

TANULMÁNY

A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában

✎ Tóth J. Zoltán PhD egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)

Az új Alaptörvény hatályba lépésével az Alkotmánybíróság jogkörei a korábbiakhoz képest megváltoztak: megszűnt az *actio popularis*on alapuló utólagos absztrakt normakontroll, helyette viszont az alkotmányozó bevezette az ún. „valódi”, vagyis a magával a bírói döntéssel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panaszt. 2012. január 1-je óta tehát nemcsak abban az esetben kérheti az érintett egy bírói döntés megsemmisítését, ha a bíróság által alkalmazott jogszabályt vagy jogi rendelkezést gondolja alkotmányellenesnek (alaptörvény-ellenesnek), hanem akkor is, ha az alkotmányosnak tartott jogszabály alkalmazását, illetve bírósági értelmezését véli annak. Ezen új alkotmánybírósági hatáskör immáron két éves gyakorlata révén kellő információval rendelkezünk ahhoz, hogy a kezdeti időszakban kirajzolódni látszó tendenciákat érdemes legyen elemezni, és abból következtetéseket vonni le arra nézve, feltehetőleg milyen szerepe lesz a magyar jogrendben e jogintézménynek a jövőben.

2012. január 1-jétől, az új Alaptörvény hatályba lépésétől az Alkotmánybíróság hatásköreiben változások állottak be. E változások egyik legjelentősebbike az, hogy megjelent a magyar jogrendszerben az ún. „valódi”, közvetlenül a bírói döntés ellen igénybe vehető alkotmányjogi panasz. Azelőtt az alkotmányjogi panasz csak a normakontrollal egybekötött válfaja létezett, amellyel az indítványozó (vagyis a bírói döntés által érintett személy vagy szervezet) a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességére hivatkozva kérhette e jogszabály(hely) megsemmisítését. *A német jogrendszerből kölcsönzött,¹ ún. valódi alkotmányjogi panasszal az egyéni alapjogvédelem rendszere jogszabályi szinten átalakult, ám – ahogy az várható volt – az Alkotmánybíróság az új hatáskörökhöz eleinte óvatossággal vi-*

szonyult. Jelen tanulmány azt kívánja meg röviden bemutatni, mennyire vált élővé ez a hatáskör az Alkotmánybíróság gyakorlatában, illetve milyen típusú panaszosi érvelések azok, amelyek alapján reális esély nyílik a sérelmezett, alaptörvény-ellenesnek² tartott bírói döntés megsemmisítésére, és melyek azok a panaszok, amelyek az AB e hatáskörének félreértelmezésén alapulnak, azaz milyen típusú beadványokkal tűnik „hiábavalónak” a testülethez fordulni. Ennek érdekében először röviden ismertetjük az egyéni alapjogvédelem fajtáit, kitérve különösen a valódi alkotmányjogi panaszra, annak funkciójára és jellemzőire. Ezt követően bemutatjuk az AB valódi panaszindítványokkal kapcsolatos befogadási gyakorlatát, kitérve azokra az érvekre (illetve azon érvek hiányára), amelyek a panasz visszautasítását eredményezik. Végül

1 Természetesen a közvetlenül a bírói döntés ellen igénybe vehető panasz nemcsak Németországban létezik (néhány jogrendszer hasonló jellegű jogintézményének bemutatását lásd pl.: A „valódi” alkotmányjogi panasz elbírálásának főbb jellemzői. Nemzetközi kitekintés. Alkotmánybírósági Szemle, 2011/2. szám, 64–76.), a magyar alkotmányozó viszont egyértelműen a német mintát használta, még ha vannak is különbségek a két országban létező „valódi” panaszok között. (Vö. pl.: Paczolay Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. Alkotmánybírósági Szemle, 2012. 1. sz. 67–69.; Vissy Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? In: Nagy Marianna /szerk./: Jogi tanulmányok. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar doktori iskolájának III. konferenciája, 2012. április 20. II. kötet. Budapest, ELTE ÁJK, 2012. 199–211.; Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetésére kapcsán. Alkotmánybírósági Szemle, 2011. 1. sz. 100–109.; Darák Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. Alkotmánybírósági Szemle, 2012. 1. sz. 70–72.; Somody, Bernadette–Vissy, Beatrix: Citizen’s Role in Constitutional Adjudication in Hungary: From the *Actio Popularis* to the Constitutional Complaint. In: Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio Juridica, Tomus LIII. Budapest, ELTE, 2012. 95–108. A német gyakorlatról továbbá lásd pl.: Zakariás Kinga: A bi-

számba vesszük mindazokat a döntéseket, melyek az első két évben helyt adtak valamely, az Abtv. 27. §-ára alapozott panaszindítványnak, és rávilágítunk arra, hogy mik ezen ügyek közös jellemzői, amelyek az AB e hatáskörben hozott érdemi, egyszersmind pozitív döntését megalapozhatják.

I.

A „valódi” alkotmányjogi panasz az alapjogvédelem rendszerében

Az alapjogvédelem kétféle lehet: kollektív és egyéni. A kollektív alapjogvédelem eszköze a normakontroll, vagyis a jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzése. Ha e jogkörében az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek.³

A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll.

1) 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 2) a konkrét normakontroll esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül.⁴ Az absztrakt normakontroll ismét csak kétféle lehet: előzetes és utólagos. 1/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; 1/b) az utólagos absztrakt normakontrollra⁵ pedig a jogszabály kihirdetése után van lehetőség. Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdekeltség nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt,⁶ ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltségük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz, csak jelezhetik az ombudsmannak az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály(hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak.

Akinek viszont jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze a konkrét normakontroll.⁷ A konkrét normakontrollnak három

- réségi határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. Alkotmánybírósági Szemle. 2011. 2. sz. 91–100.; Mohácsi Barbara–Zakariás Kinga: A „valódi” alkotmányjogi panasz. Kézirat; átfogóbb, részletes bemutatására pedig lásd: Hartmann, Bernd J.: Verfassungsbeschwerden, Rechtsweg, Landesverfassung. In: Pieroth, Bodo – Silberkuhl, Peter (Hrsg.): Die Verfassungsbeschwerde. Wolters Kluwer, 2008. 59–166.; Zuck, Rüdiger: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. München, Verlag C.H. Beck, 2006.)
- 2) Mivel az Alaptörvény normahierarchia-beli funkcióját tekintve *alkotmány*, ezért a továbbiakban az alaptörvény-ellenesség és az alkotmányellenesség kifejezéseket a 2012. január 1-jét követően hatályos jog tekintetében is szinonimákként használjuk.
- 3) A megsemmisítés – hatályát tekintve – történhet fő szabályként *ex nunc*, vagyis az alkotmánybírósági határozat kihirdetését követő naptól kezdve; *ex tunc*, azaz a jogszabály kihirdetésére visszaható hatállyal – ekkor a jogszabály nemcsak hatályát veszti, hanem egyben érvénytelennek is minősül, így ahhoz semmilyen joghatás nem fűződhet, sem a múltban, sem a jövőben, sem a múltban; továbbá *pro futuro*, azaz valamilyen későbbi, jövőbeli időponttól kezdve (ekkor a jogszabályt ezen jövőbeli időpontig még alkalmazni kell). A *jogkövetkezmény* azonban nemcsak 1) a megsemmisítés [vagy éppen – megalapozatlanság esetén – 2) az indítvány elutasítása] lehet, hanem lehetséges 3) *alkotmányos mulasztás* (tehát a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítása (ekkor az AB a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére); 4) önmagában *alkalmazási tilalom kimondása*, ha a jogszabály korábbi megsemmisítése nem a jogszabály megalkotására visszaható hatállyal (hanem a kihirdetés másnapjával vagy a jövőre vonatkozóan) történt, és ezért konkrét ügyben (a jogszabály megsemmisítése előtt indult eljárásokban) azt még alkalmazni kellene; továbbá 5) *alkotmányos követelmény megállapítása*, amellyel az Alkotmánybíróság 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 6) 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, illetve az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy a végrehajthatósága még nem szűnt meg [Be. 416. § (1) bek. e) pont]; illetve 7) 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 [2012. évi II. tv. 133 § (1) bek. és (2) bek. d) pont] – ez utóbbi esetben az ügyész hivatalból köteles perújítási kérelmet előterjeszteni.
- 4) Mivel a konkrét normakontroll eseteiben mindig van egy (vagy több) közvetlenül érintett, akinek jogaira és kötelezettségeire a normakontroll eredménye kihatással lehet, ezért az már nem kizárólag a kollektív alapjogvédelem eszköze, hanem az egyéni is. Mivel azonban hatásában fontosabb a kollektív jelleg, ezért a fentiekben a kollektív alapjogvédelem eszközeihez soroltuk, elismerve, hogy ez – az absztrakt normakontrollal ellentétben – nem érvényesül tisztán.
- 5) 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) bek. és 37. §], valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása utólagos vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (5) bek., Abtv. 24/A. § (1) bek.] 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.
- 6) Erről, valamint annak hatásairól részletesen lásd: Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I–II. rész). Közjogi Szemle. 2012. 3. és 4. sz. 11–19. és 29–37. Tényként – annak értékelése nélkül – mindenesetre leszögezhető, hogy az AB ügyterhe az *actio popularison* alapuló absztrakt utólagos normakontroll megszüntetésével és „cserébe” az érdekeltséghez kötött valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével lényegesen csökkent, így a testület a jövőben – a korábbiakkal ellentétben – várhatóan (és remélhetőleg) késedelem nélkül el tudja majd látni minden feladatát. Azt is érdemes azonban szem előtt tartani, hogy – amint azt Darák Péter, a Kúria elnöke írja – „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.” (Darák: i. m. 72.)

fajtája van. 2/a) Az első a „régí”, *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz* [Abtv.⁸ 26. § (1) bek.],⁹ melynek alapján bárki, akinek az ügyben 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.¹⁰ 2/b) A második a *közvetlen vagy kivételes alkotmányjogi panasz* [Abtv. 26. § (2) bek.], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes *jogszabály* rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a(z) alapjogi) jogsérelem (továbbá az alaptörvényben biztosított egyéb, alapvető jognak nem minősülő alanyi jogok sérelme). 2/c) A harmadik pedig a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt* (bírói konkrét normakontroll –

Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet.¹¹

Magyarországon azonban 2012. január 1-je óta nemcsak kollektív, hanem *egyéni alapjogvédelem* is létezik.¹² Ennek eszköze az ún. *valódi alkotmányjogi panasz* (Abtv. 27. §),¹³ melynek lényege, hogy a bírósági eljárásban 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*.¹⁴ A valódi alkotmányjogi panaszra és az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, „régí” panaszra egyaránt igaz, hogy a sérelmezett bírói döntésnek az ügy érdemében kell születnie (nem ilyen pl. az előzetes letartóztatás vagy az ideiglenes kényszergyógykezelés elrendelése), vagy az ügyet le kell zárnia, be kell fejeznie (pl. permegszüntető végzés). A „valódi” panaszt (ahogyan a másik két, konkrét normakontrollt jelentő panaszfajtát is) az egyedi ügyben érintett nyújthatja be; az érintett lehet

7 Ez alól 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 függesse fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

8 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

9 A 2012. január 1. előtti, „régí” alkotmányjogi panaszról, annak AB általi alkalmazási gyakorlatáról és e gyakorlat dilemmáiról lásd pl.: *Köblös Adél*: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? Alkotmánybírósági Szemle. 2010. 1. 130–134.; *Utiz Renáta*: Egyéni jogsérelem és az Alkotmánybíróság. Fundamentum. 1999. 2. 39–52. A „régí” panasz továbbélésének és 2012 utáni alkalmazhatóságának elemzését lásd: *Köblös Adél*: A „régí típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. Alkotmánybírósági Szemle. 2012. 1. 80–88.

10 Ide tartozik továbbá az Abtv. 26. § (3) bekezdése is, amely szerint „a legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti”.

11 A bírói egyedi normakontroll részben előnyösebb, részben hátrányosabb az egyén számára, mint a 2/a) pontban említett, normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz. Előnyösebb egyrészt azért, mert ez esetben nem kell megvárni a jogerős bírói döntést, amely az alkotmányos jogsérelem bekövetkezik, hanem már az előtt, preventív jelleggel kiküszöbölhető az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása a bírósági eljárásban; másrészt azért is, mert a bíróság nemcsak alapjogi jogsérelem gyanúja esetén fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hanem bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmére hivatkozva is (így például az érintett maga nem hivatkozhat a hatalommegosztás elvének vagy a jogállamiságnak a sérelmére, /kivétel a jogállamiság részét képező jogbiztonsághoz tartozó visszaható hatály tilalma és a kellő felkészülési idő követelménye, amelyek közül önmagában egyik sem alanyi jog, de az alanyi alapjogokhoz, illetve azok érvényesüléséhez közvetlenül kapcsolódó elv – ehhez összefoglaló jelleggel lásd az 1140/D/2006. AB-végzést [ABH 2008, 3578, 3580–3581.], a bíróság viszont igen); végül azért is, mert a bíró nemcsak az alaptörvény-ellenesség megállapítását, hanem az Alkotmánybíróság által korábban alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásának a kizárását is kezdeményezheti. Hátrányosabb ellenben azért, mert erre az érintettnél nincs alanyi joga, annak indítványozását csak kérheti az eljáró bíróságtól (amely vagy eleget tesz ennek a kérelemnek, és kezdeményezi a normakontrollt, vagy – és többségében ez a helyzet – nem tesz eleget neki).

12 A „régí” alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a kezdetekben még elsősorban egyéni jogorvoslatnak tekintette, erről árulkodik az 57/1991. (XI. 8.) AB-határozat [ABH 1991, 272.] indokolása; *később azonban az egyéni jogvédelem egyre inkább háttérbe szorult*, és a 442/D/2000. AB-végzésben [ABH 2003, 1843.] a testület már e jogintézmény kettős jellegét hangsúlyozta, de úgy, hogy az egyéni jogvédelem a normakontroll lehetőségének megengedtségéhez volt kötve, annak feltételei hiányában az egyéni jogvédelem (a konkrét esetben való alkalmazási tilalom kimondása) sem volt lehetséges. Ezért mondható az, hogy a „régí” panasz *kettős jellege ellenére leginkább konkrét normakontrollként funkcionált, a tényleges egyéni jogvédelmet pedig csak a „valódi” alkotmányjogi panasz 2012. január 1-jei bevezetése teremtette meg*. 2012 előtt a már említett 57/1991. (XI. 8.) AB-határozat volt az egyetlen, melyben a testület – annak ellenére, hogy erre nem volt hatásköre – megpróbált teljes körű egyéni jogvédelmet nyújtani az indítványozónak. A határozat indokolása szerint: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Jánosi Antal budapesti lakos panaszolt ügyében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható. Ennek folytán a Budai Központi Kerületi Bíróság 2.P.XII.30.004/1984/66. számú részítéletét, továbbá a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 54.Pf. 25.286/1986/5. számú ítéletét – Jánosi Antal alperes apasága vélelmét megdöntő részében – megsemmisíti. Az Alkotmánybíróság elrendeli az 1979. szeptember 15. napján Budapesten a IX. kerületben, Takács Alice Erzsébet anyától született és a születési anyakönyv 3223/1979 fsz. alatt bejegyzett László Antal utónévű gyermek vonatkozásában Jánosi Antal apaságának anyakönyvi visszaállítását.” [57/1991. (XI. 8.) AB-határozat, ABH 1991, 272, 273.] Ezen határozatot számos szakmai bírálat érte, felröva azt, hogy az Alkotmánybíróság rendes bírói jogalkalmazást végzett, amire nem lett volna jogosult, tehát *contra legem* döntést hozott. Lábady Tamás mint az ügy előadó alkotmánybírája már a '90-es évek elején igyekezett megvédeni ezt az akkoriban rendhagyó határozatot, azzal érvelve, hogy az ügyben a tényleges jogorvoslat egyetlen módon volt megvalósítható, mégpedig a bírói ítélet eltörlésével (vö.: *Lábady Tamás*: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. Világosság, 1993. 1. 39.), és ezt az álláspontját mind a mai napig fenntartja (vö.: *Lábady Tamás*: A bírói jogalkotás és alkotmánybírási kontrollja. Alkotmánybírósági Szemle. 2010. 1. 127.). Halmi Gábor ugyanakkor találon mutat rá, hogy „az előadó alkotmánybíróinak az az érvelése, mely szerint a konkrét ügyben a tényleges jogorvoslathoz megoldásként egyedül a konkrét bírói ítélet eltörlése kínálkozott, nem felelteti azt a tény, hogy ilyen jogkört nem ismer az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény”. (*Halmi Gábor*: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? Bírák Lapja. 1994. 3–4. 46., 3. lj.)

13 Ismét hangsúlyozzuk: valójában a konkrét normakontroll és a valódi alkotmányjogi panasz közötti, az alapjogvédelem elsődlegesen egyéni vagy kollektív jellegére alapozott megközelítés mindig csak viszonylagos lehet; a konkrét normakontroll fajtái, ezek közül is különösen az érintett által kezdeményezhető „régí” és „közvetlen” panasz értelemszerűen az érintett személy (szervezet) jogait is védi.

14 Részletesebben lásd pl.: *Naszladi Georgina*: Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. Jogtudományi Közlöny. 2012. 11. 470–477.

természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli jogalany (pl. egy társasház) is. Maga az egyedi ügy mind a „régí”, mind a „valódi” alkotmányjogi panasznál lehet (polgári ügyekben) akár peres, akár nemperes eljárás. A panaszt mindkét jogcímen [Abtv. 26. § (1) bek., Abtv. 27. §] a sérelmezett döntés kézbesítésétől vagy – ennek hiányában – a tudomás-szerzéstől, avagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkeztétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, amely eljárási határidő, azaz a feladás, és nem a beérkezés időpontja számít.¹⁵ E határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem az akadályoztatás megszűnésétől számított 15, de a döntés kézbesítésétől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkeztétől számított legfeljebb 180 napos objektív határidőn belül terjeszthető elő.¹⁶

Ügyszintén mindkét panaszfajtát (akár peres, akár nemperes bírósági alapeljárásról van szó) csak a jogerős bírósági határozat (ítélet vagy végzés) után lehet benyújtani, ha a rendes jogorvoslati lehetőségeket kimerítették, vagy jogorvoslat nincs biztosítva. (Természetesen az esetlegesen igénybe vehető rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése a harmadik panaszfajta, a közvetlen panasz esetében is feltétel.)¹⁷ Mindhárom panaszfajta igaz, hogy külön befogadási eljárás és (befogadás esetén) külön érdemi vizsgálati szakasz van, bár lehetőség van a befogadhatóságról magában az érdemi határozatban is dönteni, amivel az AB néha

él is. A befogadásról az AB Ügyrendje¹⁸ szerint az eljárás megindulásáról szóló főtítkári tájékoztatástól számított 120 napon belül kell dönteni; az első érdemi tervezetet pedig a befogadástól számított 180 nap alatt kell elkészíteni. Az érdemi döntés meghozatalára ugyanakkor sem ügyrendi, sem jogszabályi határidő nincs: azt az Abtv. 30. § (5) bekezdése szerint „ésszerű határidőn belül” kell meghozni.

II.

Az alkotmányjogi panaszok befogadása és visszautasítása¹⁹

2012–2013-ban összesen 540 (2012-ben 199, 2013-ban 341) olyan eljárás fejeződött be, mely az Abtv. 27. §-a szerinti, bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz alapján indult. Ebből azonban 144 (86, ill. 58) már a főtítkári előkészítő eljárás során véget ért, 108 (41, ill. 67) pedig egyesbírói végzéssel zárult le. Ezek olyan ügyek, melyek az elbírálásra eleve alkalmatlanok voltak, azaz olyan fogvatékosokban szenvedtek, hogy annak előadó bíróra való kiszignálása és testületi elbírálása felesleges lett volna.²⁰ Öt (3, ill. 2) ügy egyesítéssel, további öt (mind 2012-es) ügy pedig megszüntető végzéssel fejeződött be, egyéb, a jelen tanulmány által vizsgált testületi döntésre tehát mindössze 207 (64, ill. 143) eset-

- 15 Az első hónapokban az AB a hatvannapos határidőt – jogszabályi támpont hiányában – maga értelmezte, mégpedig anyagi jogi jellegűként. Az első konkrét, pusztán a beérkezés 60 napon túli időpontja miatti elkészség okán visszautasítandó indítványok elbírálásakor és ezáltal a problémával való tényleges szembesüléskor azonban változtatott álláspontján, és gyakorlatában a határidőt eljárási jellegűnek tekintve befogadta a panaszokat, ha azok az egyéb befogadási feltételeknek is megfeleltek. Mindazonáltal a gyakorlat sokáig nem öltött írott normatív formát: arról sem pró, sem kontra a korábbi ügyrend [1/2012. (I. 3.) Tü. határozat] nem rendelkezett. Csak a 2013. március 1-je óta hatályos jelenlegi Ügyrend írja elő kifejezetten, hogy „a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták” [Ügyrend 28. § (1) bek.].
- 16 Az igazolási kérelem előterjesztésével egyidejűleg magát az – elbírálásra alkalmas – indítványt is elő kell terjeszteni; az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben kell, hogy valószínűsítse [Abtv. 30. § (3) bek.].
- 17 Tehát ha az elsőfokú vagy büntetőügyben a másodfokú határozat ellen lehet fellebbezni, azt meg kell tenni. A felülvizsgálati eljárás megindítása ugyanakkor nem feltétel, de ha a jogerős határozat ellen nem éltek alkotmányjogi panasszal, a felülvizsgálat során hozott határozattal szemben is lehetőség van azt benyújtani. Ha a felülvizsgálat során olyan ítéletet hozott a Kúria, amellyel a jogerős határozattól eltérő érdemi döntést hozott (azaz a jogerős határozatot egészen vagy részben hatályon kívül helyezte és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő határozatot hozott; a jogerős határozatot megváltoztatta és a törvénynek megfelelő új határozatot hozott; a jogerős határozatot hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette), akkor a jogerős ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt követően a kúriai felülvizsgálati döntés ellen önmagában is lehetőség van alkotmányjogi panasszal élni. Egyébként annak nincs akadálya, hogy a jogerős döntéssel szemben az érintett párhuzamosan indítványozza a Kúriánál a felülvizsgálati eljárást, illetve nyújtson be az AB-hoz alkotmányjogi panaszt, sőt, ez kifejezetten érdeke, ugyanis egyrészt más a hivatkozási alap: a Kúriánál jogsértésre, az Alkotmánybíróság előtt az Alaptörvényben biztosított valamely jog sérelmére hivatkozhat; továbbá előfordulhat, hogy mire az AB a panasz ügyében döntést hoz, addigra a felülvizsgálat kezdeményezésére nyitvaálló határidő már eltelt. Perújítás esetén ellenben nem lehet alkotmányjogi panaszt beadni, lévén hogy az eljárás folyamatban van.
- 18 Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről. A határidőkről ezen Ügyrend 53. §-a rendelkezik, tartalmilag az AB korábbi Ügyrendjének [1/2012. (I. 3.) Tü. határozat] 48. §-ával megegyezően.
- 19 Az első hónapok tapasztalatairól a három panaszfajta vonatkozásában lásd pl.: *Gárdos-Orosz Fruzsina*: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I–II. (Az Abtv. 26. (1) bekezdése, illetve Az Abtv. 27. §-a). Alkotmánybírósági Szemle. 2013. 1. 74–81. és 82–89.; *Fröhlich Johanna*: Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadhatósága. Alkotmánybírósági Szemle. 2013. 1. 90–98.; *Naszladi Georgina*: Az alkotmányjogi panasz első előéve. Közjogi Szemle. 2012. 4. 38–44.; *Gárdos-Orosz, Fruzsina*: Citizens’ Rights to Constitutional Adjudication in Hungary. In: *Smuk, Péter* (ed.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*. Budapest, Complex, 2013. 117–130.
- 20 Az Abtv. 55. §-a szerint a főtítkári előzetesen megvizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírósági eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárás gátló akadályok (pl. az ügy folyamatban van-e). Ha az indítvány az előírt formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, de nem kizárt, hogy hiánypótlást követően megfeleljen, a főtítkári hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára szintén nem kerül sor. Az indítvány ügyszintén nem kerül érdemi elbírálásra, 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 az Alkotmánybíróság hatáskörébe; a beadvány nem minősül indítványnak; és akkor sem, ha az indítvány nyilvánvalóan alaptalan. Az Ügyrend [25. § (3) bek. c) pont] ezt kiegészíti azzal, hogy egyszerű főtítkári tájékoztatással ér véget az az eljárás is, melynek során a beadvány tartalmából már az előkészítő eljárás során kétségek nélkül megállapítható, hogy az abban foglalt alkotmányjogi kérdés az Abtv. alapján ítélt dolognak minősül, és

ben került sor. Ezek közül nem érdemi döntéssel, az az visszautasító végzéssel 197 (63, ill. 134) ért véget, érdemi döntéssel (határozattal) pedig 10 (2012-ben mindössze 1, 2013-ban pedig már 9), az Abtv. 27. §-a szerinti panasz eljárás fejeződött be.²¹ Jelen fejezetben csak a visszautasító végzéssel lezárult, vagyis az indítvány érdemi vizsgálatát el nem végző döntéseket vesszük számba, kitérve azokra az okokra, amelyek miatt a panaszos beadványának érdemi vizsgálatára nem kerülhetett sor; az érdemi döntésekkel a következő fejezetben foglalkozunk.

Az Alkotmánybíróság befogadási/visszautasítási gyakorlata²² elemzésének megkezdése előtt mindegyiknél néhány módszertani megjegyzést szükséges tenni. Mivel semmilyen statisztika nincs arról, hogy az AB az egyes alkotmányjogi panaszbeadványokat pontosan mely okokra hivatkozva nem fogadta be és bírálta el érdemben, ezért a feldolgozás módszerül a

vizsgált döntések egyesével történő elemzését és értékelését választottuk, ha kellett, a formális hivatkozási okok felbírálataival. A döntések egy részében ugyanis előfordult, hogy a végzés szövegéből kiolvasható visszautasítási indok, valamint a ténylegesen meghivatkozott jogszabályhely nem volt azonos;²³ sőt az is többször megesett, hogy egyáltalán nem történt érdemi hivatkozás, csak formális.²⁴ Végül az is nehezítette a gyakorlat elemzését, hogy az egyes indítványozói hibákat a különböző tanácsok és a különböző előadó alkotmánybírák különbözőképpen értékelték, így ugyanaz a panaszosi hiba néha az egyik, néha a másik (harmadik stb.) visszautasítási indokot hívta fel, néha pedig mindegyiket vagy a lehetséges okok közül többet is, minden elképzelhető kombinációban. Ez különösen abban az esetben volt így, amikor az indítványozó – az AB értékelése szerint – nem indokolta kellőképpen, hogy egy adott bírói döntés miért és mennyiben sérti valamely

a körülmények alapvető megváltozása nélkül ismételt előterjesztett beadvány elbírálására nincs jogi lehetőség. A fenti esetekben az eljárásrend szerint a Főtitkár tájékoztatja a beadványozót, hogy beadványa nem bírálható el. Ha ezt a beadványozó tudomásul veszi, az eljárás véget ér; ha nem, akkor a főtitkár javaslatot tesz az elnök által arra aktuálisan kijelölt és elvileg negyedévente változó személyű (azonban – mint jelenleg is – saját kérésére egymást követően többször is kijelölhető) két alkotmánybíró egyikének (az ún. „szignáláló bírónak” /aki nem azonos a „szignált bíróval”, amely utóbbi az elnök által az ügy előadó alkotmánybírájának kijelölt bíró), hogy az Alkotmánybíróság nevében hozzon formális visszautasító végzést. Erre a jogbiztonság érdekében van szükség, hogy a testület választott tagja a testület nevében hivatalosan is foglalkozzon az ügyvel, ugyanis a fent felsorolt feltételek fennállása vagy éppen azok „nyilvánvalósága” mindig mérlegelést igényel, és ezt – ha a beadványozó ragaszkodik ehhez – yégső soron a testület AB nevében eljárásra jogosult tagjának kell megtennie. (Az egyesbírói eljárásról bővebben lásd pl.: Lovassy Ádám: Az egyesbírói eljárás elsőéves tapasztalatai. Alkotmánybírószemle. 2013. 1. 109–115.; Bitskey Botond–Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. Alkotmánybírószemle. 2012. 1. 92–93.)

- 21 Ez az alacsony érdemi elbírálási, és azon belül is a még alacsonyabb „sikerességi” arány nem magyar sajátosság; „a valódi alkotmányjogi panasz alkalmazó országokban az ilyen jogorvoslatok igénybevételének eredményessége nagyon csekélynek tekinthető”. (Tilk Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. Alkotmánybírószemle. 2011. 2. 84.) A német *Bundesverfassungsgericht* a 2005–2009 közötti öt év statisztikai adatai szerint sorrendben 4920, 5985, 6175, 6090, illetve 6051 (bármilyen típusú) elbírált (pontosabban valamilyen módon befejezett) panaszindítványból 4667-et, 5731-et, 5885-öt, 5737-et, illetve 5783-at eleve nem fogadott be, és mindössze 141-et, 145-öt, 152-t, 115-öt, illetve 128-at bírált el érdemben. Utóbbiak közül viszonylag keveset (8-at, 9-et, 4-et, 4-et, illetve 17-et) utasított csak vissza, míg 133, 136, 148, 111, illetve szintén 111 indítványnak helyt adott. (A többi, évi egy-kétszáz körüli ügy nagyobb részt az indítványozó általi visszavonással, kisebb részt egyéb módokon szűnt meg.) Ez azt jelenti, hogy a 2005–2009 között befejezett 29 221 panaszindítvány (kerekítve) 95,1 %-át, pontosan 27 803-at nem fogadott be a testület; a panaszok 2,5 %-át (737-et) az indítványozók visszavontak vagy a panasz eljárás egyéb módon/megszüntetett végzéssel, áthelyezéssel stb./ ért véget; az elbírált indítványok 0,1 %-át (42-t) utasította el a testület (mindig valamelyik nyolctagú Szenátus), míg az elbírált indítványok 2,2 %-ának (639-nek) adott helyt (többségében valamelyik háromtagú kamara, kisebb részben valamelyik Szenátus). A német gyakorlat tehát majdnem kizárólag a befogadásnál szűri az indítványokat, és amelyeket befogad, annak nagy valószínűséggel már helyt is ad; az érdemi elutasítás a német AB-nál kivételes. (Az adatok forrása: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2009/A-IV-1.html>). Spanyolországban az *amparók* befogadási gyakorlata nagyságrendileg hasonló: a *Tribunal Constitucional* a 2008–2012 között elbírált 52 735 indítvány legnagyobb részét, 90,5 %-át (47 705 panaszt) formálisan visszautasította, és csak azok 1,3 %-át (699-et) bírálta el érdemben. (Vö.: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/estadisticas/pages/estadisticas2012.aspx#A16>).
- 22 A befogadási eljárás szakaszainak, továbbá a visszautasítási okoknak, valamint az azokkal kapcsolatban felvetődő problémáknak a részletes elemzését (mindhárom panaszfajta vonatkozásában) lásd: *Kadlót Erzsébet*: Az indítványok szűréséről. Alkotmánybírószemle. 2012. 1. 96–104. A panaszindítványok szűrése azonban nem jelent diszkrecionális döntést, az USA Legfelső Bírósága által gyakorolthoz hasonló, önkényes „válogatást” (vö.: *Kadlót*: i. m. 96.), vagyis „a szűrés nem jelentheti azt, hogy a beadvány alkotmánybírói elbírálás nélkül marad. Egyáltalán nem arról van szó, hogy az Alkotmánybíróság önkényesen válogat az ügyek közül, melyikről dönt, melyikről nem. De abban az értelemben válogat, hogy melyikről, milyen erőbedobással, milyen összetételben és eljárásban kell döntenie.” (*Paczolay Péter*: Az egyéni jogsérelem az Alkotmánybíróság előtt. In: *Csehi Zoltán–Schanda Balázs–Sonnevend Pál* (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Solyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 255–269.)
- 23 Például megtörtént, hogy egy végzés az Abtv. 52. § (1) bekezdés b) pontjára hivatkozott, holott az indoklás szerint az Abtv. 27. § a) pontja valósult meg; vagyis nem az történt, hogy az indítvány nem tartalmazta az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, hanem az, hogy eleve nem is alapvető jogról volt szó (például a jogbiztonság elvének sérelméről). Ehhez hasonló az is, amikor az AB tanácsa arra hivatkozott, hogy az indítvány nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bek. e) pont], miközben az Alaptörvény felhívott Q cikke eleve nem alapjog, így valójában az Abtv. 27. § a) pontja alapján kellett volna a panaszt visszautasítani. De olyan kérdés is volt, amikor az eljáró tanács az Ügyrend 30. § (2) bekezdés f) és h) pontjai alapján nem fogadta be a panaszt, holott az ügyben nem a hatáskör hiányáról, hanem az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi szempontokról, az alapvető alkotmányjogi kérdés hiányáról volt szó. Ha pedig a panaszos arra hivatkozott, hogy a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközik, arra vagy érdemben nem is reflektált a testület, vagy ha igen, változtatva olykor az Abtv. 27. § a) pontját (nem az indítványozó alaptörvényben biztosított jogának sérelme valósult meg), olykor pedig az Abtv. 51. § (1) bekezdését és/vagy ezzel összefüggésben az Abtv. 64. § b) pontját (az indítványozó jogosultságának hiánya) hívta fel.
- 24 Így például előfordult, hogy a végzés pusztán az Abtv. 47. § (1) bekezdésére hivatkozott, mely azonban nem tartalmaz a befogadhatósággal kapcsolatban sem formai, sem tartalmi feltételt, pusztán annyit mond ki, hogy „[a]z Alkotmánybíróság döntéseit teljes ülésben, tanácsban vagy egyesbíróként eljárva hozza meg. E törvény eltérő rendelkezésének hiányában az Alkotmánybíróság eljárása nem nyilvános.”. Ugyanígy, több végzésben a visszautasítás jogalapjaként csak az Abtv. 56. § (2)–(3) bekezdése (vagy a kettő közül az egyik) szerepelt („A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.”; illetve „A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.”)

alkotmányos alapjogát. Ekkor a testület néha az Abtv. 52. § (1b) bek. b) pontjára (az indítvány nem tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét) és/vagy ugyanennek e) pontjára (az indítvány nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel) és/vagy az Abtv. 29. §-ára (sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség nem történt, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről nincs szó) hivatkozott, sőt néha az ezektől viszonylag jól elkülöníthető okot jelentő Abtv. 27. § a) pontja (nem az indítványozó alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be) alapján is utasított vissza a testület egyazon típusú hibával rendelkező panaszokat.

Végül azt is meg kell jegyezni, hogy mivel ugyanaz a beadvány egyszerre több hibában is szenvedhet, ezért a visszautasítási okok együttes száma természetesen jóval meghaladja a visszautasító végzések számát, a 197-et. A számarányokból jól látható ugyanakkor, hogy mik azok a típushibák, amelyeket az indítványozók (vagy ügyvédek) elkövetnek, illetve melyek a bírósági döntéseknek és az azok alapjául szolgáló eljárásoknak azok a jellemzői, melyek miatt nem érdemes, illetve nincs értelme a sérelmezett döntés alaptörvény-ellenessé nyilvánítása és megsemmisítése érdekében az Alkotmánybírósághoz valódi alkotmányjogi panasszal fordulni.

Ami konkrétan a visszautasítás indokait illeti, azok tekintetében *különbséget kell tenni a befogadhatóság formai, valamint tartalmi feltételeinek hiánya között. A formai feltételek közül leggyakrabban, összesen 43 ügyben (a visszautasított ügyek 21,8 %-ában) az a feltétel nem teljesült, hogy az indítvány tartalmazzon indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel* [Abtv. 52. § (1b) bek. e) pont, 2013. aug. 1-jéig Abtv. 52. § (1) bek. e) pont]. 17–17 ügyben (8,6 %) az indítvány nem tartalmazta az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bek. b) pont, 2013. aug. 1-jéig Abtv. 52. § (1) bek. b) pont], illetve a valódi alkotmányjogi panaszt nem a formailag sérelmezett bírói döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bek.]. Ez utóbbi vonatkozásában ki kell emelni, hogy az ez alapján visszautasított panaszok nagy részét olyan bírói döntéssel szemben nyújtották be, amelyet a bíróság még 2012. január 1-je, tehát a valódi alkotmányjogi panasz intézményének bevezetése előtt ho-

zott meg, azaz túl azon, hogy az indítvány benyújtására kétségtelenül a döntés kézbesítésétől számított 60 napon túl került sor, valójában a testületnek a hatásköre is hiányzott az ilyen panaszok elbírálásához.

Viszonylag ritka befogadás-megtagadási oknak bizonyult annak a feltételnek a negligálása, hogy az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bek. a) pont, 2013. aug. 1-jéig Abtv. 52. § (1) bek. a) pont]. Ilyen indokkal a 197 visszautasított beadvány közül hetet (3,5 %) nem fogadtak be; hatot (3 %) pedig az Abtv. 64. § c) pontja miatt nem, mely szerint „az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetleníti, illetve a hiánypótlásra visszaadott indítvány ismételen hiányosan történő benyújtását”. A negyedik Alaptörvény-módosítás, illetve az „egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló” 2013. évi CXIII. törvény hatályba lépéséig, azaz 2013. augusztus 1-ig az is feltétel volt, hogy az indítványozó jogi szakvizsgával rendelkezzen, vagy jogi képviselő útján járjon el [Abtv. korábbi 51. § (2)–(3) bek.]. E feltételt mindössze két indítványozó (1 %) nem teljesítette; ezek közül az egyik olyan magánszemély volt, akinek a jogi képviseletét jogtanácsos látta el az alkotmánybírósági eljárásban, az Abtv. 51. § (3) bekezdése szerint azonban jogtanácsos csak jogi személyt és egyéb gazdálkodó szervezetet képviselhet(ett).²⁵ 1-1 esetben (0,5%) az indítvány nem tartalmazta az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bek. c) pont, 2013. aug. 1-jéig Abtv. 52. § (1) bek. c) pont], illetve nem tartalmazott kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bek. f) pont, 2013. aug. 1-jéig Abtv. 52. § (1) bek. f) pont]. Végül olyan indítvány egy sem volt, amelyet azért kellett volna visszautasítani, mert nem tartalmazta az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bek. d) pont, 2013. aug. 1-jéig Abtv. 52. § (1) bek. d) pont].

Ami a valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételeit illeti, a legkevésbé jellemző panaszosi hiba az érintettség hiánya [AB Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pont] volt; ez mindössze 3 esetben (1,5 %) merült fel.²⁶ A hatáskör hiányára²⁷ – bár a fen-

25 3383/2012. (XII. 30.) AB-végzés, Indokolás [9].

26 A 3337/2012. (XI. 12.) AB-végzés alapjául szolgáló ügyben a peres eljárásban nem az indítványozó, hanem annak férje szerepelt peres félként; a 3133/2013. (VII. 2.) AB-végzés azért nem fogadta be a panaszt, mert azt a hátrányos megkülönböztetés tilalmára hivatkozva a személyében érintett, diszkriminált panaszos helyett egy diszkrimináció-ellenes alapítvány nyújtotta be; a 3155/2013. (VII. 24.) AB-végzés szerint pedig „az indítványozók az alkotmányjogi panasz alapjául megjelölt szakértői díjat megállapító végzés(ek) tekintetében nem tekinthetők érintettnek. Az eljáró bíróságok ugyan az indítványozók büntető ügyében hozták meg a kifogásolt végzéseket, a szakértői díj megállapítása és állam általi megelőlegezése azonban az indítványozók vonatkozásában sem jogot, sem kötelezettséget nem jelentett, így abból az indítványozóknak jogsérelme nem származhatott.” {3155/2013. (VII. 24.) AB-végzés, Indokolás [7]}

27 Abtv. 64. § a) pont: „[a]z Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja hatáskörének hiányát”, illetve Ügyrend 30. § (2) bek. f) pont: „[a]z Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az indítvány elbírálása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe”.

tiekben kifejtettek szerint sokkal többször is megtehetette volna – az AB kifejezetten csak négyszer (2 %) hivatkozott, ugyanannyiszor, ahányszor a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének²⁸ elmulasztására [Abtv. 27. § b) pont];²⁹ míg a jogosultság hiányát [Abtv. 51. § (1) bek.]³⁰ öt alkalommal (2,5 %)³¹ állapította meg. 11 esetben (5,6 %) az indítvány nem az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte (Abtv. 27. §); ilyen volt a végrehajtási eljárás foganatosítása során a végrehajtás módjáról hozott végzés,³² a másodfokú ítéletet teljes egészében hatályon kívül helyező és a másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító kúriai végzés³³ vagy az első fokon meghozott ítéletet másodfokon hatályon kívül helyező és az első fokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító végzés,³⁴ a Kúriának a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, hivatalból elutasító végzése,³⁵ az előzetes letartóztatás meghosszabbításáról rendelkező végzést helybenhagyó végzés,³⁶ a perújítási indítványt a formai követelmények hiánya miatt elutasító végzés,³⁷ illetve a végrehajtási kifogást elutasító jogerős végzés.³⁸

Az előbbieknél jóval gyakrabban nem teljesített tartalmi befogadási feltétel az, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme kell, hogy bekövetkezzen [Abtv. 27. § a) pont]. Az az alaptörvényi rendelkezés, amely nem alapjog vagy más, alapjognak nem minősülő (nem a „Szabadság és felelősség” című, alapjogi fejezetben elhelyezett), de az Alaptörvényben biztosított jog, lehet ugyan bírói kezdeményezés tárgya, de arra alkotmányjogi panasz nem alapozható. Ilyen okra (is) hivatkozva az Alkotmánybíróság 32 ügyet, vagyis a visszautasított indítványok 16,2 %-át nem fogadta be. A legtöbbször az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének megsértését állították a panaszosok hiába, amely a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság elvét deklarálja, amely azonban nem alapjog (kivéve az alkotmánybírósági gyakorlat által annak tekintett és fentebb már ismertetett két részjogosítványát, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a kellő felkészülési idő követelményét). Ugyancsak gyakran hivatkoztak az indítványozók értelmezési szabályokra, például az Alaptörvény 28. cikkére,³⁹ ami azonban semmilyen részében sem tekinthető alapjognak, illetve a Q cikk és az R) cikk különböző bekezdéseire,⁴⁰ valamint más alaptörvényi rendelkezésekre is.⁴¹

28 Az alkotmányjogi panasz (annak mindhárom formája) maga is (különleges) jogorvoslat. Ennek igénybe vételéhez azonban (a régi és a valódi panasz vonatkozásában) a rendes bírósági rendszeren belüli rendes jogorvoslati lehetőségeket ki kell meríteni (azaz a bírói döntés ellen, ha arra jogilag lehetőség van, fellebbezni kell), ugyanakkor a rendkívüli bírói jogorvoslatokat (perújítás, felülvizsgálat) nem kell kimeríteni. Utóbbi vonatkozásában ez azt is jelenti, hogy a kúriai felülvizsgálat és az AB előtti panasz eljárás egymással párhuzamosan is folyhat, amely számos, sokszor csak informálisan kezelhető problémás helyzetet eredményezhet. Ezen probléma csökkentésére szolgál az a gyakorlat, hogy az AB mindig tudakozódik arról (elsődlegesen az indítványozótól, másodlagosan az iratokat megküldő elsőfokú bíróságtól), hogy az ügyben van-e felülvizsgálati eljárás folyamatban, és ha van, akkor az indítványt mindaddig nem bírálja el érdemben (anélkül, hogy az eljárást formálisan felfüggesztené), amíg a felülvizsgálati eljárás véget nem ér (ha a panasz visszautasítandó, akkor ezt természetesen a kúriai döntés bevétele nélkül is megteszi). Nem véletlen, hogy sokan féltek attól, hogy milyen hatásköri ütközéseket és eljárásjogi nehézségeket okozhat a két fórum párhuzamos (bár különböző szempontokat mérlegelő) eljárása (lásd pl. ehhez Balogh Zsolt és Marosi Ildikó: Vonzások és tasztások – bíróságok között. Alkotmánybírósági Szemle. 2012. 1. sz. 76–79.; illetve Osztoivits András Kúriára beosztott bíró előzetes/később – szerencsére – nagyrészt megoldódott/aggályait: Osztoivits András: A valódi alkotmányjogi panasz egyes eljárásjogi kérdéseiről. Alkotmánybírósági Szemle. 2012. 1. 109–113.).

29 A pontos tartalmi feltétel az, hogy „az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.

30 Továbbá: „Az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja az indítványozó jogosultságának hiányát.” [Abtv. 64. § b) pont.]

31 A nem jogosult által előterjesztettnek minősített panaszok közül a két legérdekesebb az volt, amikor valamely állami szerv kívánta ily módon elérni a nem megfelelőnek tartott bírói döntés megsemmisítését. A 3307/2012. (XI. 12.) AB-végzés a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, míg a 3317/2012. (XI. 12.) AB-végzés a jegyző mint a helyi választási iroda vezetője indítványát utasította vissza arra hivatkozva, hogy közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szerv nem élhet alkotmányjogi panasszal, ugyanis „alkotmányjogi panasz benyújtására ... az a személyi kör jogosult, akinek az Alkotmány a közhatalommal szembeni védelemként jogokat állapít meg” (240/D/2009. AB-végzés, ABH 2010, 2947, 2948.).

32 3254/2012. (IX. 28.) AB-végzés

33 3328/2012. (XI. 12.) AB-végzés

34 3390/2012. (XII. 30.) AB-végzés

35 3352/2012. (XII. 5.) AB-végzés; 3358/2012. (XII. 5.) AB-végzés; 3368/2012. (XII. 15.) AB-végzés; 3369/2012. (XII. 15.) AB-végzés;

36 3036/2013. (II. 12.) AB-végzés

37 3037/2013. (II. 12.) AB-végzés

38 3179/2013. (X. 9.) AB-végzés

39 „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

40 Különösen: Q cikk (2): „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”; R) cikk (3): „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányával összhangban kell értelmezni.”

41 Így a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását egyebek mellett a következő rendelkezések alapján indítványozták: N) cikk (3): „Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”; a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységéről rendelkező 25. cikk; a gyermekek és szüleik kapcsolatát elvi szinten, de alanyi jogi jelleg nélkül szabályozó XVI. cikk; a hatalommegosztás államszervezeti elvét deklaráló C) cikk (1) bekezdése; I. cikk (1): „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”; a preambulumbként szolgáló Nemzeti hitvallás; XII. cikk (2): „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”; G cikk (2): „Magyarország védelmezi állampolgárait.”; XX. cikk (1): „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészségéhez.”; stb.

A legtipikusabbnak tekinthető visszautasítási ok azonban az Abtv. 29. §-a volt, amely az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának alkotmányjogi tartalmi feltételeit rögzíti; eszerint nem fogadható be az indítvány, ha nem felel meg annak a vagylagos feltételnek, hogy akár a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, akár alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssről volna szó. Néha az Abtv.-re való hivatkozás mellett (vagy helyett) az Ügyrend 30. § (2) bek. a) pontját hozza fel az eljáró tanács („Az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek nem állnak fenn.”). Mindösszesen ezen tartalmi befogadási kritériumok hiányára a 2012-2013-ban meghozott 197 visszautasító végzés 83,8 %-ában, azaz összesen 165 esetben került sor; ez a testület által visszautasított ügyek több mint öthatodát jelenti. Ez alapján nyugodtan kijelenthető, hogy az indítványok visszautasításának paradigmaticus esete az, hogy sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség (illetve semmilyen alaptörvény-ellenesség) nem történt, sem a felvetett probléma nem tekinthető alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek. Mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatilag ezen egyetlen (alternatív feltételt megfogalmazó) tartalmi kritériumra hivatkozva nem fogadja be a panaszok legnagyobb részét, érdemes megnézni, mik is azok a tipikus indítványozói hibák vagy hiányosságok, amelyek miatt a testület nemcsak az indítványnak helyt adó döntést, de magát az érdemi vizsgálatot is megtagadja a panaszosoktól.

Az alkotmányjogi panaszok befogadásával kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak a valódi alkotmányjogi panasz alkalmazhatóságának első két éve alapján megállapítható egységes és valóban töretlen gyakorlata az, hogy nem tartja vizsgálatra alkalmasnak, vagyis alkotmányjogi (pontosabban alapjogi) relevanciával rendelkezőnek azt az indítványt, amely pusztán 1) a felhasznált bizonyítási eszközök kiválasztását (illetve bizonyos bizonyítási eszközök mellőzését), 2) a tényállás bíróság általi megállapítását, 3) a bizonyítékok bíróság általi értékelését, továbbá 4) az alkalmazandó jogszabályok kiválasztását vagy meghatározott módon való értelmezését sérelmezi. Az AB következetes a tekintetben, hogy nem feladata sem a rendes bírósági eljárásban felmerült (vagy fel nem merült) ténykérdések újraértékelése, sem a jogi normák „helyes” értelmének meghatározása és rákényszerítése a rendes bíróságokra, tekintettel arra is, hogy a tényállás megállapítása és a bizonyításfelvétel a jogerős döntés előtti eljárásokat lefolytató (nagyreszt az el-

sőfokú, kivételesen a másodfokú vagy büntetőügyekben a harmadfokú) bíróságoknak, a jogértelmezés egységének a biztosítása pedig a Kúriának a feladata. Az Alkotmánybíróság kizárólag akkor vizsgálja meg egy adott bírói döntés esetleges alaptörvény-ellenességét, ha egy jogszabály konkrét esetben való alkalmazása (értelmezése) vagy éppen alkalmazásának mellőzése alapjogi relevanciával rendelkezhet. Ha az alaptörvény-ellenesség lehetősége sem vetődik fel, a testület nem fogadja be az indítványt.

Így az AB több végzésében hivatkozott olyan indokokra, miszerint az indítványozó „kérelme valójában a bírói döntések és az azokat megelőző eljárások tartalmi kritikája”; „az indítványozó valódi célja a Kúria ítéletének nem alkotmányossági szempontú, hanem ténykérdésekben való felülvizsgálata és megváltoztatása”; „az indítványozó anélkül kritizálja a bírósági jogértelmezést és jogalkalmazást, hogy ennek az alkotmányossági vizsgálatot lehetővé tévő alapjogi összefüggéseit valószínűsítene”; „az Alkotmánybíróságnak ... a bírói döntés kizárólag alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, azt érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban nem rendelkezik hatáskörrel”; „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásban is az Alaptörvény védelmében lép fel, az Alaptörvényben biztosított jogokat védi, elsődleges feladata nem a bírói jogalkalmazás minősítése, és különösen nem az eljáró bíróság által alkalmazott jogszabályok körének meghatározása”; „önmagában ... az a tény, hogy az indítványozó a bíróság döntésének alapjául szolgáló jogértelmezést vitatja, nem ad alapot alkotmányossági szempontú felülvizsgálatra”; „a tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel.”; „valójában az indítványozó a bizonyítékok bíróság általi értékelését kifogásolja, így e körben a panasz a bizonyítékok újraértékelésére és a tényállás megváltoztatására irányul, a helyes történeti tényállás megállapítása (és a bizonyítási eszközök újraértékelése) azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, arra kizárólag a rendes bíróságoknak, élükön a Kúriával, van hatásköre”; stb.⁴² Sőt, még – alapjogi relevanciával nem rendelkező – jogszabálysértés sem ad alapot az alkotmányjogi

42 Továbbá: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló, pontosan körülírt alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére rendelkezik jogkörrel. A bírósági eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása, az annak alapjául szolgáló bizonyítékok értékelése és mérlegelése elsődlegesen a rendes bíróság feladata.”; „Az indítványozó ... a Kúria ítéletének vizsgálatát valójában nem alkotmányossági szempontból kérte, hanem azt kívánta elérni, hogy a bizonyítékok mérlegelése tekintetében kialakított álláspontot változtassa meg az Alkotmánybíróság.”; „[a]z indítványozó kizárólag arra hivatkozott, hogy a Kúria más bíróságok által követett jogértelmezéstől eltérő döntést hozott ügyében. Nem fejtette ki, hogy ez a jogértelmezés maga ... közvetlenül milyen Alaptörvényben biztosított jogát sértette. Erre figyelemmel az ítélet alapjogsérelmet a panaszosnak nem okozhatott.”; „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és nem eredményez bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem, hogy a vizsgált ügyben a Kúria jogértelmezése eltér más

panaszeljárára: „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható.”; illetve: „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panaszra. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.”⁴³

Összefoglalva: az AB csak abban a rendkívül ritka esetben fogadja be a panaszt, ha nem egyszerűen a téves jogalkalmazás vagy hibás jogértelmezés gyanúja vetődik fel (ennek kiküszöbölése ugyanis a rendes bírósági rendszer, legfelső szinten a Kúria feladata), hanem valamilyen alaptörvény-ellenesség (alkotmányjogi panaszok esetében ezen belül is kizárólag alapjogsértés [illetve más, Alaptörvényben biztosított jog megsértésének]) gyanúja, amely nem az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának hiányából, hanem közvetlenül a bírói jogalkalmazásból, illetve jogértelmezésből fakad. Jelen tanulmány következő, egyben utolsó fejezete ezen tartalmi alkotmányjogi kérdéseket eldöntő, valódi alkot-

mányjogi panaszeljáráásokban született érdemi döntéseket (határozatokat) mutatja be és elemzi.

III.

A valódi alkotmányjogi panasz- eljáráásokban született érdemi döntések

Az Alkotmánybíróság érdemi döntései (a nem érdemi „végzésekkel” ellentétben) mindig „határozat” formájában születnek; így a befogadott és érdemben elbírált valódi alkotmányjogi panaszügyekben született döntések is határozati formát öltenek. Ilyen határozatból 2012-2013-ban mindössze 10 született: 7 elutasító⁴⁴ és 3 olyan, mely az indítványnak helyt adva a sérelmezett bírói döntést vagy döntéseket alaptörvény-ellenessé nyilvánította és megsemmisítette. Ezenkívül 2014 elején született három további megsemmisítő döntés is;⁴⁵ mivel ezek közül az első elfogadására még 2013. december 9-én, parafálására pedig 2013. december 16-án sor került, és csak az aláírás⁴⁶ és a kihirdetés⁴⁷ maradt 2014. januárjára,⁴⁸ ezért úgy véljük, nem helytelen a 2012–2013 közötti időszak vonatkozásában összességében 11 érdemi döntésről és ezek között 4 bírói döntést megsemmisítő határozatról beszélni, 2 további érdemi (és egyúttal megsemmisítő) határozatról⁴⁹ pedig már most, 2014 elején.⁵⁰

bíróságok más ügyekben korábban kialakított gyakorlatától.”; „Az alkotmányjogi panasz az alkotmánybírói eljárást megelőző bírói peres eljárásban már eldöntött magánjogi jogvita ismételt eldöntésére irányul.”; „A tényállás megállapítása, a bizonyítékok mérlegelése, értékelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára.” stb.

43 Valamint: „Az alaptörvény-ellenesség vélt bírói döntésnek közvetlenül kell valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezetnie, nem pedig azáltal, hogy eltér bíróságok más ügyekben hozott döntéseitől. A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése önmagában nem teszi tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem zárhatók ki, azoknak a lehetőségét az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.”

44 Ezek közül kettőt a testület tanácsban eljárva hozott meg [nevezetesen a 3115/2013. (VI. 4.) és a 3176/2013. (X. 9.) AB-határozatokat], ötöt pedig teljes ülésen [a 3120/2012. (VII. 26.), a 7/2013. (III. 1.), a 8/2013. (III. 1.), a 25/2013. (X. 4.) és a 34/2013. (XI. 22.) AB-határozatokat]. Érdeklenség, hogy három határozat esetében a testület ugyan a konkrét indítványokat elutasította, de alkotmányos követelményként a jövőbeli bíróságokra nézve megfogalmazott bizonyos elvárásokat. Mindhárom ügy büntető eljárási jellegű problémával volt kapcsolatban (és mindegyik előadója Balsai István volt). A 8/2013. Abh. szerint: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor a terhelt érdekében kirendelt védőt a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon, olyan időben értesítsék, hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítékként nem értékelhető.” A 25/2013. Abh-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 416. § (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott felülvizsgálati eljárást megalapozhatja a törvény 21. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt elfogultsági okra alapított felülvizsgálati indítvány.” Végül a 34/2013. Abh. értelmében „az Alkotmánybíróság jelen határozatának kihirdetését követően indult büntetőeljárásokban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 207. § (6) bekezdése szerint eljáró bíró ugyanezen törvény 21. § (3) bekezdés a) pontjának megfelelően a bíróság további eljárásából ki van zárva.”

45 1/2014. (I. 21.) AB-határozat, 4/2014. (I. 30.) AB-határozat és 5/2014. (II. 14.) AB-határozat.

46 2014. január 14.

47 Magyar Közlöny, 2014/7., 2014. január 21. (Az Alkotmánybíróság határozatait c. lapban a határozat január 24-én jelent meg.)

48 Az Alkotmánybíróságnak az összes alkotmánybíróból álló teljes ülés által meghozott határozatait a következő stációkon keresztül születnek meg. Először a határozat elfogadására kerül sor, melynek során a tervezet rendelkező részéről szavaz a testület; amennyiben a rendelkező rész megkapta a szavazatok többségét (szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt), a határozatot az AB elfogadta. Ezt követően az előadó alkotmánybíró az esetleg még szükséges pontosításokat, szövegkiigazításokat elvégzi, majd a határozat végleges szövegét parafálják az alkotmánybírók, azaz kézjegyükkel látják el azt; ez azt jelenti, hogy a határozat szövege (az indokolást is beleértve) végleges, azt ebben a formában kell kihirdetni. Ezt követően a határozat érdemével esetleg egyet nem értő alkotmánybírók különvéleményt, a rendelkező részlet egyetértő, de az indokolással részben vagy egészben egyet nem értő alkotmánybírók párhuzamos indokolást írnak, majd a beérkezett különvéleményekkel és párhuzamos indokolásokkal egybeszerkesztett határozatot a testület tagjai aláírják. Ha a rendelkező rész a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételéről rendelkezett, akkor a kihirdetés napja a Magyar Közlönyben való megjelenés napja; ha pedig azt a testület nem rendelte el, akkor az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában, „Az Alkotmánybíróság határozatait” című lapban (az „AB Közlönyben”) való megjelenés napja.

49 A 4/2014. (I. 30.) AB-határozatot a testület 2014. január 14-én fogadta el, január 20-án parafálta, azt január 27-én írták alá, a Magyar Közlönyben való kihirdetésére pedig a 2014. évi 12. számban, január 30-án került sor (az AB Közlönyben való megjelenés napja január 31.). A 5/2014. (II. 14.) AB-határozatot pedig az AB 2014. február 3-án fogadta el, február 4-én parafálta, február 11-én írták azt alá; a Magyar Közlönyben február 14-én, az AB Közlönyben pedig február 17-én jelent meg.

Meg kell továbbá említeni azt is, hogy született még két olyan döntés,⁵¹ mely bírói ítéletet semmisített meg. Ezekben az ügyekben, melyek ugyanazt a jogi dilemmát döntötték el, az indítványozók (férj és feleség) egy korábban hatályban volt, Budaörs városi önkormányzati rendelet egy (ugyanazon) rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a korábban folyamatban volt perekben történő alkalmazásának kizárását kérték, ám az AB az Abtv. 28. §-a alapján áttért a 26. § (1) bekezdéséről a 27. § szerinti alkotmányjogi panasz vizsgálatára is. Ennek alapján a testület mind a jogszabály alaptörvény-ellenességét megállapította (mivel azt a képviselő-testület addigra már hatályon kívül helyezte, ezért megsemmisíteni nem tudta), mind a Pest Megyei Bíróság ítéleteit megsemmisítette, de nem azért, mert a bírói döntés volt alaptörvény-ellenes, hanem azért, mert az alkalmazott jogszabály volt az. Így ezt a két határozatot a továbbiakban nem számítjuk be az Abtv. 27. §-a alapján indult valódi alkotmányjogi panasz eljárások, illetve az ilyen eljárásokban hozott határozatok közé.

A következőkben – és jelen tanulmányban utolsóként – röviden bemutatjuk a 2012 januárja és 2013 decembere közötti két évben született (elfogadott és parafált) négy, valamint a 2014. január-februárjában meghozott további két (azaz összesen hat) megsemmisítő határozatot, amelyekből következtetéseket lehet levonni arra, vajon az AB gyakorlata alapján milyen jellegű panaszosi indítvány és jogi érvelés lehet szükséges ahhoz, hogy a testület a kérelemnek helyt adjon, és kimondja valamely bírói döntés alaptörvény-ellenességét.

Az első, valódi alkotmányjogi panaszindítványnak helyt adó döntés egy politikai alapjog sérelme okán született meg. A 3/2013. (II. 14.) AB-határozatban (a továbbiakban: „*első LMP-határozat*”) a Fővárosi Törvényszék 2012. március 9-én meghozott végzését semmisítette meg az Alkotmánybíróság, mely a Lehet Más a Politika mint kérelmező *gyülekezési jogát* korlátozta alaptörvény-ellenes módon. Az LMP 2012. március 15-én a Hősök terén szeretett volna ünnepi megemlékezést tartani, és a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény alapján ezt a szándékát 2012. február 6-án be is jelentette a Budapesti Rendőr-főkapitányságon. Azonban Budapest Főváros Közgyűlése a Fővárosi Polgármesteri Hivatalnak (azaz tulajdonképpen saját magának) a használatába adta az összes nagyobb, az 1848/49-es forradalomhoz és szabadságharchoz

kapcsolódó, tömegrendezvények megtartására alkalmas közterületet, beleértve a Hősök terét is, vagyis e közterületeket „készletező jelleggel”, rendezvények megtartásának valódi szándéka nélkül, azaz valószínűsíthetően visszaélészerű módon⁵² elvonta a gyülekezési jog gyakorlása alól. A BRFK észlelte, hogy a Hősök terére 2012. március 15-re közterület-használat engedélyt adott a főváros; erre hivatkozva sem nem vette tudomásul a bejelentést, sem nem tiltotta meg határozatban a gyülekezést, hanem – a kérelmet elutasítva – végzésben megállapította hatáskörének hiányát. Ez ellen a párt bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett, ám a Fővárosi Törvényszék végzésében megállapította, hogy a BRFK nem az ügy érdemében hozott döntést és a gyülekezést nem tiltotta meg, ezért bírósági felülvizsgálatnak jelen ügyben nincs helye (a kérelmet pedig fellebbezésként értékelve áttette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz).

Az LMP alkotmányjogi panaszában többek között a békés gyülekezéshez való alkotmányos alapjog sérelme miatt kérte az AB-tól a törvényszéki végzés alaptörvény-ellenessé nyilvánítását és megsemmisítését, amely indítványnak az AB helyt adott. A határozat indokolásában a testület megállapította, hogy a BRFK-nak a hatáskör hiányát deklaráló határozata valójában olyan „állam”- (köz-)igazgatási határozat, amelyben a rendőrség azt állapította meg, hogy az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony (különben azt vagy érdemben el kellett volna bírálnia, vagy át kellett volna tennie a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez, ám ezek egyikét sem tette meg), így tehát az ügy érdemében döntött: a bejelentést ténylegesen érdemben elutasította. Az érdemi döntéssel szemben pedig nem tagadható meg a bírósági felülvizsgálat, amelynek során a bíróságnak érdemben vizsgálnia kell azt is, hogy a gyülekezés akadályának indokálul szolgáló közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, illetve annak megkötése indokolt volt-e, különös tekintettel arra, hogy „az önkormányzati és állami tulajdonban lévő közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek”.⁵³ Mindezek alapján tehát az AB kimondta, hogy a törvényszék „az ügy érdemi felülvizsgálatának mellőzésével alaptörvény-ellenesen korlátozta a gyülekezés szabadságához fűződő jogot, ezért a végzést az Abtv. 43. § (1) bekezdésének megfelelően megsemmisítette”.^{54, 55}

50 E sorokat 2014 februárjában írjuk. Mivel az AB napirendjén jelenleg is több, valódi alkotmányjogi panasz alapján született határozattervezet tárgyalása szerepel, ezért elképzelhető, hogy akár az elutasító, akár a panasznak helyt adó döntések száma jelen tanulmány megjelenésekor már több, mint annak írásakor volt.

51 3086/2013. (III. 27.) AB-határozat és 3087/2013. (III. 27.) AB-határozat.

52 Erre utal az is, hogy 2012. február 28-án, olyan időpontban, amikor egy ünnepi rendezvényt az időhiány miatt már nehéz megszervezni, a Főpolgármesteri Hivatal több közterület használatáról lemondott.

53 3/2013. (II. 14.) AB-határozat, Indokolás [60].

54 3/2013. (II. 14.) AB-határozat, Indokolás [70].

55 Az Alkotmánybíróság továbbá a rendelkező részben megállapította: „az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. §-a szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalom határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja.”

A második, valódi alkotmányjogi panasz alapján született, bírói döntés(ek)e)t megsemmisítő határozatot (a továbbiakban: „*első átvilágítási döntés*”) 2013 nyarán hozta meg az Alkotmánybíróság. A 21/2013. (VII. 19.) *Abh.* középpontjában a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog (vagyis az információszabadság alapjoga) állt. Bodoky Tamás az atlatszo.hu internetes portálon nyilvánosságra kívánta hozni a Magyar Állami Operaház gazdasági átvilágításáért felelős miniszteri biztos által készített jelentések kiadása iránt, amit a minisztérium (az akkori Nemzeti Erőforrás Minisztérium /NEFMI/, mai nevén az Emberi Erőforrások Minisztériuma /EMMI/) megtagadott, részint arra hivatkozva, hogy a jelentés döntés megalapozását szolgáló adat (döntés-előkészítő irat), amely tíz évig nem nyilvános.⁵⁶ A későbbi panaszos felperesként keresetet indított a NEFMI ellen közérdekű adatok kiadása iránt. A felperes keresetét azonban mind az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék, mind a fellebbezés folytán másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla elutasította, a minisztériumnak adva igazat. A bíróságok elfogadták a NEFMI azon érvelését, miszerint az átvilágítási jelentés későbbi döntések megalapozását szolgálja (ezért az tíz évig nem nyilvános), anélkül hogy az alperest ennek igazolására felszólították volna. Egyetértettek az a minisztériumi állásponttal is, hogy ha van is az összefoglaló jelentésnek olyan része, amely közérdekű adat, ennek nyilvánosságra hozatala megtagadható arra hivatkozva, hogy ezen adatok egy olyan irat részei, mely alapvetően döntés-előkészítő jellegű, a nem erre szolgáló adatok kiválogatására pedig az adatkezelő nem kötelezhető.

A panaszos e megállapításokat, illetve a döntések egészét sérelmezve az Alkotmánybírósághoz fordult; indítványa alapján pedig az AB megállapította, hogy a törvényszéki elsőfokú és az ítéltáblai másodfokú döntések alaptörvény-ellenesek, ugyanis a feltétlenül szükségesnél nagyobb mértékben korlátozzák a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jogot. Az AB az első átvilágítási döntésben

kimondta, hogy az eljáró bíróságoknak minden esetben tartalmilag is vizsgálnia kell, hogy azon adat, melynek kiadását az adatkezelő formailag annak döntés-előkészítő (döntés megalapozását szolgáló) jellegére hivatkozva megtagadta, „pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja”,⁵⁷ illetve azt is, hogy „a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az meghíúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát”.⁵⁸ Ebből következően „egy dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak”.⁵⁹ Az adatkezelő tehát nem tagadhatja meg a nem döntés-előkészítő jellegű, közérdekű adatok kiadását pusztán azért, mert azok egy olyan iratban találhatóak, amelynek (egy részének) van döntés-előkészítő jellege, még akkor sem, ha a dokumentum jelentős része döntés-előkészítő jellegű; ilyenkor az adatkezelőnek egyesével ki kell válogatnia azon adatokat, melyek visszatartása az információszabadság aránytalan, azaz indokolatlan korlátozását jelenti, és nem hivatkozhat arra, hogy ez a munka az adatkezelő számára (akár jelentős mértékű) többletfeladatokkal járna.⁶⁰

A 31/2013. (X. 28.) és az 1/2014. (I. 21.) *AB-határozatok* (a továbbiakban: „*második LMP-határozat*” és „*harmadik LMP-határozat*”) a Lehet Más a Politika 2012 tavaszi, népszavazás kiírására irányuló aláírásgyűjtése kapcsán hozott OVB-határozatok, illetve az azokat helybenhagyó kúriai végzések ügyében születtek. A második LMP-határozat alapjául a párt által meghirdetett „aláírásgyűjtő maraton” szolgált, melynek során az LMP jutalmat (ajándékokat) ajánlott fel azon aláírásgyűjtő aktivistáinak, akik a legtöbb aláírást gyűjtik össze. Ezt az Országos Választási Bizottság 2012. március 24-i határozatával az akkor hatályos, ám azóta hatályon kívül helyezett, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: *Ve.*) 48. § (3) bekezdésébe ütközőnek találta; megállapította a jogsértést, valamint eltiltotta a pártot a további jogsértéstől. Az LMP március 26-án a Kúriánál kezdeményezte e

56 A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló, az adatigényléskor hatályos 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19/A. § (1) bekezdése alapján „a 19. § (1) bekezdése szerint meghatározott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.” Ehhez hasonlóan, a jelenleg (és az *Abh.* meghozatala idején) hatályos, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5) bekezdése szerint pedig „a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti”.

57 21/2013. (VII. 19.) *AB-határozat*, Indokolás [45].

58 Uo.

59 21/2013. (VII. 19.) *AB-határozat*, Indokolás [46].

60 A bírói ítéletek megsemmisítése mellett az AB e határozat rendelkező részében is megfogalmazott egy – viszonylag részletes – alkotmányos követelményt. Eszerint: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltóságát egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadálya.”

határozat felülvizsgálatát, a Kúria azonban március 28-án az OVB határozatát helybenhagyta. Alkotmányjogi panaszában a párt kérte mind a kúriai végzés, mind az OVB-határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel véleménye szerint e döntések a Ve. helytelen értelmezésén alapultak. A Ve. felhívott rendelkezése szerint: „Az ajánlásért az ajánlónak vagy rá tekintettel másnak előnyt adni vagy ígérni, valamint az ajánlásért előnyt kérni, illetőleg előnyt vagy annak ígéretét elfogadni tilos.” Az OVB – Kúria által is elfogadott – értelmezése szerint ez az aláírásgyűjtés során bárkinek adott vagy ígért előnyt jelenti, így eszerint az aktivisták jutalmazása is tilos volt. Az Alkotmánybíróság azonban teleologikus értelmezéssel megállapította, hogy e rendelkezés a választás (népszavazás) tisztaságának megőrzését biztosítja, vagyis rendeletetése szerint azt kívánja biztosítani, hogy a választópolgár az ajánlást meggyőződésből adja, ne pedig valamilyen előnyért cserébe. Mivel az ilyen visszaélés csak akkor merülhet fel, ha a választópolgár (vagy rá tekintettel, az ő ajánlásáért cserébe más) kapja az előnyt, vagy emiatt kéri vagy fogadja el az előnyt vagy ennek ígéretét, ezért az olyan jutalmak felajánlása, amelyek a választópolgár döntését nem befolyásolják, mert arra jellegüknél fogva nem hat(hat)nak ki, a választás (népszavazás) tisztaságát nem sértik, vagyis az aláírásgyűjtő személyek díjazását a Ve. valójában nem tiltja (tiltotta).⁶¹ Mivel az ezzel ellenkező (az OVB által adott és a Kúria által is elfogadott) értelmezés szükségtelenül korlátozná a népszavazáshoz való jogot, ezért az a szükségességi-arányossági tesztnek nem (már eleve a szükségesség feltételének sem) felel meg.⁶² A testület szerint továbbá a népszavazáshoz való alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (a kezdeményezés aláírására és az aláírások gyűjtésére), valamint magában a szavazásban való részvételre is,⁶³ az aláírásgyűjtéshez való jog pedig nemcsak az emberre, hanem a „törvény által létrehozott jogalanyokra”, jelen esetben a pártokra is vonatkozatható,⁶⁴ ezért az OVB és a Kúria törvényértelmezése sértette az LMP-nek az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz, illetve az annak részét jelentő aláírásgyűjtéshez való jogot, ezért az AB megállapította a Kúria végzése és az az által helybenhagyott OVB-határozat alaptörvény-ellenességét, és megsemmisítette azokat.

A harmadik LMP-határozat szintén a párt 2012 eleji aláírásgyűjtése során előállt egyik helyzettel kapcsolatos jogvitát (értelmezési vitát) döntötte el. Az 1/2014. Abh. alapjául szolgáló ügyben az a kérdés me-

rült fel, hogy lehet-e aláírást gyűjteni az Országházban, illetve az országgyűlési képviselők ott aláírhatják-e a népszavazási íveket, vagy nem. Az OVB 2012. március 29-én meghozott határozatában azt állapította meg, hogy az LMP azzal, hogy két MSZP-s országgyűlési képviselővel a Parlament épületében, az MSZP-frakció által használt, sajtótájékoztatók megtartására szolgáló helyiségben íratta alá az ívet, megsértette a Ve. 48. § (2) bekezdésének *a*) és *d*) pontját. Ezek azt mondják ki, hogy „nem gyűjthető ajánlószervény munkahelyen munkaidőben vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben”, valamint „állami és helyi önkormányzati szervek hivatali helyiségében”. Az OVB – és az annak határozatát helybenhagyó Kúria – szerint a Parlament épülete az országgyűlési képviselők munkahelye, az aláírás pedig munkaidőben történt; továbbá a sajtótájékoztatók megtartására szolgáló parlamenti helyiség állami szerv hivatali helyisége. Emiatt az OVB és a Kúria megállapította a jogsértést, és – a második LMP-határozathoz hasonlóan – eltiltotta a pártot a további jogsértéstől. A párt által beadott alkotmányjogi panasz alapján azonban az Alkotmánybíróság – szintén a népszavazáshoz való jog részének tartott, a 31/2013. Abh.-ban levezetett, a pártokat is megillető aláírásgyűjtéshez való jog konkrét esetben való megsértésének kimondásával – megállapította, hogy mind az OVB-határozat, mind a kúriai végzés alaptörvény-ellenes, és megsemmisítette azokat. Az AB szerint ugyanis a szigorú nyelvtani (textualista) értelmezés helyett valójában a Ve. adott rendelkezéseinek teleologikus értelmét kellett volna alkalmazni, azaz azok rendeltetését kellett volna szem előtt tartani. Mivel a (már hatályon kívül helyezett) Ve. 48. §-ának célja és funkciója az volt, hogy az emberek magánszféráját védje, illetve az aláíró személy illetéktelen külső befolyástól mentes döntését biztosítsa, így ahol – a szó szerinti megfelelés ellenére – ilyesmitől nem kell tartani, ott indokolatlan, tehát szükségtelen (így alaptörvény-ellenes) e jog korlátozása. A testület a Ve. helyes (alkotmánykonform) értelmezése kapcsán kimondta, hogy „a parlamenti képviselők jogviszonya az Alaptörvényen alapuló, a közjog által létrehozott jogviszony”,⁶⁵ és hogy „a parlamenti képviselők e minőségükben ... nem munkaviszonyból, vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettséget teljesítenek”.⁶⁶ Mivel pedig az Országgyűlés a politikai akaratképzés helyszíne, ezért annak épületét „a képviselői aláírásgyűjtés vonatkozásában nem lehet munkahelyként, sem pedig állami

61 Vö.: 31/2013. (X. 28.) AB-határozat, Indokolás [34]-[35].

62 Vö.: 31/2013. (X. 28.) AB-határozat, Indokolás [36]

63 Vö.: 31/2013. (X. 28.) AB-határozat, Indokolás [28]-[29]

64 Vö.: 31/2013. (X. 28.) AB-határozat, Indokolás [30]

65 Vö.: 1/2014. (I. 21.) AB-határozat, Indokolás [31]

66 Uo.

szerv hivatali helyiségeként kezelni, ha a képviselők a külön sajtótájékoztatóra fenntartott teremben és ennek részeként írták alá a népszavazási kezdeményezést”.⁶⁷

A valódi alkotmányjogi panaszindítvány alapján született ötödik megsemmisítő döntés 2014 januárjára datálódik. A 4/2014. (I. 30.) AB-határozat a bírói függetlenség értelmezéséről szól; az alapul szolgáló ügyben ugyanis arról kellett döntenie, sérti-e a bírói függetlenséget, és ennek következtében alaptörvény-ellenes-e az, ha a bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt előzetes letartóztatásba, később házi őrizetbe helyezték, és emiatt felfüggesztett bírónak a felfüggesztés ideje alatt nem folyósítják az illetményét. A Szegedi Törvényszék mint munkáltató bíróság a későbbi panaszos bírót még 2011. október 17-én mentesítette a munkavégzési kötelezettsége alól; 2011. december 23-i őrizetbe vétele, illetve 2011. december 27-i előzetes letartóztatásának elrendelése után pedig illetményét visszatartotta, arra hivatkozva, hogy ha a bíró saját érdekkörében felmerülő okból nem tud munkát végezni, akkor a Munka Törvénykönyve szerint nem kell részére távolléti díjat fizetni, munkabért (jelen esetben illetményt) pedig munkavégzés híján nem kaphat. A bíró mint felperes keresete folytán elsőfokon eljáró Gyulai Munkaügyi Bíróság két különböző, egymást kiegészítő ítéletében igazat adott a felperesnek, mivel szerinte a bíró a felfüggesztés időtartama alatt is bíró, akire továbbra is vonatkozik az a tilalom, hogy más kereső tevékenységet nem folytathat. A munkáltató bíróság fellebbezése folytán másodfokon eljáró Gyulai Törvényszék ezeket az ítéleteket helybenhagyta, amiket azonban a Kúria a felülvizsgálati eljárásban hatályon kívül helyezett, és az elsőfokú ítéleteket megváltoztatva kimondta, hogy az őrizetbe vétel, majd az előzetes letartóztatás után a felperes bíró már nem a 2011. októberi mentesítés, hanem egy ettől független, a személyével összefüggő objektív tény miatt nem végzett munkát; mivel megsértette a rendelkezésre állási kötelezettséget, így illetmény erre az időre nem jár neki.

A panaszos a kúriai ítéletet alaptörvény-ellenesnek tartotta, és kérte annak megsemmisítését, amely indítványt az AB megalapozottnak talált. A testületnek mindenekelőtt abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a hivatkozott bírói függetlenség az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának feltételül szolgáló „alaptörvényben biztosított jognak” tekinthető-e. Az AB végül kis többséggel azt az álláspontot fogadta el, hogy a bírói függetlenség alapvetően egy szervezeti alapelv, a bíró vonatkozásában azonban, tekintettel arra, hogy ez az alaptörvényi rendelkezés személyében őt védi, az ő alaptörvényben biztosított jogának (noha nem alapjogának) minősül, amelyre ő mint érintett hivatkozhat. A bírói függetlenség a bíró személye vonatkozásában részben szakmai (ítélkezési), részben személyi függetlenséget jelent; utóbbihoz pedig hozzátartozik a függetlenséget biztosító javadalmazás is. Amíg a bíró bíró, addig a javadalmazás is megilleti.⁶⁸ Ha a bírót jogerősen elítélik, a szolgálati bíróság javaslatot tesz a bíró felmentésére; a büntetőjogi felelősség megállapítása azonban nem a munkaügyi eljárás tárgya, hanem egy külön büntetőeljárás. (Érdekesség, hogy bár a testületi vita során felmerült ennek szükségessége, az ítélet ártatlanság vélelmével való kapcsolatának kifejtésére akár pro, akár kontra végül is nem került sor.)

Végül a 2014 februárjáig tartó időszak utolsó, az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány alapján történő megsemmisítő döntése az 5/2014. (II. 14.) AB-határozat volt. E határozatban (az ún. „második átvilágítási döntésben”) – az első átvilágítási döntéshez hasonlóan – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog értelmezése volt az eljárás tárgya. Az indítványozó az AB eljárása alapjául szolgáló ügyben a Pécsi Vízmű Zrt. jogi és gazdasági átvilágításáról szóló vizsgálati jelentést szeretne volna megismerni, amit közérdekű adatigénylés keretében kért Pécs Megyei Jogú Város önkormányzatától, pontosabban annak polgármesterétől. Az önkormányzat az adatigénylésnek nem tett eleget, arra hivatkozva, hogy a jelentés döntés-előkészítő adat, és bár részben már született döntés en-

67 Vö.: 1/2014. (I. 21.) AB-határozat, Indokolás [32]

68 Lényegében az alkotmányossági dilemma egy konkrét jogértelmezési kérdés alaptörvénnyel való összhangja vagy annak hiánya megítélése körül forgott. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 118. § (2) bekezdése szerint „nem jár illetmény a felfüggesztés időtartamának azon részére, amelyre a bíró akkor sem kapna illetményt, ha a felfüggesztésre nem került volna sor”. Ezzel szemben az (1) bekezdés még a következőket mondja ki: „A bírói tisztségéből való felfüggesztés idejére a bírót megilleti az illetménye, amelynek legfeljebb 50 százalékát egy hónapra vissza lehet tartani. A teljes illetményt vissza kell tartani a bírói tisztségéből való felmentés indítványozását kimondó fegyelmi határozat meghozatalától annak jogerőre emelkedéséig. A visszatartásról a szolgálati bíróság tanácsa határoz, határozata ellen nincs helye fellebbezésnek.” A Kúria a (2) bekezdés alapján nyilvánította jogszerűnek a munkáltató bíróságnak az illetmény visszatartásáról rendelkező intézkedését, ugyanakkor az (1) bekezdés szerint a munkáltató ezt nem tehetné volna meg, aszerint ugyanis – a contrario – az illetményt csak a bírói tisztségéből való felmentés indítványozását kimondó fegyelmi határozat meghozatalától lehetne visszatartani (egyébként pedig „a bírói tisztségéből való felfüggesztés idejére a bírót megilleti az illetménye”), ilyen fegyelmi határozat meghozatalára viszont – a fegyelmi eljárásnak a büntetőeljárás jogerős befejezéséig történő felfüggesztése miatt – nem került sor. A két bekezdés közti látszólagos ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróság megkereste a közigazgatási és igazságügyi minisztert, aki tájékoztatást adott a jogalkotói szándékról. Eszerint „a Bjt. [118. § (1) bekezdése] ... rögzíti, hogy a felfüggesztés idejére megilleti az illetmény a bírót; a Bjt. 118. § (2) bekezdése pedig ehhez képest egy kiegészítő szabályt tartalmaz, amely nem üresítheti ki a főszabályt” {4/2014. (I. 30.) AB-határozat, Indokolás [58]}. Az Alkotmánybíróság pedig – kifejezetten „a jogszabályok értelmezése és a miniszter nyilatkozatából megismert jogalkotói szándék alapján” – végül maga is arra a következtetésre jutott, hogy a bírót az illetménye fő szabály szerint a felfüggesztés időtartamára is megilleti; a fő szabály mellett kiegészítő szabálynak [a 118. § (2) bekezdésének] pedig „nem lehet ... olyan értelmet tulajdonítani, amely alapján a főszabály kiüresedik” {4/2014. (I. 30.) AB-határozat, Indokolás [61]}.

nek felhasználásával, az még további döntések tárgyát képezi. Mind az első-, mind a másodfokú bíróság az alperes önkormányzatnak adott igazat, és ezen ítéleteket erősítette meg a Kúria felülvizsgálati döntése is. A kúriai ítélet indokolása szerint „az adatmegismerési igény megtagadásáról hozott döntés indokoltságát és a szükségesség-arányosság követelményének érvényesülését a bíróság nem vizsgálhatja felül, vagyis az a szerv vezetőjének diszkrecionális döntési jogkörébe tartozik”.⁶⁹ Ezek szerint tehát a bíróság pusztán formai alapon el kell, hogy fogadja a szerv vezetőjének az adat döntés-előkészítő jellegére vonatkozó minősítést, amit tartalmi alapon nem értékelhet és nem bírálhat felül. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy az egykori Avtv.-nek ez az értelmezése alaptörvény-ellenes, és – az ítélet megsemmisítése mellett – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből (vagyis a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogból) és I. cikk (3) bekezdéséből (az alapjogok korlátozására vonatkozó szükségességi-arányossági tesztből) fakadó alkotmányos követelményként a jövőre nézve általános jelleggel kimondta, hogy „a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adat döntés-előkészítő jellegére történő hivatkozáson alapuló nyilvánosság-korlátozását annak formai és tartalmi szempontú indokoltságára kiterjedően, a döntéshozatali folyamat lezárására tekintet nélkül, minden esetben felül kell vizsgálnia”, azaz abból a szempontból is értékelnie kell, hogy a konkrét esetben van-e (volt-e) olyan más alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelyre tekintettel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása szükséges, és e korlátozás arányban áll-e ezen más alapvető joggal vagy alkotmányos értékkel.⁷⁰

Összegzésképpen megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az Avtv. 27. §-a szerinti „valódi” alkotmányjogi panaszindítványok befogadását szigorú mércék szerint vizsgálja. E panaszoknak eleve csak egy kisebb hányada (körülbelül kétötöde) kerül a testület (a teljes ülés vagy valamely öttagú tanács) elé, vagyis az indítványokat az előkészítő eljárás során már a főtktár és a szig-

náló bírók (egyesbírók) alaposan „megszűrrik”. A testület elé került indítványok nagy többsége azonban szintén „elvérik” a befogadási eljárás során. Különösen sok ügyben (az ügyek több mint öthatodában) történik a visszautasítás részben vagy egészben az Avtv. 29. §-ára hivatkozva, amely szerint az AB nem fogadja be az indítványt, ha abban sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség gyanúja, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés nem vetődik fel (természetesen ehhez már az indítvány – legalább bizonyos fokú – érdemi értékelése is szükséges). A visszautasított, érdemi vizsgálatra valamilyen okból alkalmatlannak tartott ügyek aránya még a testület elé került ügyekhez viszonyítva is több mint 95 %, az összes beadványt tekintve pedig több mint 98 %. A befogadott indítványok találati aránya viszont ehhez képest meglepően magas: a 2014 február elejéig érdemben elbírált, bírói döntés elleni panaszok felének (12-ből 6-nak)⁷¹ a testület helyt adott,⁷² és a sérelmezett bírói döntést vagy döntéseket alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette.

A panaszok befogadásakor tehát a testület által kiemelten értékelt (és rendkívül szigorú módon érvényesített) szempont volt, hogy a sérelmezett döntés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel; a befogadott ügyekben pedig – legalábbis ez idáig – a politikai (vagy politikai jellegű) alapjogok és egyéb alaptörvényi jogok megsértésére hivatkozó indítványok alapozták meg az AB-nak a bírói döntéseket megsemmisítő határozatait. Mind a gyülekezési jog, mind a (két ügyben is felhívott) információszabadság, mind a (szintén két ügyben alapul vett) népszavazáshoz való jog, mind pedig a bírói függetlenség követelménye ilyen alapjognak (vagy egyéb alaptörvényi jognak) minősül; ehhez képest pl. a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, az emberi méltósághoz való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog és más hasonló jogok sérelme miatt a testület még nem semmisített meg bírói döntést.⁷³ Ugyanez a helyzet az ún. eljárási jogok, és ezen belül is különösen az indítványozók által leggyakrabban hivatkozott jog, a tisztességes tárgyaláshoz (eljáráshoz) való jog esetében.⁷⁴ Bár az utóbbit a legtöbb panaszos láthatóan egyfajta „jolly jo-

69 5/2014. (II. 14.) AB-határozat, Indokolás [6]

70 A határozat indokolása szerint „a korlátozási alapként hivatkozott döntés-előkészítő jelleg esetén a döntés meghozatalát megelőzően is vizsgálendő, hogy az adatkezelő alkotmányosan igazolható indokok alapján és csak a feltétlenül szükséges mértékben tagadta-e meg a közérdekű adatszolgáltatást. E körben minden esetben tartalmi vizsgálati szempontot képez, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az meghíúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetlenít-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.” {5/2014. (II. 14.) AB-határozat, Indokolás [41]}

71 Ezek közül 2012/13-ban 10 érdemi döntésből 4 adott helyt az indítványnak, míg a 2014 legelején meghozott 2 érdemi határozatból mind a kettő.

72 Ennek a viszonylag magas sikerességi aránynak éppen az lehet az egyik oka, hogy az AB a befogadhatóság vizsgálata során az Avtv. 29. §-a körében tartalmi értelmezést is végez (kell, hogy végezzen), vagyis megállapítja, hogy az indítványban felvetett kérdés (egyebek mellett) olyan alkotmányjogi kérdés-e, amely alapvető jelentőségűnek minősíthető, és ha úgy látja, hogy valamilyen nyilvánvaló (vagy éppen kevésbé nyilvánvaló) ok miatt nincs esély a panasszal támadott bírói döntés megsemmisítésére, akkor az indítványt már eleve be sem fogadja; ahelyett, hogy befogadná, majd érdemben elutasítaná.

73 Ugyanakkor jelen tanulmány lezárásának idején is több olyan ügy van folyamatban az Alkotmánybíróság előtt, amelyekben a testület érdemi vizsgálatot folytat a tekintetben, hogy valamely, nem politikai jognak minősülő alapjogot (alaptörvényben biztosított jogot) megsértettek-e ítélezésük során a rendes bíróságok.

74 Azonban az eljárási jogok sérelmére hivatkozó panaszok alapján indult alkotmánybírósági eljárásokban alkotmányos követelmények megállapítására – a konkrét indítvány elutasítása mellett – több esetben is sor került.

kerként” használja, ha más jogra vagy nem tud hivatkozni, vagy azok alapján nem lát igazi esélyt a sikerre, a legtöbb ilyen indítványt az Alkotmánybíróság már eleve be sem fogadja, az Abtv. 29. §-ára hivatkozva. Pusztán a tényállást, a bizonyításfelvételt vagy éppen a rendesbírói jogértelmezést támadva tehát az AB előtti sikerre nincs esély.

Valószínűsíthető végül, hogy az Alkotmánybíróság – amellett, hogy a legalább több hónapos, de néha (panaszügyekben) 1-2 évig is eltartó eljárása miatt igazán 2013-tól kezdte el érdemben tárgyalni a kellő megfontolást igénylő, nagyobb volumenű panaszbeadványokat⁷⁵ – *nagyjából mostanra* (2013 végére, 2014

elejére) *szokott hozzá ezen új jogköréhez, és alakította ki ezzel kapcsolatos szempontjait és gyakorlatát.* Az érdemi döntések időbeli megoszlása alapján – úgy véljük – megalapozottan állítható, hogy ezen új intézmény első másfél éve részben egy „akklimatizációs időszak” volt a testület életében, amikor is hozzászokott ehhez az új eljáráshoz, részben a közös szempontok kialakításához szükséges „felkészülési idő”, amikor is az ezzel kapcsolatos gyakorlat egyes szegmenseit, építőköveit a testület tagjai megvitathatták, és az lassan kikristályosodott (bár valószínűleg még ezután is éveken át alakul és formálódik majd) az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

75 Erre utal az is, hogy 2012-ben mindössze egy (elutasító) érdemi határozatot hozott a testület, míg 2013-ban már kilencet.