témakör elemzése során ezeknek nincs jelentőségük.

<sup>4</sup> A felosztás természetesen ideáltipikus, hiszen egyfelől az absztrakt normakontroll is szolgálja az egyéni alapjogok érvényesülését, másfelől a valódi alkotmányjogi panasz az Alkotmány rendelkezéseinek általános érvényesülését is biztosítja.

<sup>5</sup> A megsemmisítés egyébként – mely a norma hatályvesztését eredményezi – történhet főszabályként *ex nunc*, vagyis az alkotmánybírási határozat kihirdetését követő naptól kezdve; *ex tunc*, azaz a jogszabály hatályba lépésének (esetleg kivételesen kihirdetése) napjára visszaható hatállyal; továbbá *pro futuro*, azaz valamilyen későbbi, jövőbeli időponttól kezdve (ekkor a jogszabályt ezen jövőbeli időpontig keletkező jogviszonyokban még alkalmazni kell). A jogkövetkezmény azonban nemcsak a *megsemmisítés* vagy a már hatályon kívül helyezett (illetve előzetes normakontroll esetén a még ki nem hirdetett, tehát hatályba sem léphetett) *norma alaptörvény-ellenességének megállapítása*, illetve – megalapozatlanság esetén – az indítvány *elutasítása* lehet, hanem lehetséges más jogkövetkezmény alkalmazása is. Így a jogalkotó által *mulasztással* előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának *megállapítása* (ekkor az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére); *alkalmazási tilalom kimondása*, ha az a törvényből nem következik; továbbá *alkotmányos követelmény megállapítása*, amellyel az Alkotmánybíróság

A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll. **I/A.)** Az *absztrakt normakontroll* azt jelenti, hogy – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, míg **I/B.)** a *konkrét normakontroll* esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül. Az absztrakt normakontroll ismét csak kétféle lehet: előzetes és utólagos. **I/A.a.)** Az *előzetes absztrakt normakontrollra* még az adott jogszabály kihirdetése előtt kerül sor, amelyet jelenleg egyrészt az Országgyűlés, ha pedig az nem élt e jogával, akkor a köztársasági elnök indítványozhat; **I/A.b.)** az *utólagos absztrakt normakontrollra*<sup>6</sup> pedig a jogszabály kihirdetése után van lehetőség. Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdek nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt,<sup>7</sup> ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltségük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz; lehetőségként nyitva áll viszont, hogy az ombudsmannak jelezzék az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály(hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak.

Akinek viszont saját jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze **I/B.)** a konkrét normakontroll.<sup>8</sup> A konkrét normakontrollnak három fajtája van. Az első **I/B.a.)** a „régí”, *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz* [Abtv.<sup>9</sup> 26. § (1) bekezdés], melynek alapján bárki, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvény-ellenes *jogszabályt* alkalmazott, és ennek folytán valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy eljárás alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva. A második **I/B.b.)** a *közvetlen alkotmányjogi panasz* [Abtv. 26. § (2) bekezdés], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes *jogszabály* rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói

---

meghatározhatja a bíróságok és mindenki más számára egy jogszabály Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos értelmét, illetve azokat a követelményeket, amelyeknek az adott jogszabály bírósági vagy egyéb szervek által történő alkalmazása meg kell, hogy feleljen. Emellett lehetséges még az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt *büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a terhelt még nem mentesült a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények alól, vagy a kiszabott büntetés, illetőleg az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy a végrehajthatósága még nem szűnt meg; illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal befejezett *szabálysértési eljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel – ez utóbbi esetben az ügyész hivatalból köteles perújítási kérelmet előterjeszteni.

<sup>6</sup> Jogszabály (beleértve az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pont, Abtv. 24. és 37. §], jogszabály (beleértve szintén az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pont, Abtv. 32. § (1) bekezdés és 37. §], valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása utólagos vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés] kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja absztrakt, azaz konkrét ügytől független jelleggel.

<sup>7</sup> Erről, valamint annak hatásairól részletesen l.: Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I-II. rész). Közjogi Szemle, 2012/3. szám, 11-19. o. és 2012/4. szám, 29-37. o.

<sup>8</sup> Ez alól – ahogyan arról a későbbiekben szó lesz – természetesen kivétel a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, ahol – ahogy az a jogintézmény elnevezéséből is kitűnik – az eljáró bíró(i) tanács) kezdeményezheti az alkotmánybírósági felülvizsgálatot; az eljárásban érintett személy legfeljebb javasolhatja a bírónak, hogy függessze fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

döntés nélkül következett be a(z) alapjogi) jogsérelem. A harmadik **I/B.c.)** pedig a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt* (bírói konkrét normakontroll – Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet.

Magyarországon azonban 2012. január 1-je óta az *egyéni alapjogvédelemnek egy új formája* is létezik, **II.)** az ún. „valódi” *alkotmányjogi panasz* (Abtv. 27. §),<sup>10</sup> melynek lényege, hogy az egyedi ügyben érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) *magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást.*<sup>11</sup>

## *II. A „valódi” alkotmányjogi panaszügyek általános tapasztalatai (2012. január – 2018. május)*

Ami a bírói döntéssel szembeni, az Abtv. 27. §-án alapuló panaszeljárások során történő bíróidöntés-megsemmisítés jogalapjait, vagyis azon kérdést illeti, hogy milyen típusú panaszosi indítványoknak ad helyt a legtöbbször az Alkotmánybíróság, azaz mely Alaptörvényben biztosított jogok<sup>12</sup> érvényesítése történik meg a testület gyakorlatában a

---

<sup>10</sup> Érdekeség, hogy a „valódi”, bírói ítéletekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz bevezetése már a rendszerváltás során felmerült, azonban a Legfelsőbb Bíróság ellenállása, illetve az Ellenzéki Kerekasztal közönye miatt (amely fontosabbnak tartotta az *erga omnes* hatályú, a megsemmisítés lehetőségét tartalmazó és bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll, mint az egyéni (alap)jogvédelem eszközéül szolgáló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését) ez végül akkor lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről. (L. ehhez pl.: Sólyom László előszava, 19. o. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 13-20. o.) A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének gondolata ezt követően is időről időre felmerült, legutoljára maga az Alkotmánybíróság, illetve annak elnöke fogalmazta meg az alkotmányozás megindulásakor azt az igényt, hogy – az érdekeltiséghez nem kötött utólagos absztrakt normakontroll-indítvány lehetőségének megszüntetésével együtt – történjen meg az egyéni jogvédelem alkotmányos mércéje érvényesülésének biztosítására alkalmas intézmény megeremtése, vagyis az alkotmányozó hozza létre a valódi alkotmányjogi panaszt. (L. ehhez Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnöke, Salamon László részére írt, 2010. szeptember 29-i keltezésű levelét: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.) E jogintézmény bevezetését továbbá több más alkotmányjogász is szorgalmazta (l. pl.: Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? In: Bírák Lapja 1994/3–4. szám, 45-50. o.; Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma, 98. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám. 93-99. o.; Bihari Mihály: Alkotmánybíróság és alkotmánybíráskodás, 212. o. In: Magyar Jog, 1999/4. szám, 200-214. o.); mások ugyanakkor szkeptikusak voltak annak a magyar jogrendszerbe való bevezetésével szemben (l. pl.: Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán, 109. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám, 100-109. o.).

<sup>11</sup> Az alkotmánybíróságok ezen (és egyéb) funkcióinak, valamint hatásköreinek egymástól való megkülönböztetéséhez l. pl.: Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 452-467. o.; Legény Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 236-273. o. In: Tóth Judit – Legény Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 211-280. o.; Téglási András: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 135-141. o. In: Bende Zsófia – Halász Iván: Összehasonlító alkotmányjog. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 135-148. o.; Balogh Zsolt: Alkotmánybíróság. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012, 343-374. o.; Cservák Csaba: Sajátos alkotmánybíráskodási modellek, 60-62. o. In: Jogelméleti Szemle, 2015/3. szám, 59-66. o.

<sup>12</sup> „Határesetekben” az Alkotmánybíróság értelmezésétől függ, van-e alapjogi (szubjektív jogvédelmi) jellege egy adott ügynek. Így pl. a testület a bírót ért sérelem esetén elfogadta a bírói függetlenség elvének hivatkozhatóságát (egy ügyben), de csak azért, mert a panaszos bíró volt; egyébként panaszindítványban a bírói függetlenségre (amely alkotmányos *elv*, és nem Alaptörvényben biztosított *jog*) nem lehet hivatkozni. A jogállamiság/jogbiztonság sérelmére sem lehet, kivéve a hosszú ideje töretlen alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a kellő felkészülési idő követelményének és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a sérelmét (az 57 ügy között szintén egy volt, amely az utóbbi sérelmét megállapította). Végül pedig az Alkotmánybíróság

leggyakrabban (ha úgy tetszik: melyik Alaptörvényben biztosított jogot sértik meg legtöbbször a bíróságok), a következők mondhatók el.

2018. május 12-ig 57 valódi panaszügyben semmisített meg az Alkotmánybíróság bírói döntést. E határozatok között *kiemelkedő számban találhatók olyanok, melyek nem valamely anyagi alapjog, hanem tisztán eljárási alapjogok sérelme miatt állapítottak meg alaptörvény-ellenességet*. Összesen tizennégy ügyben semmisített meg az Alkotmánybíróság egy (vagy több) bírói döntést a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt;<sup>13</sup> ezek nagy többsége (szám szerint tíz) kizárólag a tisztességes *bírói* eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg,<sup>14</sup> három határozat a tisztességes *hatósági* eljáráshoz való jog sérelmét,<sup>15</sup> egy további pedig mindkettőét.<sup>16</sup> Ezen ügyek közül egy hivatkozott a tisztességes bírói eljáráshoz való jog sérelme mellett a jogorvoslathoz való jog sérelmére is,<sup>17</sup> további kilenc alkotmánybírói határozat pedig kifejezetten és kizárólagosan a jogorvoslathoz való jogba ütközés okán nyilvánított bírói döntéseket alaptörvény-ellenessé.<sup>18</sup> Ez összesen huszonhárom olyan alkotmánybírói határozatot jelent, melyekben a testület eljárási alapjogsértést állapított meg. Mivel ez az összes, bírói döntést megsemmisítő határozat több mint 40%-át adja, elmondható, hogy a leggyakoribb megsemmisítési alap valamilyen eljárási alkotmányvétség.

Gyakori megsemmisítési oknak bizonyult emellett a véleménynyilvánítás szabadsága is, mely (vagy – nyolc alkalommal<sup>19</sup> – pusztán önmagában, vagy – hat esetben<sup>20</sup> – a sajtószabadság jogával együtt) összesen tizennégy esetben (vagyis az ügyek mintegy egynegyedében) jelentett az indítványozó számára az alkotmányvédő testület által is

---

szerint a népszavazáshoz való jogra a népszavazási aláírásgyűjtés vonatkozásában pártok is hivatkozhatnak, nemcsak a szavazni jogosult természetes személyek (erre a testület két ügyben alapította a határozatát.)

<sup>13</sup> 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, 3081/2015. (V. 8.) AB határozat, 19/2015. (VI. 15.) AB határozat, 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, 3007/2016. (I. 25.) AB határozat, 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, 5/2017. (III. 10.) AB határozat, 10/2017. (V. 5.) AB határozat, 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, 3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, 3354/2017. (XII. 22.) AB határozat, 3027/2018. (II. 6.) AB határozat.

<sup>14</sup> 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, 3081/2015. (V. 8.) AB határozat, 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, 3007/2016. (I. 25.) AB határozat, 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, 3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, 3354/2017. (XII. 22.) AB határozat, 3027/2018. (II. 6.) AB határozat.

<sup>15</sup> 5/2017. (III. 10.) AB határozat, 10/2017. (V. 5.) AB határozat, 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat.

<sup>16</sup> 19/2015. (VI. 15.) AB határozat.

<sup>17</sup> 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat.

<sup>18</sup> 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, 12/2015. (V. 14.) AB határozat, 14/2015. (V. 26.) AB határozat, 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, 11/2017. (V. 26.) AB határozat, 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, 22/2017. (IX. 11.) AB határozat, 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat.

<sup>19</sup> 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, 31/2014. (X. 9.) AB határozat, 5/2015. (II. 25.) AB határozat, 9/2015. (IV. 23.) AB határozat, 19/2016. (X. 28.) AB határozat, 20/2016. (X. 28.) AB határozat, 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, 3154/2018. (V. 11.) AB határozat. Megemlítendő, hogy mind a 19/2016., mind a 20/2016. határozat (melyek lényegileg ugyanabban az alkotmányjogi dilemmában foglaltak állást, csak eltérő indítványozók ügyeiben) az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésére (vagyis általában véve a véleménynyilvánítás szabadságára) hivatkozik döntése alkotmányos alapjaként, nem pedig – az egyébként a kérdéses szituáció alapján adódó, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerinti – sajtószabadságra; ennek az alapjognak [tehát a IX. cikk (1) bekezdésének] az értelmezéséhez azonban mindkét határozat indokolása hozzáveszi a politikai reklám közlésének feltételeiről szóló (3) bekezdést is [Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés: „A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közzölhető.”]. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság szerint e két megsemmisítő határozat jogalapja egészen pontosan „a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsága” volt {vö.: 19/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [52], 20/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [57]}.

<sup>20</sup> 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 16/2016. (X. 20.) AB határozat, 17/2016. (X. 20.) AB határozat, 3/2017. (II. 25.) AB határozat, 34/2017. (XII. 11.) AB határozat.

elfogadott hivatkozási alapot. Emellett négy esetben a közérdekű adatok megismeréséhez való jog,<sup>21</sup> három-három alkalommal a diszkriminációt tilalom (azaz a törvény előtti egyenlőség, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma),<sup>22</sup> a békés gyülekezéshez való jog<sup>23</sup> és a tulajdonhoz való jog<sup>24</sup> sérelme (ez utóbbiak közül egy esetben<sup>25</sup> az örökléshez való joggal együttesen) adott okot bírói döntés megsemmisítésére. A népszavazáson való részvételhez való jog kétszer,<sup>26</sup> a vallásszabadsághoz való jog,<sup>27</sup> a jogállamiság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalma,<sup>28</sup> a jó hírnévhez való jog,<sup>29</sup> illetve az – Alaptörvényben biztosított jogként, vagyis az Abtv. 27. §-ára hivatkozhatóan egyedül a bírókat megillető – bírói függetlenség<sup>30</sup> (Alaptörvény 26. cikk) pedig egyszer-egyszer volt megsemmisítő alkotmánybírói határozat alaptörvényi jogalapja. Mindezek mellett egy döntésében (az ún. „Férfi 40” ügyében benyújtott népszavazási kezdeményezést engedélyező kúriai döntés alkotmánybírói felülvizsgálata során)<sup>31</sup> az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése („Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”) és XIX. cikk (4) bekezdés második mondata („Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”) adta meg a bírói döntés alaptörvény-ellenessé nyilvánításának indokát.<sup>32</sup>

### *III. A közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket megsemmisítő alkotmányjogi panaszok 2012 januárja és 2018 májusa között*

Ami kifejezetten a közigazgatási és munkaügyi bírósági döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszokat illeti, 2012. január 1. és 2018. május 12. között összesen 14 olyan alkotmánybírói határozat született, melyek közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatot (9 esetben ítéletet, 5 esetben végzést) semmisítettek meg.<sup>33</sup> Egyértelmű, hogy az

<sup>21</sup> 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 5/2014. (II. 14.) AB határozat, 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, 6/2016. (III. 11.) AB határozat.

<sup>22</sup> 3086/2013. (III. 27.) AB határozat, 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, 9/2016. (IV. 6.) AB határozat.

<sup>23</sup> 3/2013. (II. 14.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat.

<sup>24</sup> 15/2014. (V. 14.) AB határozat, 5/2016. (III. 1.) AB határozat, 3012/2017. (II. 8.) AB határozat.

<sup>25</sup> 5/2016. (III. 1.) AB határozat.

<sup>26</sup> 31/2013. (X. 28.) AB határozat, 1/2014. (I. 21.) AB határozat.

<sup>27</sup> 35/2014. (XII. 18.) AB határozat.

<sup>28</sup> 13/2015. (V. 14.) AB határozat.

<sup>29</sup> 1/2015. (I. 16.) AB határozat.

<sup>30</sup> 4/2014. (I. 30.) AB határozat.

<sup>31</sup> 28/2015. (IX. 24.) AB határozat.

<sup>32</sup> Érdekesség még, hogy ezen 57 megsemmisítő döntés közel 20%-a (11 határozat) tanácsban eljárva született, és „csak” 46-ot hozott a mind a tizenöt alkotmánybíró magában foglaló teljes ülés. Az eljárási szabályok szerint egyébként a Kúria döntésének megsemmisítéséről csak a teljes ülés dönthet (kúriai döntés megsemmisítésére az 57-ből összesen 23 ügyben került sor), de a vitatott ügyekben a gyakorlatban mindig teljes ülési alkotmánybírói határozat születik. Ugyanakkor az, hogy egy konkrét ügyben a teljes ülés vagy valamelyik öttagú tanács hozott-e határozatot, valójában nem lényeges, és semmilyen gyakorlati következménnyel nem jár. Az Alkotmánybírói testületi eljárás ugyanis az Alkotmánybírói testület nevében jár, és bármelyik testület is hoz döntést, azt az Alkotmánybírói testület nevében teszi, vagyis a döntést mindig az Alkotmánybírói testület hozza. A tanácsban meghozott döntések hatása így ugyanaz, mint a teljes ülési határozatoké. Ez már csak azért is így van, mert ha van öt alkotmánybíró, aki nem értene egyet a tanács napirendjére került határozattervezet irányával, akkor kérhetik az ügy teljes ülés elé terjesztését (továbbá az Alkotmánybírói testület elnöke saját elhatározása alapján maga is jogosult az ügyet a teljes ülés napirendjére tűzni); a tanácsi döntés tehát azt is jelenti, hogy nem volt öt olyan alkotmánybíró a tizenöt között, aki ellenezte volna a tanács napirendjén szereplő tervezetet.

<sup>33</sup> A 14 Abh.-ből három [3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat] volt olyan, amely az alapul fekvő hatósági döntés(ek)e(t) is alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette, és egy olyan [3353/2017. (XII. 22.) AB határozat], amely a közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatot felülvizsgáló, azt hatályában fenntartó kúriai ítéletet is megsemmisítette.

Alkotmánybíróság alapvetően eljárási alapjogok sérelme miatt semmisít meg közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket (illetve fordítva: az eljárási alapjogok sérelmét elsősorban közigazgatási ügyekben állapítja meg). A 14 ilyen Abh. közül összesen 9 határozat alapult azon, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság valamely eljárási alapjog sérelmével hozta meg döntését: összesen négyszer hivatkozott az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés], szintén négyszer a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], háromszor pedig a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].<sup>34</sup> Ezenkívül két alkalommal semmisített meg az Alkotmánybíróság közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést a békés gyülekezéshez való jog sérelme, egyszer a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság sérelme, egyszer pedig a jogállamiság elvének (azon belül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának) sérelme miatt; valamint egy további esetben a diszkriminációtilalom és több más alapjog együttes értelmezésével vezette le az alaptörvény-ellenességet.<sup>35</sup>

Az összes ügy közül jelentőségében kiemelkedik az **5/2017. (III. 10.) AB határozat**, melyben közvetlenül egy környezetvédelmi típusú bírságot (csatornabírságot) kiszabó közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés alkotmányossága volt a kérdés, közvetve és lényegében azonban a közigazgatási bíráskodás hosszú évek óta követett gyakorlatának<sup>36</sup> alkotmányossága került terítékre: alkotmányosnak (a konkrét esetben a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összhangban állónak) tekinthető-e, hogy egy közigazgatási hatóság úgy

<sup>34</sup> A 9-nél nagyobb szám ügy jött ki, hogy két olyan ügy volt, amelyben az Alkotmánybíróság a megsemmisítés alapjaként nemcsak egy, hanem két alapjog sérelmét is megállapította: így a 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban mind a tisztességes hatósági, mind a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérült, míg a 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat megsemmisítő rendelkezése egyszerre alapult a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmén. (Ehhez képest tehát összesen három olyan Abh. volt, amely kizárólag a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, egy olyan, amely pusztán a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, és további három olyan, amely egyedül a jogorvoslathoz való jog sérelmén alapult).

<sup>35</sup> Így ezen ügyben [9/2016. (IV. 6.) AB határozat] az Alkotmánybíróság hivatkozott Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére (jogállamiság elve), a XV. cikk (1)-(2) és (4)-(5) bekezdéseire (törvény előtti egyenlőség; hátrányos megkülönböztetés tilalma; esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó állami kötelezettség; családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők védelmére vonatkozó állami kötelezettség), továbbá a XIX. cikk (1) bekezdésére (szociális biztonság nyújtására vonatkozó állami feladat; jogosultság anyaság esetén törvényben meghatározott támogatásra).

<sup>36</sup> Vö.: a Legfelsőbb Bíróság 1/2011. (V. 9.) KK véleménye. Eszerint önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének, ha az az ügy érdemére is kihatott. Ellenkező esetben csak abban az esetben kell a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak a hatósági határozatot hatályon kívül helyezni, ha a bírságkiszabás alapjául szolgáló jogszabály a határidő elmulasztásához a jogvesztés következményét kifejezetten kiköti (pl. úgy, hogy „e határidő jogvesztő”). Az Alkotmánybíróság szerint a konkrét ügyben született közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés, továbbá az egész, e döntést is inspiráló ítélkezési gyakorlat a polgári jogi bíráskodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákra. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Következésképpen a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A polgári jogi (mellérendelt felek közötti jogviszonyokra vonatkozó) dogmatikai modell hibás analógia révén történő, közigazgatási jogi jogviszonyokra (alá-fölé rendelt jogalanyok jogviszonyára) történő alkalmazása jelen ügyben alaptörvény-ellenes jogértelmezést eredményezett. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz ugyanis hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidőket be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. Az ugyan önmagában nem alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkotó szabályoz-e ilyen határidőket, és ha igen, hogyan; alkotmányossági kérdés azonban az, hogy amennyiben a jogalkotó szabályoz ilyeneket, akkor azokat a közigazgatási hatóságok betartják-e, illetve ha nem, akkor ezt a bíróságok a közigazgatási peres eljárás során értékelik-e. Erre tekintettel az a bírói értelmezés, mely a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.



szab ki bírságot, azaz anyagi jogi szankciót egy ügyféllel szemben, hogy a bírságolásra jogszabályilag nyitva álló határidő már lejárt. Az Alkotmánybíróság szerint nem: a közigazgatási hatóságok kötelesek a közigazgatási anyagi jogi szankciót kiszabó határozataikat a jogszabály által erre előírt határidőn belül meghozni, és nem az ügyfélnek, hanem a hatóságnak kell viselnie annak a kockázatát, amennyiben bármilyen ok miatt erre határidőben nem kerül sor. A közigazgatási anyagi jogi bírságok kiszabására vonatkozó határidők a testület értelmezésében nem eljárási, hanem anyagi jogi határidők, melyek eltelte esetén a közigazgatási szerv bírságolási joga elenyészik. Ha ennek ellenére a közigazgatási szerv mégis kiszabja az anyagi jogi közigazgatási bírságot, úgy a bíróság – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alkotmányos értelme alapján – nem minősítheti azt az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértésnek; az ilyen határozatot az ügy érdemére kiható jogszabálysértés okán köteles hatályon kívül helyezni.

A bírságkiszabási határidőkkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból – figyelemmel a Nemzeti hitvallás azon kitételére is, mely szerint „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” – az következik, hogy a közigazgatási hatóságok nem szabhatnak ki közigazgatási bírságot abban az esetben, ha az ágazati közigazgatási jogszabályok egyértelmű véghatáridőt állapítanak meg a bírságolásra (különösen akkor, ha ezt naptári napban megállapítva teszik), és e határidő eltelik, függetlenül attól, hogy e rendelkezés megsértéséhez kifejezetten fűz-e a jogalkotó bármilyen jogkövetkezményt a hatóság számára. E jogkövetkezmény ugyanis a tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi követelményéből eleve, önmagában következik. A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy az ügyfelek – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt, mivel ellenkező esetben a határidők jogi szabályozásának funkciója, értelme veszne el. [Hasonló jogalapon született meg valamivel később, egy másik indítványozó ügyében a **3353/2017. (XII. 22.) AB határozat** is.]<sup>37</sup>

A harmadik olyan Abh., melyben az Alkotmánybíróság kizárólag a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogba ütközés miatt semmisített meg egy közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést, a **10/2017. (V. 5.) AB határozat** volt. Ennek elvi tartalma az, hogy pusztán amiatt, hogy a hatósági határozattal érintett ügyfelek sokan (akár több ezren) vannak, a hirdetményi kézbesítés nem alkalmazható. Kizárólag célszerűségi vagy gazdaságossági alapon tehát nem mellőzhető az ismert lakcímmel rendelkező ügyfelek egyesével történő értesítése, ha egyébként az értesítés az ügyféli jogaik gyakorlásának a feltétele.

A tisztességes hatósági és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog együttesen jelent meg a **19/2015. (VI. 15.) AB határozat** döntési alapjaként. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog az eljárás (mind a közigazgatási hatósági, mind a bírósági eljárás) egészen végighúzódnó olyan követelmény, mely akkor is sérülhet, ha egyébként az eljáró hatóságok, illetve bíróságok formálisan minden eljárási szabályt betartottak. E döntés azért is mintaadó jellegű, mert nem egy nagy horderejű ügyben született, éppen ellenkezőleg: a magánszemélyek és nem magánszemély jogalanyok mindennapi ügyeit érintő, hétköznapi jellegű jogvitában (a hatósági határozatban foglalt bírság „mindössze” 500 000 Ft, melyet egy szállítmányozással foglalkozó kft.-vel szemben szabtak ki), ám éppen az ilyen hatósági visszaélések, a polgárok

<sup>37</sup> Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nemcsak a jogerős döntést, hanem a Kúria azt hatályában fenntartó ítéletét, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítélete alapjául szolgáló határozatokat, azaz a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság másodfokú, továbbá az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség elsőfokú határozatát is alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette.



által gyakran egyszerűen csak „packázásnak” titulált visszaélések azok, melyek az emberek mindennapi életét meg tudják keseríteni.

Az Alkotmánybíróság szerint az eljárás egyrészt akkor tisztességes, ha a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfélnek érdemben lehetősége van a hatóság által megállapított tényállást vitatni, az arra vonatkozó bizonyítékait előterjeszteni, amelyeket a hatóság ténylegesen köteles megvizsgálni. Másrészt akkor, ha a bíróság a hatósági eljárás során meghozott, az ügyfelet közigazgatási bírsággal sújtó határozattal szemben előterjesztett bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet érdemben megvizsgálja, az abban foglalt, releváns bizonyítási indítványoknak eleget tesz, és a tényállást kellő körületekintéssel megállapítja. Az ügyfél nem válhat kiszolgáltatottá a hatóság akaratának, nem függhet jogsértőnek tartott cselekményének az elbírálása kizárólag a hatóság jóindulatától. Lehetőséget kell tehát számára biztosítani arra, hogy a hatóság által megállapított tényállás helytállóságának vitatására alkalmas, releváns indokait előterjeszthesse és azokat a hatóság a bizonyítás során érdemben értékelje; ha pedig ezt a hatóság nem teszi meg, a bíróság kötelessége a hatósági határozatot az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés miatt hatályon kívül helyezni, és a hatóságot új eljárásra kötelezni.<sup>38</sup>

Kizárólag a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság egy további, közigazgatási jogvitát elbíráló bírósági végzés alaptörvény-ellenességéről hozott határozatában [**3241/2017. (X. 10.) AB határozat**]. E döntésében a testület azt mondta ki, hogy alaptörvény-ellenes, ha a telekalakítási eljárásban az ügyféli jogállást nem adja meg a hatóság [a földhivatal(i osztály)] a telekalakítással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosának; neki ugyanis joga, hogy a jogára vagy jogos érdekére potenciálisan vagy ténylegesen kiható eljárásban ügyféli jogokkal rendelkezzen. E határozat egy időben korábbi Abh. nyomán született meg, melynek során egy hasonló ügyben [**12/2015. (V. 14.) AB határozat**] kellett az Alkotmánybíróságnak döntenie: ott mind az első fokú, mind a másodfokú hatóság (ugyancsak földhivatal), mind pedig a közigazgatási és munkaügyi bíróság úgyszintén elutasította a telekalakítással érintett telekkel szomszédos telek tulajdonosának az eljárásba ügyfélként történő bevonására vonatkozó kérelmét. Ennek alapján – itt (a 12/2015. Abh.-ban) még – a jogorvoslathoz való jog sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság – míg a 3241/2017. Abh.-ban már a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, mivel az adott ügyben a már ugyancsak 2017-ben döntő közigazgatási és munkaügyi bíróság a 12/2015. Abh. ismeretében, az abban foglalt alkotmányos követelmény ellenére, azzal tudatosan szembehelyezkedve hozta meg döntését, amely így már nem egyszerűen a jogorvoslathoz való joggal, hanem a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal ellenkezett.

A 12/2015. Abh.-n túl még két alkotmánybírósági határozat alapult kizárólag a jogorvoslathoz való jog bíróság általi megsértésének megállapításán. Egyrészt egy gyülekezési tárgyú jogvita kapcsán mondta ki az Alkotmánybíróság a **24/2015. (VII. 7.) AB határozatban**, hogy amennyiben a rendőrség megtiltja egy gyülekezés megtartását, úgy az e határozatot felülvizsgáló bíróság kizárólag arról foglalhat állást, hogy a rendőrségi tiltás jogszerű vagy nem; erről a kérdésről viszont döntenie kell, és azt nem helyettesítheti azzal, hogy egyéb, a tiltó okok között fel nem sorolt egyéb kockázatokat vagy jogi indokokat önállóan értékel. Ha a bíróság a rendőrségi határozatban foglalt tiltó okok fennállásának felülvizsgálatát nem végzi el, úgy az esetleges jogsérelem orvosolhatóságát zárja ki, hiszen nem dönt a felülvizsgálati kérelemről, illetve a támadott rendőrségi határozat jogszerűségéről. Másrészt – a **9/2017. (IV. 18.) AB határozat** alapján – az is a jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti, ha a közigazgatási hatóság téves tájékoztatást ad a döntésével szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálat benyújtására nyitva álló határidőről, a (volt) ügyfél

<sup>38</sup> Ugyanakkor az Alkotmánybíróság csak a bírói döntést semmisítette meg, a közigazgatási határozatokat nem; a jogkövetkezmények levonását a Kúriára bízta.

ennek hatására ad be – a jogszabályi határidőt alapul véve késedelmesen, ám a közigazgatási határozatban foglalt határidőn belül – bírósági felülvizsgálati kérelemet, a bíróság pedig ilyen körülmények között a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, pusztán az elkészttség okán elutasítja – az ezzel ellenkező (a jelen ügyben a bíróság által alkalmazott) értelmezés ugyanis az ügyfél hibáján kívül, mégpedig kifejezetten a hatóság hibájából elzárna az ügyfelet a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségétől.

Mind a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mind a jogorvoslathoz való jogot sérti, ha egy közigazgatási eljárás során az ügyfelet megbírságozzák és a megbírságolt ügyfél a bírságot be is fizeti, majd a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerősen e határozatot hatályon kívül helyezi és ennek alapján az ügyfél a korábban befizetett pénzt visszakapja, ám a Kúria a jogerős döntést megváltoztatva a bírságot kiszabó közigazgatási határozatot hatályában fenntartja, és ennek alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróság a bírság összege mellett még késedelmipótlék-fizetési kötelezettséget is előír. Az Alkotmánybíróság **3124/2015. (VII. 9.) AB határozata** szerint ugyanis alkotmányosan nem lehet az ügyfél terhére értékelni azt a tényt, hogy az a bírságot a közigazgatási per jogerős megnyerése után visszakapta, ám a Kúria a jogerős döntést később jogellenesnek találta, és megváltoztatta. A késedelmi pótlék megfizetését elrendelő közigazgatási és munkaügyi bírósági végzés általi jogértelmezéssel ugyanis az ügyfél jogszerűen abban az esetben nem kerülhetné el a késedelmi pótlék megfizetését, ha a jogerős döntés a hatósági határozattal szemben, azt megváltoztatva a javára dönt, legfeljebb úgy, hogy tartózkodik a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásától, ez azonban alkotmányosan nem várható el senkitől, mert mind a tisztességes eljáráshoz, mind a jogorvoslathoz való joggal ellentétes lenne.

A békés gyülekezéshez való jog sérelmét az Alkotmánybíróság két ügyben állapította meg. A **30/2015. (X. 15.) AB határozat**ban alkotmányellenesnek minősítette azt a gyakorlatot (és az adott ügyben született bírósági végzéssel együtt magát a rendőrségi határozatot is megsemmisítette), amely annak ellenére fogadja el jogszerűnek a rendőrség gyülekezést megtiltó határozatát, hogy számon kérné a rendőrségen: vajon az a teljes tiltásnál enyhébb megoldásokat (pl. a tüntetés más helyszínen vagy időpontban történő megtartásának lehetőségét) érdemben számba vette-e, és az egyébként kötelező, a szervezővel történő egyeztetési eljárást lefolytatta-e. A **14/2016. (VII. 18.) AB határozat** pedig azt mondta ki, hogy a rendezvény feloszlása alapjául szolgáló okok bekövetkezésének pusztán lehetősége nem lehet indok arra, hogy egy demonstrációt a rendőrség már előzetesen betiltson. Mivel a konkrét esetben a rendőrség ezt tette, noha a rendezvényt szervező egyesület már tíz éve szervez hasonló eseményeket, és azok egyikén sem történt még a feloszlás indokául szolgáló jogsértés, valamint a szervező hajlandó lett volna előzetesen megosztani a rendőrséggel a felszólalások szövegét, azok jogszerűségének ellenőrzése céljából, ezért a gyülekezés megtiltása a békés gyülekezés jogának aránytalan, egy hipotézisre alapozott korlátozását jelentette, amit a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak észlelnie kellett volna. (Az Alkotmánybíróság ez esetben is megsemmisítette a közigazgatási és munkaügyi bírósági végzés mellett a rendőrségi határozatot is.)

A **3/2015. (II. 2.) AB határozat** szerint a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság jogának sérelmét okozta a közigazgatási és munkaügyi bíróság, mikor a Magyar Nemzeti Bank azon határozatát, mellyel az MNB a [www.napi.hu](http://www.napi.hu) online sajtóterméket tiltott piacbefolyásolás miatt piacfelügyeleti bírsággal sújtotta, nem helyezte hatályon kívül. A sajtótermék a MOL részvényeinek egy részét birtokló norvég állami olajalap lehetséges magatartásait elemezte, melyet az MNB megalapozatlan, félrevezető, hamis információ közlésének minősített, amely jogi értékeléssel a bíróság egyetértett; az Alkotmánybíróság szerint viszont önmagában valamely esemény bekövetkeztének csekély esélye nem alapozza meg a közlés hamisságát, avagy megalapozatlan vagy félrevezető mivoltát. A piacbefolyásolásra vonatkozó törvényi tilalmat a sajtószabadság jogának érvényesülése

érdekében megszorítóan kell értelmezni, ezért egy lehetséges, de nem biztos forgatókönyv pusztá felvázolása a sajtószabadság joga gyakorlásának minősül, nem pedig szankcionálható magatartásnak; e magatartás jogellenessé nyilvánítása ugyanis visszatartaná a sajtó feladatának teljesítésétől, a valós információk nyilvánosságra hozatalától.

A **13/2015. (V. 14.) AB határozatban** az Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvének a sérelmét állapította meg, mivel a konkrét ügyben született közigazgatási és munkaügyi bírósági határozat visszaható hatályú jogalkotást valósított meg. Mindezt azzal tette, hogy hatályában fenntartotta a Gazdasági Versenyhivatal azon döntését, mely az általa kiszabott versenyfelügyeleti bírság esetében nemcsak a késedelmi pótlékról rendelkező jogszabály hatályba lépését követő időszakra, hanem (a teljesítési határidő utolsó napját követő naptól) a hatályba lépés előtti időszakra is megállapította a késedelmi pótlékot, noha a korábbi jogszabályok alapján a késedelmi pótlék alól a megbírságolt kft. mentességet kapott.

Végül a **9/2016. (IV. 6.) AB határozatban** az Alkotmánybíróság több alaptörvényi rendelkezés együttes értelmezésével nyilvánította alaptörvény-ellenessé, és semmisítette meg a közigazgatási és munkaügyi bíróság végzését. Ezen alkotmányhelyek a következők voltak: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (jogállamiság elve), XV. cikk (1)-(2) és (4)-(5) bekezdései (törvény előtti egyenlőség; hátrányos megkülönböztetés tilalma; esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó állami kötelezettség; családok, gyermekek, nők, idősök és fogyatékkal élők védelmére vonatkozó állami kötelezettség), továbbá XIX. cikk (1) bekezdése (szociális biztonság nyújtására vonatkozó állami feladat; jogosultság anyaság esetén törvényben meghatározott támogatásra). A lényegileg a diszkriminációt tilalom értelmezésére épülő konkrét ügyben azt minősítette az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek, hogy a hatóság a terhességi-gyermekágyi segély, valamint a gyermekgondozási díj vonatkozásában a vállalkozói tevékenység (szolgálati idő számítása szempontjából figyelembe nem vehető) szünetelésének idejét, illetve a vállalkozói tevékenység (szolgálati idő számítása szempontjából ugyancsak figyelembe nem vehető) megszüntetését követő időszakot eltérően értékelte, és az alapul fekvő jogszabályt úgy értelmezte, hogy a szünetelés (egy munkaviszony léte esetén) kedvezőtlenebb elbírálást eredményez, mint ha a vállalkozói tevékenységet (munkaviszonya mellett) megszüntette volna.

#### *IV. Konklúzió*

Összefoglalóan megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság, ha nem is fokozott mértékben, de közigazgatási ügyekben is él a „valódi” alkotmányjogi panaszindítványok érdemi elbírálásának lehetőségével, és megsemmisíti azon közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket, amelyek valamely anyagi vagy (nagyobb részben) eljárási alapjogba ütköznek. Az alkotmánybírósági határozatok meghozatalának idejéből az is látszik,<sup>39</sup> hogy a testület – a közigazgatási ügyszakos bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálata során is – 2015-től „hozzászokott” a megváltozott hatásköri szabályokhoz (valamint kialakította és megszilárdította befogadási<sup>40</sup> és döntési gyakorlatát), és azóta egyre bátran nyúl a megsemmisítés eszközéhez – azaz ha e tendencia folytatódik, a következő években már a panaszindítványok magasabb sikerességi arányával számolhatunk a közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatok és végzések ellen benyújtott panaszok elbírálása során is.

<sup>39</sup> Az Alkotmánybíróság 2012-ben, 2013-ban és 2014-ben még egyetlen közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést sem semmisített meg; 2015-ben már hetet, 2016-ban kettőt, 2017-ben pedig ötöt.

<sup>40</sup> Az Alkotmánybíróság „valódi” panaszügyekben kialakított befogadási gyakorlatának elemzését l.: Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám, 224-238. o.