

Jog és Állam

43. szám

Jog és Állam

43. szám

Szerkesztette:
Tóth J. Zoltán

Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz

Tanulmányok a „valódi” alkotmányjogi panasz
alkotmánybírósági gyakorlatáról



Budapest, 2023

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Patrocinium Kiadó

© Szerzők, 2023

A Jog és Állam sorozat szerkesztőbizottságának tagjai:

Prof. Dr. Domokos Andrea – Prof. Dr. Homicskó Árpád Olivér

Prof. Dr. Miskolczy-Bodnár Péter – Prof. Dr. Rixer Ádám

Prof. Dr. Szuchy Róbert

Sorozatszerkesztő:

Prof. Dr. Homicskó Árpád Olivér

Lektorálta: Szabó Eszter és Villám Krisztián

A könyv a KRE ÁJK

Alkotmánybírászkodás és bírói jogalkalmazás Kutatóműhely

keretében készült.

ISBN 978-615-5961-94-6

ISSN 1787-0607

Kiadja

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczy Bodnár Péter, dékán

és

Patrocinium Kiadó

Felelős kiadó: Hegedűs Botond László, ügyvezető

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	7
--------------	---

Arató Balázs:

A tisztességes eljárásról fűződő jog, különös tekintettel a tisztességes igazságügyi szakértői eljárásra	9
--	---

Cservák Csaba:

Alkotmányjogi panasz és jogértelmezés – avagy vannak-e garantált esetei az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának	31
--	----

Fazakas Zoltán József:

A gazdasági jog egyes alkotmányjogi összefüggései az Alkotmánybíróság gyakorlatában: az Alaptörvény M) cikkének megjelenése az alkotmányjogi panaszokban	57
--	----

Köbel Szilvia:

A lelkiismereti és vallásszabadság néhány aktuális alkotmányossági kérdése Magyarországon	81
---	----

Nagy Attila Mihály:

Az indítványozói jogosultság vizsgálata a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz eljárásaiban	105
--	-----

Pokol Béla:

Generalista és specializált bírászkodási rendszerek	137
---	-----

Téglási András:

A valódi alkotmányjogi panasz és a tulajdonhoz való jog	169
---	-----

Tóth J. Zoltán:

A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányjogipanasz-
eljárásokban181

ELŐSZÓ

Jelen tanulmánykötet a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmánybírászkodás és bírói jogalkalmazás Kutatóműhely keretében folytatott 2022. évi kutatás eredményeként készült tanulmányokat tartalmazza. A Kutatóműhely 2020 tavaszán indult, melynek keretében a KRE ÁJK oktatói, más jogi karok oktatói, valamint gyakorló jogászok a kutatás adott évi résztvevőiként éves kutatási tervek alapján vállalják egy-egy témakör meghatározott, a saját érdeklődésüknek és kompetenciájuknak megfelelő feldolgozását.

A Kutatóműhely elsősorban a bírói jellegű jogalkalmazó szervek tevékenységével, és különösen e tevékenységfajták egymásra gyakorolt hatásával, az alkotmánybírászkodás és a rendes bírászkodás kapcsolatával foglalkozik. Célja, hogy elemezze az alkotmánybírászkodást mint speciális jogalkalmazó tevékenységet jogelméleti, alkotmánytani és alkotmányjogi szempontból, valamint a bírói jogszolgáltató és jogfejlesztő tevékenységet, mind a jogelmélet, mind az egyes tételes jogtudományok szempontjából. Az elvi jellegű kutatási irány mellett a Kutatóműhely határozott célja kifejezetten a magyar alkotmánybírászkodás és a magyar bírói jogalkalmazás elméleti és gyakorlati kutatása.

Különösen fontos vizsgálati szempont az alkotmánybírászkodás és a rendes bírászkodás, illetve specifikusan a magyar Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti kapcsolat. Ennek intézményesített formája az ún. „valódi” alkotmányjogi panasz, így az e rendkívüli jogorvoslat révén az Alkotmánybíróság által elbírálható, alkotmányossági szempontból megítélhető bírói jogértelmező és jogalkalmazó tevékenység a Kutatóműhely tevékenységének központi eleme.

A 2022. évi kutatás keretében e „valódi” alkotmányjogi panasz kérdéseit kívántuk körüljárni, a kar oktatóinak és más, elismert kutatóknak a közreműködésével. Ezen tematikai egység keretében születtek elméleti és gyakorlati megközelítésű, az eljárási és az anyagi jogi kérdésekre koncentráció, illetve a tételes jog irányából és a jogelmélet irányából

Előszó

közelítő tanulmányok is. A különböző megközelítési módok azonban jól kiegészítik egymást, és ízelítőt adnak az Abtv. 27. §-a szerinti panasz fontosabb problémáiról.

Bízunk benne, hogy az Olvasó is érdekesnek és hasznosnak találja a kötetben szereplő tanulmányokat és elemzéseket, melyek jogrendszerünk aktuális állapotáról, a kurrens alkotmányjogi problémák egy-egy szeletéről adnak látteleket. Egyúttal problémafelvetésként, vitaindítóként is szolgálnak, ezáltal reményeink szerint az elemzett kérdések továbbgondolására is ösztönzik az Olvasót.

Budapest, 2023. február

a Szerkesztő

A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ FÜZŐDŐ JOG, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TISZTESSÉGES IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI ELJÁRÁSRA

1. Bevezetés

A tisztességes eljáráshoz való jog (*right to a fair trial*) a jogállamiság elvének processzuális, eljárás-specifikus kifejeződése, olyan általános elvárás, amelynek pontos tartalmát az elmúlt évtizedekben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és a jogállami alkotmánybíróságok munkálták ki döntéseikben. Ebből következően a tisztességes eljáráshoz való jog számos részjogosítványt vagy részkövetelményt foglal magában, ezek kimerítő felsorolása ugyanakkor lehetetlen, hiszen mind a szakirodalomban, mind a jogalkalmazásban rendre újabb és újabb elvárások fogalmazódnak meg többnyire egyedi ügyekben bekövetkezett konkrét jogsérelmek mentén. A tisztességes eljáráshoz fűződő jog tehát egyszersmind folyamatosan fejlődő és bővülő absztrakt követelmény is a jogállami bírósági és hatósági eljárásokkal szemben, melyet azonban nem csupán az EJEB-nek és az alkotmánybíróságoknak, hanem az alacsonyabb szinten működő alkotmányos intézményeknek is közvetlenül érvényre kellene juttatniuk, hiszen az alapjogok garantálása – így az eljárás tisztességessége – egyetlen esetben sem függetleníthető az ügyek tételes jog alapján történő elbírálásától.

A tisztességes eljáráshoz való jog legfőbb forrása az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE, Egyezmény), melyet az Európa Tanács 1950-ben fogadott el. A dokumentum 6. cikke úgy rendelkezik, hogy „mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottsá-

gát illetően”. Ennél részletesebb útmutatást arra nézve, hogy mit is jelent a tisztességes tárgyalás követelménye, az Egyezmény nem tartalmaz. A jogállami alkotmányok hasonlóan lakonikus megfogalmazásúak. A német alaptörvény például csupán annyit szögez le, hogy a törvényhozást az alkotmányos rend, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást a jog és az igazságszolgáltatás köti.¹ A német szövetségi alkotmánybíróság igen gyakran hivatkozik még ezzel összefüggésben az alapvető szabadságjogokra, a német alaptörvény 1. cikkének (1) bekezdésére, amely az emberi méltósághoz fűződő sérthetetlen alapjogot deklarálja, továbbá a 2. cikk (1) bekezdésére, amely szerint mindenkinek joga van személyisége szabad kibontakoztatásához, feltéve, hogy nem sérti mások jogait, az alkotmányos rendet vagy az erkölcsi törvényt.² Elvértve, és főként a német tartományi alkotmánybíróságok gyakorlatában olyan döntésekkel is találkozhatunk, amelyek a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot a jóhiszeműség és tisztesség követelményéből vezetik le.³

A magyar Alaptörvény – német megfelelőjével összehasonlítva – jóval egyértelműbben fogalmaz, amikor XXVIII. cikkének (1) bekezdésében az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el”. A hazai jogrend specifikumaként értékelhető, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő jog nem csupán Alaptörvényünkben jelenik meg, hanem a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintjén, az eljárásjogi kódexekben is találkozhatunk vele.⁴

1 Lásd a Grundgesetz (GG) 20. cikk (3) bekezdését, amely így szól: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. A fenti fordítás dr. Arató Balázstól származik.

2 A hivatkozásokkal kapcsolatban lásd a Németországi Szövetségi Alkotmánybíróság 2011. december 7-én kelt 2 BvR 2500/09. számú határozatát, vagy a 2003. november 5-én kelt 2 BvR 1243/03. számú határozatot.

3 Lásd például a Kölni Alkotmánybíróság 2019. október 5-én kelt 6 K 693/17. számú határozatát.

4 Lásd például a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény

Az alábbiakban azt tekintem át, hogy az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a tisztességes eljáráshoz fűződő jognak milyen részjogosítványai, más szemszögből: milyen részkövetelményei kristályosodtak ki, és ezek közül melyek érintik, illetőleg érinthetik az igazságügyi szakértők polgári perekben történő eljárását. Ez utóbbi kérdéskör részletesebb vizsgálata azért is indokolt, mert a polgári eljárásokban a bíróságok igen gyakran támaszkodnak igazságügyi szakértőkre, és az ítékezés alapjául nem ritkán maguk a szakvélemények szolgálnak. Éppen ezért célszerű áttekinteni, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő jog eddig kikristályosodott részjogosítványaiából milyen követelmények vezethetők le az igazságügyi szakértők eljárásával szemben, és milyen új, speciális részjogosítványok megfogalmazása indokolt annak érdekében, hogy a polgári eljárás részét képező szakértői eljárás is tisztességes, tehát jogállami legyen. Előjáróban megállapítható, hogy sem az EJEB, sem az Alkotmánybíróság nem foglalkozott eddig kifejezetten a tisztességes szakértői eljárás követelményeivel, az igazságügyi szakértők polgári ügyekben tapasztalható előtérbe kerülése azonban álláspontom szerint indokoltá teszi az ilyen irányú vizsgálatot, miként azt a lentebb elemzett jogeset is jól példázza.

Végző soron azokat az általánosítható, absztrakt minimumelvárásokat keresem és igyekszem csokorba szedni, amelyek hiányában tisztességes polgári, azon belül pedig tisztességes szakértői eljárásról egyáltalán nem is beszélhetünk, mert az fogalmilag kizárt.

bevezető mondatát, amely szerint «az Országgyűlés a magyar perjogi hagyományokra és az európai jogfejlődés vívmányaira építő, a felek felelős pervitelén és a bíróság aktív pervezetésén alapuló, a koncentrált per feltételeit biztosító szabályozás megteremtése céljából, a polgárok szolgálatát biztosító, a közjónak és a józan észnek megfelelő jogalkalmazás eszméjétől vezérelve, *a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezése* és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatása érdekében az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése végrehajtására a következő törvényt alkotja:”.

2. A tisztességes polgári eljárás processzuális követelményei az EJEB gyakorlatában

Az EJEB szerint a tisztességes eljáráshoz való jogot, ahogyan azt a 6. cikk 1. bekezdése biztosítja, a jogállamiság elvének fényében kell értelmezni, amely megköveteli, hogy olyan hatékony bírói jogorvoslat álljon a peres felek rendelkezésére, amely lehetővé teszi polgári jogaik érvényre juttatását.⁵ Ebből is levezethetően az EJEB a tisztességes eljáráshoz fűződő jog kiemelt fontosságú részjogosítványként kezeli a bírósághoz való jogot, amelyet a hozzáférés jogaként is szokás emlegetni, és amely azt szavatolja, hogy polgári ügyekben is legyen tényleges és hatékony lehetőség a bíróság előtti eljárás megindítására. Az EJEB gyakorlatában ez nem tekinthető abszolút jognak, de kizárólag olyan mértékű korlátozás megengedett, amely indokolt (legitim céllal bír), és amely nem vonja el magának a jognak a lényegét.⁶ Megjegyzendő, hogy az EJEB a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körében nem csupán processzuális követelményeket támaszt, hanem a bíróságok szervezetrendszerével szemben is megfogalmaz alapvető elvárásokat, ezek részletezésétől azonban jelen tanulmány céljára figyelemmel eltekintek, és csupán az eljárásjogi szempontból is jelentős pártatlansági követelmény releváns összefüggéseire mutatok rá. A pártatlanság meglétét az EJEB által kimunkált zsinórmérték, az ún. kettős teszt alapján kell megítélni. A szubjektív teszt arra ad választ, hogy a perben eljáró bíró elfogulatlannak tekinthető-e személyes viselkedése alapján, az objektív teszt pedig annak megállapítására szolgál, hogy a bíró viselkedésétől függetlenül vannak-e megállapítható tények, amelyek kétséget ébreszthetnek a pártatlanság tekintetében.⁷ A szubjektív teszt alkalmazásakor a bíró elfogulatlanságát mindaddig vélelmezni kell, amíg nincs bizonyíték az ellenkezőjére, az objektív teszt pedig abból az irányból közelít, hogy a bíróság és összetétele

5 Lásd az EJEB-nek a *Beles és mások kontra Cseh Köztársaság* ügyben 2003. február 12-én meghozott ítéletét.

6 Lásd például ezzel kapcsolatban az EJEB-nek a *Golder kontra Egyesült Királyság* ügyben 1975. február 21-én meghozott ítéletét, vagy a *Philis kontra Görögország* ügyben 1991. augusztus 21-én született ítéletet.

7 Lásd részletesen az EJEB-nek a *Micallef kontra Málta* ügyben 2009. október 15-én meghozott ítéletét.

kizárja-e a pártatlanság legitím megkérdőjelezését. Témánk szempontjából a bírói pártatlanság követelményének az igazságügyi szakértő kirendelésével és szakvéleményének figyelembevételével összefüggésben lehet jelentősége.

Alaptételként szögezte le az EJEB, hogy egy eljárás tisztességessége az eljárás egészének vizsgálatával állapítható meg, és bizonyos feltételek mellett minden, az eljárás tisztességességével kapcsolatos hiányosság orvosolható az eljárás valamely későbbi szakaszában akár egy azonos szintű, akár egy fellebbviteli bíróság által.⁸

Az EJEB a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körében kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy a feleknek legyen lehetőségük hatékonyan érvelni ügyük mellett. Ez az alapvető követelmény jóval komplexebb, mint amilyennek első olvasatra tűnik, és számos aspektusa mutatható ki mind az EJEB, mind a jogállami alkotmánybíróságok gyakorlatában.⁹ Legfőbb tartalma, hogy az eljárásban részt vevő feleket megilleti az ügyük szempontjából relevánsnak tartott észrevételek előadásának joga, és a bíróság ezeket az észrevételeket köteles megtárgyalni, megfontolni, más szóval: a bíróság köteles ténylegesen is megvizsgálni a felek által előterjesztett beadványokat, érveket és bizonyítékokat, hiszen a szóban forgó jog csak így lehet hatékony.¹⁰ Szűkebb témánk szempontjából az igazságügyi szakértői véleményre vonatkozó észrevételek előterjesztésének joga, illetőleg a fél által benyújtott, az igazságügyi szakértői véleménnyel szemben aggályokat keltő magánszakértői vélemény megítélése bírhat jelentőséggel.

A *Dombo Bebeer B. V. kontra Hollandia* ügyben hozott, etalonnak számító ítéletében fogalmazta meg az EJEB a „látszatok teóriáját”. Eszerint az eljárásnak nem csupán tisztességesnek kell lennie, hanem annak is kell látszania, vagyis az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében rögzített követelmény kizárólag akkor teljesül, ha az eljárás nyilvánvalóan tisztességes. Mindezt a nyilvánosság részéről a tisztességes igazságszolgáltatással szemben tapasztalható fokozott érzékenység is megköveteli. Ezután az

8 Lásd például az EJEB-nek a *di Stefano kontra Olaszország* ügyben 2012. június 7-én meghozott ítéletét.

9 Lásd ezzel kapcsolatban az EJEB-nek a *H. kontra Belgium* ügyben 1987. november 30-án meghozott ítéletét.

10 E követelménnyel kapcsolatban lásd például az EJEB-nek a *Perez kontra Franciaország* ügyben 2004. február 12-én meghozott ítéletét.

EJEB számos egyéb döntésében is jelentőséget tulajdonított a látszatnak, ugyanakkor több ízben hangsúlyozta, hogy az eljárás tisztességessége szempontjából nem a felek ezzel kapcsolatos előadása vagy érzülete irányadó, hanem kizárólag objektív mérlegelés alapján lehet állást foglalni abban kérdésben, hogy tisztességes volt-e az eljárás, avagy sem.

Az EJEB alapvetően elismeri azt a jogot, hogy az Egyezményben részes államok maguk állapítsák meg az igényérvényesítésre vagy jogorvoslatra irányuló kérelmek benyújtásának szabályait, ugyanakkor követelményként fogalmazza meg, hogy ezeknek mindenkor az igazságszolgáltatás megfelelő működését és a jogbiztonsággal való összhangot kell szolgálniuk.

AZ EJEB az Egyezményben részes államok bíróságait érintő hatáskörét fekteti le több eseti döntésében, amikor is úgy fogalmaz, hogy nem feladata foglalkozni a nemzeti bíróságok által állítólag elkövetett ténybeli vagy jogi hibákkal, kivéve és amennyiben ezek a hibák nyilvánvalóak és sértették az Egyezmény által védett jogokat és szabadságokat.¹¹ Ebből az is következik, hogy az EJEB alapvetően nem vitathatja a nemzeti bíróságok által a tényállás feltárása körében tett megállapításokat, kivéve, ha azok kirívóan és nyilvánvalóan önkényesek. Az igazságügyi szakértői vélemény a polgári perben fontos eszköze lehet a tényállás feltárásának és a bizonyításnak, ezért adott esetben az eljárás tisztességessége szempontjából vizsgálat tárgyát képezheti a szakértői vélemény beszerzésének módja, de akár magának a szakértőnek az eljárása is bizonyos garanciák szemszögéből.

Főszabály szerint az EJEB-nek a hazai jog értelmezésére sincs hatásköre, miként a bizonyítékok értékelésébe, elfogadhatóságuk vizsgálatába sem bocsátkozhat. Ez utóbbi különösen érdekes korlát, melyet célszerű közelebről górcső alá venni, különös tekintettel arra is, hogy a jogállami alkotmánybíróságok is állást foglaltak ebben a kérdésben saját hatáskörüket illetően. Az EJEB megítélése szerint az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése kizárólag a bizonyítékok eljárási szinten történő kezelésére ad lehetőséget. A kettő között nagyon keskeny határmezsgye húzódik, hiszen adott esetben annak megállapítása, hogy a nemzeti bíróság valamely bizonyítékkal a tisztességes eljárás követelményébe ütköző módon bánt, vagyis például azt súlyos fogyatékosága ellenére figyelembe vette, szükségképpen valamiféle,

11 Lásd például a *Garvía Ruiz kontra Spanyolország* ügyet.

az EJEB-től egyébként távol álló felülmérlegelést fog eredményezni. Nem is annyira a pusztán jogsérelmet megállapító EJEB, hanem sokkal inkább a kasszációs jogkörrel felruházott jogállami alkotmánybíróság válhat ezáltal önkéntelenül, de nézetem szerint aligha helyteleníthetően szuperbíróssággá. A későbbiekben ezzel részletesebben is foglalkozunk.

Az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdése tehát főszabály szerint nem arra jogosítja fel az EJEB-et, hogy megkérdőjelezze a polgári jogi jogvita kimenetelének érdemi tisztességességét, hanem arra, hogy eljárásjogi garanciák érvényesülése szempontjából vegye górcső alá a lefolytatott eljárást, ideértve akár az igazságügyi szakértőt is. Az évek alatt erre egzakt szempontrendszer kristályosodott ki, melynek alkalmazása során az EJEB azt vizsgálja, hogy a kérelmezőnek kontradiktórius eljárásban volt-e része; hogy az eljárás különböző szakaszaiban képes volt-e előterjeszteni az ügy szempontjából általa relevánsnak tartott érveket és bizonyítékokat; hogy lehetősége volt-e hatékonyan vitatni az ellenérdekű fél által előterjesztett érveket és bizonyítékokat; hogy minden érvét, amely objektívan szemlélve releváns volt az ügy megoldása szempontjából, megfelelően meghallgatták és megvizsgálták-e a bíróságok; hogy a támadott döntés ténybeli és jogi indokait végül ismertették-e; és hogy ennek megfelelően az eljárás egésze tisztességes volt-e.¹²

Az EJEB számos ítéletében rámutatott, hogy a tisztességes tárgyalás fogalmába beleértendő az eljárás kontradiktórius jellege, amely akkor sem szenvedhet csorbát, ha alapvető érdek fűződik az eljárás mielőbbi befejezéséhez. A kontradiktórius eljáráshoz való jog tartalma általánosságban akként ragadható meg, hogy a feleknek legyen lehetőségük a bíróság döntésének befolyásolása céljából előterjesztett bizonyítékok és észrevételek tényleges megismerésére és azokhoz megjegyzéseket fűzhessenek.¹³ Az évek során a kontradiktórius eljáráshoz fűződő jognak számos részjogosítványa kristályosodott ki. Így például követelmény, hogy a félnek ne csupán a bíróság előtt fekvő bizonyítékok megismerésére legyen lehetősége, hanem arra is, hogy azokra megfelelő formában és megfelelő időn belül észrevételeket

12 Az EJEB ezt ebben a formában *García Ruiz kontra Spanyolország* ügyben mondtak először 1999. január 21-én.

13 Lásd például az EJEB-nek a *Ruiz-Mateos kontra Spanyolország* ügyben kifejtett álláspontját.

tehessen, mégpedig a bizonyítékok léte, tartalma és valódisága tekintetében is.¹⁴ Más szemszögből mindez azt is jelenti, hogy a félnek lehetőséget kell kapnia arra, hogy a perben minden olyan bizonyítékot ismertessen, amely szükséges lehet igényérvényesítése sikerességéhez. Az EJEB szerint az igazságszolgáltatás működésébe vetett bizalom azon alapszik, hogy a felek tudják, lehetőség van kifejezni álláspontjukat az ügy összes irata kapcsán, ideértve természetesen azokat is, amelyeket a bíróság hivatalból szerzett be.¹⁵

A tisztességes eljáráshoz való jog a fegyveregyenlőség elvét is magában foglalja. A *Feldbrugge kontra Hollandia* ügyben mondta ki elvi éll el az EJEB, hogy ez a követelmény valójában a felek közötti méltányos egyensúlyt jelenti. A testület gyakorlatában mutatkozik némi átfedés a kontradiktórius eljáráshoz való jog és a fegyveregyenlőség elve között, hiszen ez utóbbi is magában foglalja azt a követelményt, hogy mindegyik félnek elfogadható lehetőséget kell biztosítani ügye előadására és bizonyítékai előterjesztésére. A különbség abban áll, hogy a fegyveregyenlőség elve mindezt olyan módon követeli meg, hogy egyik fél se kerüljön a másik félhez képest érdemben hátrányosabb helyzetbe. A legszemléletesebben maga az EJEB határolja el egymástól a tisztességes eljáráshoz való jog két fontos részjogosítványát, amikor leszögezi, hogy ha a bíróságnak benyújtott észrevételeket nem közlik egyik féllel sem, akkor nem a fegyveregyenlőség elve sérül, hanem az eljárás tágabb értelemben vett tisztességessége.¹⁶ További lényeges követelményeket fogalmazott meg az EJEB a bizonyítékok kezelése körében, jóllehet az Egyezmény erről teljes egészében hallgat.

Kiindulásul le kell szögezni, hogy a bizonyíték elfogadhatósága és értékelésének módja elsődlegesen a nemzeti bíróságra tartozó kérdés. Ehhez képest ugyanakkor egyértelműen megállapítható az EJEB hatásköre arra nézve, hogy az eljárás egésze tisztességes volt-e, beleértve azt is, ahogyan a bizonyítékokat (például az igazságügyi szakértői véleményt) beszerezték.¹⁷ Fentebb már utaltunk rá, hogy ebből következően mégiscsak előfordulhat

14 Lásd például az *Immeubles Groupe Kasser kontra Franciaország* ügyet, de számos más ítélet is említhető lenne.

15 Lásd ezzel kapcsolatban a *K. S. kontra Finnország* ügyet.

16 Lásd a *Niederöst-Huber kontra Sváje* ügyben hozott ítéletet.

17 Lásd például az *Elsbolz kontra Németország* ügyet.

olyan eset, amikor az EJEB vagy a jogállami alkotmánybíróság valamely bizonyíték értékelésére kényszerül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog speciális szemszögéből, vagyis arra tekintve kulcskérdésként, hogy a polgári perben a tisztességes tárgyalást biztosító módon terjesztették-e elő a bizonyítékot. Viszonylag gyakoriak a szakértői eljárással kapcsolatos panaszok, így az EJEB e tekintetben is egységes elveket dolgozott ki, alaptételként rögzítve, hogy a szakértő semlegességének hiánya, összekapcsolva az eljárásban betöltött pozíciójával és szerepével, az egyik fél javára billentheti a mérleg nyelvét az eljárásban, ami összeegyeztethetetlen a fegyveregyenlőség elvével.

A tisztességes eljáráshoz fűződő jog az EJEB gyakorlata szerint magában foglalja a bíróságok indokolási kötelezettségét is, hiszen a megfelelően indokolt bírói döntés azt mutatja meg a feleknek, hogy ügyüket valóban megtárgyalták. Az EJEB természetesen nem vitatja el a nemzeti bíróságok azon a jogát, hogy bizonyos keretek között szabadon mérlegelhetnek, de követelményül szabja, hogy döntéseik indokolásával igazolják lépéseiket. Ebből az érdemi indokolás kötelezettsége is következik, mert csak így válnak képessé a felek arra, hogy hatékonyan éljenek a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségekkel. Nem teljesíti ezt a követelményt az olyan bírói ítélet, amely alátámasztatlan, sommás kijelentéseket tartalmaz, lényeges körülményeket hagy értékeletlenül, avagy csupán annyit rögzít, hogy a fél igénye vagy jogorvoslati kérelme nem alapos. Mindebből nem következik, hogy a bíróságnak minden évrre részletes választ kellene adnia, az azonban elvárás, hogy az ügy körülményeinek fényében az ítélet minden szempontból alátámasztott legyen.¹⁸ Végül ebben a körben megköveteli az EJEB azt is, hogy az ítélet egyéni és kifejezett választ adjon a fél minden olyan beadványára, amely döntő jelentőségű az eljárás kimenetele szempontjából.¹⁹ Ebből tehát az is következik, hogy a bíróságot nem csupán abban az esetben terheli indokolási kötelezettség, ha a fogyatékoságban szenvedő szakvéleményt a bizonyítékok köréből kirekeszti, hanem akkor is, ha azt a fél által megfogalmazott aggályok ellenére is ítélezése alapjául fogadja el.

18 Lásd például a *Van de Hurk kontra Hungária* ügyet.

19 Lásd például a *Ruiž Torija kontra Spanyolország* ügyet.

3. A tisztességes polgári eljárás főbb ismérvei a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában

A tisztességes eljáráshoz fűződő jogot az Alaptörvény egyrészről a hatósági, másrészről a bírósági eljárásokkal összefüggésben deklarálja.²⁰

Az Alkotmánybíróság iránymutatása szerint a kiindulópont az, hogy a tisztességes eljárás (fair trial) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.²¹ A tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.²²

Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben több döntésében hangsúlyozta, hogy az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti”.²³

Az Alkotmánybíróság több évtizedes ítélkezési gyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog különösen (de nem kizárólagosan) olyan részjogosítványokat, részkövetelményeket foglal magában, mint a bizonyítás és ellenbizonyítás lehetősége, a fegyverek egyenlőségének elve, a kontradiktórius eljáráshoz, az alapvető eljárásjogi

20 Lásd az Alaptörvény XIV. cikkének (1) bekezdését, mely így szól: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Lásd továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdését, amely ekként rendelkezik: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

21 Lásd például a 6/1998. (III. 11.) AB határozatot.

22 Lásd például a 14/2004. (V. 7.) AB határozatot.

23 Lásd például a 3181/2018. (VI. 8.) AB határozatot

garanciák érvényesüléséhez, az indokolt bírói döntéshez fűződő jog, a bírói pártatlanság követelménye, vagy a tárgyalás igazságossága. Az élet váratlan eseményei ugyanakkor ezeket a részjogosítványokat bővíthetik, a meglévőket egy-egy konkrét ügyben más megvilágításba helyezhetik.²⁴

Fentebb már említettük, hogy az EJEB és a jogállami alkotmánybíróságok egyaránt tartózkodnak a bizonyítékok felülmérlegelésétől a jogerősen lezárt polgári ügyekben, hiszen a tényállás feltárását és a bizonyítékok értékelését az eljáró rendes bíróságok privilégiumának tekintik, maguk pedig nem egyfajta szuperbíróságként kívánnak fellépni, hanem az emberi és alkotmányos alapjogok érvényesülése szempontjából veszik górcső alá az eljárás egészét, amennyiben annak tisztességességét megkérdőjelező panaszindítvány érkezik hozzájuk. Különösen érdekes mindez akkor, amikor az indítványozó a perbíróság igazságügyi szakértői véleménnyel kapcsolatos eljárását sérelmezi alkotmányjogi panaszában. Igen nehéz ugyanis határvonalat húzni a szakvélemény bíróság általi értékelésének – főszabály szerint meg nem engedett – felülbíralata és a szakvélemény beszerzésének, illetőleg figyelembevételének a tisztességes eljárás követelményeivel való egybevetése között.

Bizonyos esetekben ez az elhatárolás nem is lehetséges, és az Alkotmánybíróságnak olyan kérdésben kell állást foglalnia, amely a fenti logika szerint a perbíróság hatáskörébe tartozna. Ha ugyanis az állapítható meg, hogy ez utóbbi a tisztességes eljárás követelményébe ütköző módon szerzett be vagy használt fel (vett figyelembe) valamely bizonyítékot, akkor ennek kimondásával és a jogerős ítélet ilyen alapon történő megsemmisítésével az Alkotmánybíróság óhatatlanul kilép a fenti keretből, ám ezt kétségkívül a jogállam védelmében, tehát nézetem szerint helyeselhetően teszi.

Érdemes mindenekelőtt megvizsgálni a szakértői véleményekkel, illetőleg a perbeli bizonyítással kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatot néhány befejezett ügy mentén. Az Alkotmánybíróság a 3035/2021. (II. 10.) számú AB határozatában egyértelművé tette, hogy már az is az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának megsértését jelenti, ha a

24 Lásd például a tisztességes eljáráshoz fűződő jog érvényesülését a pandémia idején itt: TÓTH J. Zoltán (szerk.): A tisztességes eljáráshoz való jog – kézikönyv a fair trial aspektusaihoz; Wolters Kluwer; 2021.

szakvéleménynek csupán egy részét közlik vele, hiszen ezzel megfosztják a szakvélemény érdemi cáfolatának lehetőségétől.

Ugyancsak tanulságos a 3375/2018. (XII. 5.) számú AB határozat, amellyel az Alkotmánybíróság gyermekek visszavitelével kapcsolatos eljárásban született bírói döntéseket semmisített meg. A testület azt vizsgálta, hogy az indítványozó által megjelölt, a bíróság által lefolytatott bizonyítás körében mutatkozó eljárási hibák összességükben vezethettek-e az eljárás tisztességtelen minőségéhez. Különösen a bizonyítás-felvétel, a bizonyítékok előterjesztése, valamint a bíróság indokolási kötelezettségének teljesítése került ebből a szempontból az Alkotmánybíróság látókörébe. A bírói döntések megsemmisítésének indoka végül az volt, hogy a bíróságok a gyermekek érdekét nem vették kellő súllyal figyelembe, azt nem vizsgálták minden részletre kiterjedően, nem került sor igazságügyi szakértő kirendelésére, és a határozatok indokolása is hiányos volt. Mindezek a körülmények az eljárás tisztességtelenségét eredményezték.

Ugyanehhez az ügyhöz kapcsolódik a 3068/2020. (III. 9.) számú AB határozat is, amely már kifejezetten a szakértői bizonyítás kérdéskörét érinti. Az első alkotmánybírósági határozat nyomán ugyanis a bíróság az új eljárásban igazságügyi szakértőt rendelt ki, de nem engedte meg, hogy az indítványozó kérdéseket intézzen a szakértőhöz, így ismételten alkotmányjogi panasz benyújtására került sor. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróságok nem tettek eleget korábbi határozatának, továbbra sem érvényesítették teljes mértékben a benne foglalt alkotmányos vizsgálati szempontokat. A testület leszögezte, hogy az ügyben nem negyedfokú bíróságként járt el, és nem mérlegelte újra a bizonyítékokat (a bizonyítást), hanem azt vizsgálta meg, hogy az indítványozónak objektíve lehetősége volt-e a bizonyításra, illetve a bizonyítékok előterjesztésére. A határozat végkövetkeztetése és az újabb bírói döntések megsemmisítésének indoka, hogy a bíróságok továbbra sem tettek eleget bizonyítási kötelezettségüknek, mert lefolytatták ugyan a szakértői bizonyítást, ám azt egyetlen kérdésre szűkítették, és ezt meghaladóan az indítványozó számára nem biztosították a szakértőhöz történő kérdésfeltétel jogát. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a szakértő formális kirendelése nem elegendő ahhoz, hogy egy bírósági eljárásban a tisztességes eljáráshoz való jog maradéktalanul érvényesülhessen. Ehhez az is szükséges, hogy

tartalmilag is lehetőségük legyen a feleknek a bizonyítékok előterjesztésére, vagyis például a szakértőhöz kérdések intézésére. Az Alkotmánybíróság szerint az olyan eljárás, amely ennek nem tesz eleget, sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Megjegyzendő, hogy az ügyben született második AB határozathoz öt alkotmánybíró is különvéleményt fűzött, többek között azon az alapon, hogy a bíróságoknak a bizonyításra vonatkozó értékelő tevékenysége nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja lényegében megegyezik az EJEB-nek a *Mantonavelli kontra Franciaország* ügyben megfogalmazott nézetével, amely szerint összeegyeztethetetlen a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, ha az indítványozók nem tudnak hatékonyan észrevételeket fűzni a szakértői vélemény megállapításaihoz, amely szakértői vélemény a legfőbb, vagyis az ítélet alapjául szolgáló bizonyíték az ügyben.

Végül álljon itt egy közelmúltbeli jogeset, amely a tisztességes eljáráshoz fűződő jog legfontosabb részjogosítványainak konkretizálására, és álláspontom szerint újak megfogalmazására is alkalmas.²⁵

A tényállás szerint a perbíróság egy polgári perben, mely végrendelet érvénytelenségének megállapítására irányult, az egyik fél indítványára igazságügyi forenzikus vegyészszakértőt rendelt ki, mégpedig azt, akit az indítványozó meg is nevezett, és aki országos szinten egyedül volt jogosult a szóban forgó vizsgálatot elvégezni. A kirendelt szakértő az egyetlen eredeti példányban rendelkezésre álló végrendeletet a bíróság pánccelszekerényéből magához vette, majd a szakértői vizsgálat állítólagos elvégzését követően bejelentette, hogy tőle az okiratot ismeretlen tettes ellopta. Ennek ellenére benyújtotta szakvéleményét, melyben azt állította, hogy a végrendelet szövegét az örökhatyó aláírását követően nyomtatták a papírra.

A per lényeges mozzanata volt továbbá, hogy az alperesek – egyéb lehetőség hiányában – szakmai alapon is vizsgálatnak vetették alá a benyújtott szakvéleményt, ennek során azonban nélkülözniük kellett az

25 Lásd részletesen a Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság Budapesten, 2020. szeptember hó 1. napján kelt 21.P.25.192/2014/180-II. számú ítéletét, a Fővárosi Ítéltábla Budapesten, 2021. június 29-én kelt 17.Pf.20.784/2020/19-II. számú ítéletét és a Kúria Budapesten, 2022. május 18-án kelt Pfv.II.21.494/2021/7. számú ítéletét.

eredeti végrendeletet, mivel azt a kirendelt igazságügyi szakértő nem adta vissza. Mivel rajta kívül a névjegyzékében nem szerepelt olyan szakértő, aki az általa alkalmazott módszert ismerte, illetőleg alkalmazhatta volna, ezért az alperesek egy, az eljárást ismerő, de igazságügyi szakértőként be nem jegyzett vegyészt kértek fel eseti szakértőként, továbbá a kirendelt szakértő kompetenciájával határos (azt némiképp át is fedő) területen tevékenykedő igazságügyi írás- és nyomszakértővel vizsgáltatták meg a kirendelt szakértő véleményét. Hangsúlyozandó, hogy a magánszakértőknek pusztán a kirendelt szakértő véleményének vizsgálatára volt lehetőségük, hiszen a vizsgálati tárgy, az eredeti végrendelet nem állt rendelkezésükre, mivel azt a kirendelt szakértő nem szolgáltatva vissza.

Az alperesek által felkért szakértők a kirendelt szakértő szakvéleményével kapcsolatban súlyos szakmai aggályokat, ellentmondásokat, el nem végzett vizsgálatokat, eltérő mérési adatokat észleltek, továbbá arra utaló jeleket detektáltak, hogy valaki a szabályszerűen elkészített végrendeletet utólag megmanipulálta (üres nyomtatással, a tanúk nevének kitarakásával), hogy úgy tűnjön, mintha a végrendelet szövege a végrendelkező névalírását követően került volna a papírra, mintha a végrendelet elve hamisítvány lenne).

A perbíróóság, jóllehet, a per során beszerzett minden más bizonyíték, tehát az írás- és okmányszakértői vizsgálat is, a végrendelet szabályszerű keletkezését támasztotta alá, helyt adott a végrendelet megdöntésében érdekelt fél keresetének, teljes egészében az igazságügyi vegyészszakértő fenti módon készült szakvéleményére alapozva. A másodfokú bíróság ezzel ellentétesen döntött, de sajnos végül a Kúria is az elsőfokú bíróság álláspontját osztotta. A pervesztes fél természetesen alkotmányjogi panasszal élt, amelynek elbírálása jelenleg folyamatban van. Az eset ettől függetlenül alkalmas arra, hogy rajta keresztül világítsunk meg bizonyos, fentebb már érintett elhatárolási kérdéseket. Az alábbiakban kizárólag saját álláspontomat fogalmazom meg, és a prejudikálásnak még a látszatát is kerülni kívánom, hisz az ügy végső eldöntése az Alkotmánybíróságra, mint egyedül autentikus fórumra vár.

Az ügy kapcsán az indítványozók nyilvánvalóan a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmére alapították alkotmányjogi panaszindítványukat, először is a bizonyításhoz és ellenbizonyításhoz fűződő jog szemszögéből.

A vizsgált perben még ennél is jóval súlyosabb a helyzet állt elő, hiszen az indítványozók nem kapták vissza a szakértőtől a vizsgálati

tárgyat, jóllehet, az eredeti végrendelet lett volna számukra a kétséget kizáró bizonyítás és ellenbizonyítás egyetlen lehetséges kiindulópontja. Ebből következően a perben az indítványozók számára a bizonyítás és ellenbizonyítás objektíve lehetetlenné vált.

Az indítványozók a tisztességes eljáráshoz való jog fontos részjogosítványaként hivatkoznak alkotmányjogi panaszindítványukban a fegyverek egyenlőségének elvére is. A hazai alkotmánybíróági gyakorlat szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog sérelmét eredményezheti az olyan eljárásjogi vagy anyagi jogi szabály megsértése, amely az eljárás valamelyik szereplője (jellemzően valamelyik fél) számára többletjogosultságot biztosít, vagy őt éppen valamilyen fennálló jogától, vagy jogosultságától fosztja meg olyan kérdések tekintetében, amelyek érdemben befolyásolják, elnehezítik vagy akár el is lehetetlenítik a bizonyítást, megváltoztatva ezzel az eljárás végkimenetelét.²⁶ A fegyverek egyenlőségének elvével kapcsolatos hazai alkotmánybíróági, nemzetközi és uniós gyakorlat szintetizálásaként elmondható, hogy a fegyverek egyenlősége olyan eszköz, amely az eljárás tisztességes minőségéhez azzal járul hozzá, hogy a felek számára lényegében azonos eljárási jogok biztosítását tételezi azzal, hogy a természetesen előforduló különbségek mindaddig lehetségesek, amíg azt objektív és észszerű okok indokolják, és nem vezetnek tényleges hátrányokozáshoz vagy a tisztességesség követelményének egyéb csorbulásához.²⁷

Az indítványozók álláspontja szerint a vizsgált perben a bíróság által lefolytatott bizonyítási eljárást a végrendelet eltűnése miatt teljes asszimetria jellemezte, az indítványozók semmilyen hatékony eszközzel nem tudtak élni a szakértőnek a másik fél perbeli érdekeit előmozdító állításaival szemben, a bíróság pedig, ahelyett, hogy az egyensúlytalanságot kiküszöbölte volna, abba belenyugodott, sőt, azt tovább súlyosbította azáltal, hogy a végrendelet szakértő általi vissza nem adásához semmilyen perjogi

26 Releváns például ebből a szempontból a 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, amely szerint a fegyveregyenlőség elvének lényege „az ügy szempontjából jelentős nyilatkozatokhoz és bizonyítékokhoz való hozzáférés mindkét fél számára, valamint lehetőség arra, hogy észrevételeit előadhassa a bíróság előtt”, valamint a 3255/2019. (X.30.) számú AB határozat is.

27 Lásd részletesen: VÁRADI Ágnes: A «fegyverek egyenlősége» és a polgári per; in: *Iustum Aequum Salutare*; XV. 2019. 1.; pp. 71-87.

jogkövetkezmenyt nem fűzött, az ilyen körülmények között készült, alátámasztatlan és ellenőrizhetetlen szakvéleményre ítéletet alapított, az indítványozók által felkért szakértőket pedig kompetenciahiányosnak minősítette, és az általuk előadottakat figyelmen kívül hagyta.

Az indítványozók érvelése szerint mindezt tetézi, hogy azt, amit az eszköztelenné vált indítványozók megpróbáltak (magánszakértő, eseti szakértő), az eljárás bíróságok alaptörvény-ellenesen, tisztességtelenül és igazságtalanul megakadályozták. A bíróságok ugyanis nem egyenlítették ki az indítványozóknak az eredeti végrendelet hiányából eredő hátrányát, az általuk felkért szakértőket nem engedték be az eljárásba, az e szakértők által feltárt aggályoknak semmilyen jelentőséget nem tulajdonítottak, és nem került sor a szakértők együttes meghallgatására sem, hanem az eljárás bíróságok belenyugodtak abba, hogy az indítványozók számára a bizonyítás és ellenbizonyítás objektíve ellehetetlenült. Az indítványozók szerint a bíróságok az eseti szakértőre és a felkért szakértőkre vonatkozó jogszabályokat Alaptörvénybe ütköző módon értelmezték, súlyosan asszimmetrikussá és az indítványozók hátrányára tisztességtelenné téve ezzel az eljárást.

Az igazságügyi szakértői névjegyzékben ugyanis a kirendelt szakértőn kívül nem szerepelt olyan szakértő, aki ismerte vagy alkalmazhatta volna a szóban forgó eljárást. (Az indítványozók szerint a tisztességes eljárást önmagában ez a körülmény is megkérdőjelezi.) Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló, a per idején hatályos 2005. évi XLVII. törvény 2. § (3) bekezdése pontosan ilyen helyzetre nézve engedi meg eseti szakértő felkérését, amikor úgy rendelkezik, hogy „Igazságügyi szakértő hiányában a szakértői feladat ellátására megfelelő szakértelemmel rendelkező más természetes személy vagy szervezet (eseti szakértő) is igénybe vehető. Az eseti szakértő jogaira és kötelezettségeire e törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.” Az eljárás bíróságok ennek ellenére figyelmen kívül hagyták az eseti és a felkért szakértő véleményét.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – összhangban az Alaptörvény 28. cikkével – a bíróság jogszabályértelmezésének meg kell felelnie az erkölcs és a józan ész követelményének is, ami az indítványozók álláspontja szerint a vizsgált per kapcsán úgy értelmezendő, hogy a bíróságnak a fenti követelményeket kielégítő jogszabályértelmezéssel ki kellett volna egyenlítenie az eljárásban támadt súlyos fegyveregyenlőt-

lenséget. Ehhez képest a bíróság formális jogértelmezéssel gyakorlatilag félretette az eseti szakértőre vonatkozó jogszabályt arra hivatkozva, hogy volt a kirendelt szakértővel azonos szakterületre bejegyzett igazságügyi szakértő, csak éppen azt nem vette figyelembe, hogy ezek egyike sem ismerte a kirendelt szakértő által alkalmazott eljárást. Az Alkotmánybíróság 3002/2021. (I. 14.) számú határozatában rámutatott, hogy fogalmilag nem lehet tisztességes az a bírósági eljárás, amely a józan ész követelményét figyelmen kívül hagyja. A bíróságnak – az Alaptörvényből levezethetően – az is feladata, hogy ha valahol a fegyveregyenlőség elvének sérelmét tapasztalja, akkor a felek között kiegyenlítse az esélyeket. Ez az egyenlő bánásmód alkotmányos követelményéből is következik.

Különösen megállapítható mindez az Alkotmánybíróság azon – számos határozatban megfogalmazott – álláspontja tükrében, amely szerint a tisztességes bírósági eljárásból fakadó elvárás az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata és kötelezettsége. Ez következik például a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatból is, amely szerint a vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével.

Alkotmányjogi panaszukban az indítványozók egy másik lényeges részjogosítvány, a kontradiktórius eljáráshoz fűződő jog sérelmét is állítják, továbbá álláspontjuk szerint nem lehetett részük igazságos tárgyalásban. Ebben a körben etalonnak (mérécének) tekinthető a 7/2013. (III. 1.) AB határozat, amely szerint az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes bírósági eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposítással megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ugyanebben a határozatában mutatott rá az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárással összefüggésben arra is, hogy „az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasznála-

tával: *fair, équitablement, in billiger Weise*) és nyilvánosan folyják – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni”.

Az indítványozók szerint a vizsgált esetben ez a követelmény sem teljesült, hiszen a bíróság először is azt a szakértőt rendelte ki, akit a felperes név szerint megnevezett és kirendelni kért, az indítványozók számára kérésük ellenére sem biztosította a szakértői vizsgálatnál történő jelenlétnek, illetőleg a hatósági tanú közreműködésének a lehetőségét, a szakértői vizsgálat teljes egészében átláthatatlan és nyomon követhetetlen volt, végül pedig a szakértő a vizsgálati tárgyat, az eredeti végrendeletet nem adta vissza.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a független és pártatlan bírósághoz való jog egymással szorosan összefügg. Ezen részjogosítványok a tisztességes eljárás követelményrendszerének olyan lényeges elemei, amelyek érvényesülése nélkülözhetetlen a többi alkotmányos alapjog védelméhez. E követelmények nyújthatnak ugyanis garanciát arra, hogy a felek egyéni jogairól egy valóban semleges fórum hozzon döntést. Másfelől a független és pártatlan bíróság a jogállamok működésének egyik legfontosabb alapelve. A demokratikus jogállamokban ugyanis nélkülözhetetlen, hogy a bíróság döntései a kötelező erő és a véglegesség igényével léphessenek fel. A bíróság pedig kizárólag akkor felelhet meg ezeknek a várakozásoknak, ha eljárásait függetlenül és pártatlanul, a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerével összhangban folytatja [lásd részletesen a 7/2013. (III. 1.) AB határozat indokolását.].

Az indítványozók álláspontja szerint az, ami a vizsgált perben történt, a bírói pártatlanság elvével sem egyeztethető össze, ha ugyanis a bíróság eltűri azt az asszimetriát, amely az egyik fél eszköztelenné válása folytán áll elő, akkor a bíróság pártatlansága is megkérdőjeleződik.

Végül az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz fűződő jog magában foglalja az indokolt bírói döntéshez való jogot is. Egy megindokolt döntés ugyanis megmutatja a feleknek, hogy ügyüket valóban megtárgyalták.²⁸ E részjogosítvány sérelmét az indítványozók abban látják, hogy az eljáró bíróságok a történetek ellenére csupán kinyilatkoztatták, hogy a kirendelt szakértő szakvéleménye aggálytalan, és

28 lásd pl. a 7/2013. (III. 1.) AB határozatot.

semmilyen magyarázatot nem adtak arra, hogy miként lehet aggálytalan egy olyan szakvélemény, amelyet a szakértő úgy terjeszt elő, hogy nem adja vissza a vizsgálati tárgyat, jóllehet erre kétségkívül köteles lenne.

A vizsgált ügy álláspontom szerint lehetőséget teremt arra, hogy az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jognak, mint alapjognak újabb szegmensére világítson rá, és nem csupán a magyar, hanem az egyetemes jogállamiság történetében is mérőföldkönek számító iránymutatást fogalmazzon meg az alkotmányos intézmények számára a szóban forgó alapjog tartalmára és érvényesítésére vonatkozóan. Nézetem szerint ugyanis a jogállam védelmében és a tisztességes eljárással szemben támasztott alkotmányos követelmények körében egyszer és mindenkorra le kellene szögezni, hogy orvosolhatatlan hibában szenvedő, ellenőrizhetetlen szakvéleménnyel – a Pp.-nek az Alaptörvényre tekintettel történő értelmezése alapján – nem biztosítható a szakértői bizonyítás jogállami ítékezés számára elégséges szintje, mert különben azonnal sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, melyet az Alaptörvény mint legmagasabb szintű jogforrás garantál.

A hazai jogrend és ítélezési gyakorlat súlyos fogyatékoságaként értékelem, hogy nincs egységes iránymutatás arra nézve, hogy jogállami körülmények között egy igazságügyi szakértői véleménynek (a szakértői eljárás egészének) milyen minimumkövetelményeket kell teljesítenie ahhoz, hogy ítélet legyen rá alapozható. Különösen azért fájó a hiány, mert a bíróságok – helyteleníthető módon – olyan esetekben is előszeretettel támaszkodnak erre a bizonyítási eszközre, amikor valójában jogkérdést kellene eldönteniük. A közelmúltban a Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság hozott a szóban forgó kérdés szempontjából etalonnak számító határozatot. A felsőbbíróság ugyanis általános érvénnyel szögezte le, hogy egy szakértői vélemény, amely gyakorlatilag kinyilatkoztatásra korlátozódik, de sem a megállapítás alapjául szolgáló tényeket, sem e tények feltárásának módját nem tartalmazza ellenőrizhető módon, lényeges fogyatékoságban szenved és nem vehető figyelembe bizonyítékként.²⁹

29 Lásd részletesen a Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság 2017. március 22-én kelt GZ Ra 2016/19/0350. számú határozatát, melyben a bíróság egyértelműen a szakvélemény ellenőrizhetőségének követelményét fogalmazza meg, és azt is kimondja, hogy amennyiben valamely bíróság vagy hatóság

Látva a hazai rendesbíróságok gyakorlatát, álláspontom szerint e követelmény kimondása az Alkotmánybíróságra vár, és talán erre kínál egyszeri alkalmat a fentiekben részletezett példátlan ügy.

Mivel a polgári perben kiemelt bizonyítási eszköz a szakvélemény, ezért álláspontom szerint konkretizálni szükséges, hogy az eljárás tisztességességével kapcsolatos követelmények fényében milyen elvárásokat kell(ene) támasztaniuk a bíróságoknak a jogállami szakértői eljárással szemben. A tisztességes polgári eljárásnak ugyanis a tisztességes szakértői eljárás is része. Ebből a szempontból a szakértői eljárásnak alapvetően négy fő mozzanata különböztethető meg: a) a szakértő kirendelése, b) a vizsgálati tárgy szakértő általi átvétele, c) a szakértői vizsgálat, d) a vizsgálati tárgy visszaadása és a szakértői vélemény benyújtása.

A tisztességes eljárás követelményével nézetem szerint kizárólag az a kirendelés egyeztethető össze, amelyre a felek egyikének sincs semmilyen ráhatása, vagyis amint például bármelyik fél név szerint megjelöli az általa kirendelni kért szakértőt, úgy ez a szakértő a bíróság által nem rendelhető ki a perben. A tisztességes szakértői eljárás elengedhetetlen feltétele tehát a szakértői kirendelés peres felek általi befolyásolhatatlansága. (Ugyancsak összeegyeztethetlennék érzem a tisztességes eljárás követelményével, ha olyan szakértőt rendel ki a bíróság, aki egyedül jogosult valamely eljárás alkalmazására, mert ez teljes kontrollnélküliséget eredményez.)

Már a kirendelés mozzanatához is kapcsolódik a feleket megillető azon jog, hogy kérdéseket intézzenek a kirendelt szakértőhöz. A 3068/2020. (III. 9.) számú AB határozat tanúsága szerint ennek hiánya az eljárás tisztességtelenségét eredményezheti.

A következő lényeges mozzanat a vizsgálati tárgy szakértő általi átvétele. A szakértő nem ritkán egyetlen példányban rendelkezésre álló, pótolhatatlan vizsgálati tárgyat vesz magához a bíróságtól, vagyis fokozott körültekintéssel kell eljárnia. A tárgy vizsgálatával járó szakértői működés jogi kerete kötelmi jogi szemszögből egy letéti elemekkel vegyes vállalkozási szerződés. A szakértő a vizsgálati tárgyat a bíróságtól alletétbe veszi. Ezen (al)letéti szerződés alapján a szakértő mint letéteményes főkötelezettsége, hovatovább a letét fogalmi eleme, a vizsgálati tárgy őrzése és visszaszol-

ellenőrizhetetlen szakvéleményre alapoz, úgy ez a tényállás feltárása körében elkövetett súlyos mulasztásnak minősül.

gáltatása. Éppen ezért, ha a vizsgálati tárgy a szakértőtől bármilyen okból eltűnik, az – a letét szabályaira is figyelemmel – teljes egészében a szakértő felelőssége. A későbbiekben erről még esik szó.

Alaposabb elemzést igényel a szakértői vizsgálat kérdése. Álláspontom szerint ebben a körben a tisztességes eljáráshoz fűződő jog legfontosabb részjogosítványa a szakértői eljárás átláthatósága és nyomon követhetősége, vagyis a traceability.

Attól a pillanattól kezdve, hogy a szakértő magához veszi a vizsgálati tárgyat, szigorú számadási kötelezettség terheli azon teljes időszak vonatkozásában, amely alatt a tárgyat a birtokában tarja. A szakértőnek mindenkor képesnek kell lennie annak hitelt érdemlő igazolására, hogy a vizsgálati tárgy melyik időpontban, milyen célból hol található, továbbá garantálnia kell, hogy azt semmilyen illetéktelen behatás – sem a szakértő, sem más részéről – nem éri. Kiemelt jelentősége van a szakértői vizsgálat elvégzésének, ideértve annak időpontját és körülményeit is. Álláspontom szerint a tisztességes szakértői eljárás követelményei akkor teljesülnek maradéktalanul, ha a szakértő a vizsgálati tárgyat hatósági tanúk jelenlétében veszi magához, és ha a vizsgálatot helyben elvégezni nem tudja, a kísérletükben egyenesen a vizsgálat elvégzésének helyszínére megy, és a tárgyat a felügyeletük alatt nyomban megvizsgálja, majd pedig azonnal visszaszolgáltatja a kirendelő bíróságnak. Hasonló értékű garanciaként fogható fel a felek és az általuk felkért szakértők jelenléte a szakértői vizsgálat során.

Minden, ami ezekhez az ideális esetekhez képest visszalépés, az elviekben alkalmas arra, hogy kétségeket ébresszen az eljárás tisztességességével kapcsolatban.

A következő lényeges mozzanat a szakértői vélemény elkészítése és benyújtása. A szakértői vélemény a szakértő eljárásának produktuma, mely a perben fontos bizonyíték. Tartalmát és formáját illetően érvényesülnek jogszabályi előírások, így most csupán az eljárás tisztességessége szempontjából vizsgálom meg a kérdést. Ha a szakértő úgy nyújtja be szakvéleményét, hogy magát a vizsgálati tárgyat nem szolgáltatja vissza, jöllehet arra köteles lenne, akkor ez a körülmény a tisztességes jogállami eljárásban egyenesen bizonyíték voltától fosztja meg a szakvéleményt. A bíróság és a szakértő között létrejött letéti és vállalkozási szerződés ugyanis megbonthatatlan kontraktuális egységet alkot, ennek következménye pedig az, hogy a letéti szerződésből eredő főkötelelem, vagyis az őrzési kötelezettség megszegése a

vállalkozási szerződés produktumának orvosolhatatlan jogi hibáját eredményezi. Ha tehát a szakértő nem adja vissza a vizsgálati tárgyat, akkor a szakvélemény e jogi hiba miatt rendeltetésszerű használatra alkalmatlan, nem tölti be azt a rendeltetését, hogy tisztességes, jogállami eljárásban bizonyítékként legyen felhasználható. Ugyanerre az eredményre vezet, ha dologi jogi irányból közelítjük meg a kérdést. Eszerint a vizsgálati tárgy és a szakvélemény elválaszthatatlan eszmei dologegységet alkotnak, absztrakt tartozéki dologkapcsolat fűzi össze őket. A produktum a vizsgálati tárgy, mint tartozék nélkül rendeltetésszerű használatra nem alkalmas, vagyis nem lehet bizonyíték. Tisztességes eljárásban ugyanis csak az a szakvélemény lehet bizonyíték, amely átlátható, nyomon követhető és ellenőrizhető szakértői eljárás eredményeképpen keletkezett. A szakvélemény, mint bizonyíték, tisztességes beszerzésének elengedhetetlen feltétele és egyben a szakértői eljárás tisztességességének egyik minimumkövetelménye, hogy az igazságügyi szakértő a rá bízott vizsgálati tárgyat az átvételkorival azonos állapotban visszaszolgáltassa. Az a polgári eljárás, amelyben a szakértőtől ezt nem követelik meg, nem lehet tisztességes.

A konkrét ügy által felvetett kérdés tehát nem azzal kapcsolatos, hogy a bíróságok miként értékelik a bizonyítékokat, hanem kifejezetten arra irányul, hogy a tisztességes jogállami eljárás keretei között egyáltalán mi minősülhet bizonyítéknak, vagyis, hogy milyen minimumkövetelményeket kell teljesítenie a szakértői eljárásnak és a szakvéleménynek ahhoz, hogy ez utóbbit bizonyítéknak lehessen tekinteni. Ezen alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megválaszolására, a szakértői eljárással, a szakvéleménnyel és annak beszerzésével szemben támasztott alkotmányossági minimumkövetelmények meghatározására az Alkotmánybíróság jogosult, és ezen jogkör gyakorlására – miként a vizsgált eset is példázza – égető szükség mutatkozik, hiszen a bíróságok nem ritkán a jogkérdést is inkább szakkérdéssé transzformálják csak azért, hogy az ítékezés felelősségét legalábbis megosszák. További problémaként értékelem, hogy hiányoznak a kikristályosodott, egységes sztenderdek arra nézve, hogy miként kerülhet be egy szakértő vagy egy módszer az igazságszolgáltatás rendszerébe, így még nagyobb jelentőségre és még kiemelkedőbb garanciális funkcióra tehetnek szert azok az alkotmányossági minimumkövetelmények, amelyek meghatározására az Alkotmánybíróságnak a vizsgált ügy kapcsán most lehetősége nyílik.

ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉS JOGÉRTELMEZÉS – AVAGY VANNAK-E GARANTÁLT ESETEI AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉRDEMI ELBÍRÁLÁSÁNAK

Magyarország Alaptörvénye és az ennek végrehajtásaként alkotott új alkotmánybírói törvény megeremtetten a bírói döntéssel szemben igénybe vehető, ún. valódi alkotmányjogi panaszt, amely magában hordozta mintegy a magyar jogrendszer gyökeres átalakításának esélyét.¹ Ez az esély egyben lehetőség és veszély is. A törvény lakonikus megfogalmazása (t.i. az Alaptörvényben foglalt jogot megsértő bírói döntést meg lehet támadni) magában rejti annak veszélyét, hogy a taláros testület szinte minden aggályos ügyet befogad, negyedik vagy ötödik jogorvoslati fórumként egyfajta „szuperbírsággá” válik. (Ezáltal aggályok merülhetnek fel a jogbiztonság, a kiszámítható jogalkalmazás és az igazságszolgáltatás egysége, függetlensége szempontjából.)

1 Korábban magam is sokszor publikáltam a reformok jelentőségéről és a régi alkotmányjogi panasz hiányosságairól, amely miatt számos állampolgár került a jogvédelem „légüres terébe”. Alkotmányjogi panasszal kizárólag akkor lehetett a Testülethez fordulni, ha maga az alkalmazott jogszabály volt alkotmányellenes az indítványozó szerint. Egy jogilag nem kellően átgondolt (de nem feltétlenül alkotmányellenes) jogszabály merev, betű szerinti (de nem törvényellenes) alkalmazása összességében rendkívül súlyos alapjogsértést eredményezhetett. Ezt pedig sem az alkotmánybírói (jogszabállyal szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz), sem pedig a rendes bírósági út nem korrigálhatta. Például a végrendelet aljáról kizárólag a helyszínt leahagyó, vagy az öröklési szerződés első lapjára lapszámot (a szövegszerkesztő miatt) nem nyomtatató személyek esetében nem valósulhatott meg az öröklés, jóllehet az örökhagyó akaratára kétségtelen volt. Ld. CSERVÁK Csaba: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése, Jogelméleti Szemle 2016/4. sz., 11-20. o.

És azt is elképzelhető, hogy igen megszorító gyakorlat alakul ki a befogadás tekintetében. Az Alkotmánybíróság igen kevés jogsértést tart kifejezetten „alapjogsértésnek”.

A jogintézmény bevezetését követően a legnagyobb kérdés az volt, maradtak-e a jogvédelem tekintetében „légiüres terek”, amelyekben az állampolgárok mintegy a „senki földjére” tévednek, semminemű lehetőségük nem marad alapjogsérelmük orvoslására.² A valódi, német mintájú³ (vagyis a konkrét bírói döntéssel szemben igénybe vehető) alkotmányjogi panasz intézményesítése, valamint ezzel párhuzamosan az utólagos absztrakt normakontroll tekintetében a popularis actio jelentős szűkítése ugyanis azt eredményezte, hogy a taláros testület határozatai „a bírói hatalmi ág szűrőjén keresztül, illetve annak közreműködésével hatnak a jogrendszerre és a jogalkalmazás valamennyi résztvevőjére.”⁴ Ezzel álláspontom szerint számottevően megváltozott a magyarországi jogérvényesítés alkotmányos karaktere.⁵

Az alkotmányjogi panaszok elbírálása tekintetében – a jogintézmény átalakítását követően – komoly jogbizonytalanság uralkodott, különösen a befogadhatóság megítélése vonatkozásában. Az elmúlt években (Sulyok Tamás elnöki ciklusában mindenképpen) komoly elmozdulás történt az egységes joggyakorlat irányába. A jogalkalmazás – és adott esetben a jogalkotás – együttműködésére lesz szükség a teljesen adekvát és a jogbiztonságot leginkább szolgáló döntési rendszer kikristályosítása érdekében.

2 A téma szorosan összefügg az országban érvényesülő ombudsmani rendszerrel. E kérdés átfogó vonatkozásairól ld. LAJOS Edina: Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere, kézirat, Budapest 2021., 1-4. o., ill. LAJOS Edina: Az emberi jogok védelmezése vagy a közigazgatás visszásságainak orvoslása?, KRE-DiE, 2022/1. sz. 14.

3 Vö. ARATÓ Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére. In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.: Alkotmánybírósági panasz –hatáskörrel kapcsolatos kérdések, 2019. Budapest HVG-ORAC, 502-515. o.

4 STUMPF István: Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás, Gondolat Kiadó, 2020. Budapest 127. o.

5 Vö. ORBÁN Balázs: A magyar alkotmányosság karaktere, In: ORBÁN Balázs – SZALAI Zoltán (szerk.) Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere, 2019. Budapest, Mathias Corvinus Collegium, Tihanyi Alapítvány, 311-327. o.

1. Az új alkotmányjogi panasz bemutatkozása

Az első megítélt ügy kapcsán rögtön megerősítést nyert az újfajta alkotmányjogi panasz létjoga: a gyülekezés alapjogával közterületen lehet élni.⁶ A korábbi években többször előfordult, hogy a közterületi minősítés alóli kivonással akadályoztak meg tüntetéseket. Gyülekezési joggal élni csak közterületen lehet,⁷ tehát ezzel a „trükkal” ellehetetlenítettek egyébként minden kritérium tekintetében betilthatatlan tüntetéseket.

Például 2006. október 23-án a budapesti rendőrfőkapitány intézkedése „személy- és létesítménybiztosításra” hivatkozva „műveleti területté” (ami tehát nem közterület) minősítette a Kossuth teret.⁸ 2006. november 20-án az említett határozatot törvénytelen módon határozatlan időre hosszabbították meg. Ezen aggályos rendelkezés jogalapot teremtett arra, hogy a civil mozgalmak, magánszemélyek által folyamatosan benyújtott, gyülekezések megtartására tett bejelentéseket a rendőrség megtiltotta, arra való hivatkozással, hogy a Kossuth tér a fentiek alapján nem közterület, hanem „műveleti terület”. A rendőrségi törvény nem is ismerte a műveleti terület fogalmát, ez eredetileg katonai terminus technicus, amely hadműveletek, vagy például katonai védekezés (árvízellátás) okából, lezárt területet jelent.⁹

Az Alkotmánybíróság – a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése utáni első vonatkozó határozata – szerint a bíróságnak érdemben vizsgálnia

6 Vö. BÓDI Stefánia: Egyes politikai jogok bemutatása – A gyülekezési jog és a petíciós jog alkotmányos szabályozása Magyarországon és a világ más országaiban, Püski Kiadó, 2017. Budapest, 211.

7 Ld. akkor 1989. évi III. törvény 6. §.

8 Figyelemre méltó, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény első hatályos időállapota szerint kifejezetten a Kossuth téren tilos volt gyülekezési joggal élni. (4. §) Pontosan ez fejezte ki: a pártállami vezetés tartott attól, hogy e területen, a Parlament közelében fognak tüntetni. Ezen szabály megváltoztatása pedig jelképes jelentőséggel rendelkezett, mert a gyülekezési jog szükségszerű tartozványa, hogy a népképviselői szerv figyelmét fel lehessen hívni a legfontosabb társadalmi problémákra.

9 MAGYAR Attila István: A gyülekezési gyakorlásával összefüggésben elkövetett jogsértések Magyarországon 1990-2010, Doktori értekezés, 2016. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Konzulens: Cservák Csaba, 214.

kell a közterület lefoglalásáról szóló dokumentumokat is, és esetlegesen felülvizsgálnia a visszaélésszerű aktust. A korábbi rendszerben sem a normakontroll, sem a bírósági jogorvoslati út nem oldotta volna meg az ilyen jellegű problémákat.¹⁰

Érdekes módon választási jogi ügyekben az Alkotmánybíróság a befogadhatóság feltételeit nem értelmezi megszorítóan. Más esetekben a testület jogértelmezési kérdéseket nem fogad be. (E kérdéskört talán leginkább a 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat próbálja elvi szinten tisztázni.) A 31/2013. (X. 28.) AB határozatban a testület a jelölésért való juttatás tilalma alól – helyesen – kivonta a párt aktivistáit, tehát az ajánlásokat gyűjtő pártaktivistákat eszerint lehet jutalmazni. Az 1/2014. (I. 21.) AB határozat értelmében, bár a törvény szerint munkahelyen tilos ajánlószelvények gyűjtése, az Országház épülete nem számít a képviselők munkahelyének. Mindkét határozat a teleologikus jogértelmezésre alapozott, és a jogintézmények céljából indult ki, amikor megsemmisítette az alapul szolgáló kúriai határozatokat. (Bár a döntések logikája elfogadható, mégis elgondolkodtató, hogy a sok ügy befogadásáról őrizkedő testület szűk értelemben véve lényegében jogértelmezési kérdésekben, mondhatni *contra legem* vállalta fel a döntést. Elvileg az is elképzelhető lett volna, hogy az AB mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet állapít meg, és az említett joghézagok vonatkozásában a törvény magyarázó kiegészítését rendeli el.) Az utóbbi esetben a testület egyértelműen jogértelmezést folytatott le, méghozzá a választási eljárási törvény egyik rendelkezésének értelmezését.

2. Mikor van mód alkotmányjogi panasz benyújtására?

Ennyire kristálytiszta a helyzet az alkotmányjogi panaszok megítélésében? A jogszabályi változásokat követően pár évet várni kellett az autentikus következtetések levonására. Viszonylag konzekvens gyakorlatnak tűnik, hogy az Alkotmánybíróság visszautasítja: 1) a felhasznált bizonyítási eszközök kiválasztását vagy mellőzését, 2) a tényállás megállapítását, 3) a bizonyítékok bíróság általi értékelését, 4) az alkalmazandó jogszabályok kiválasztását

¹⁰ 3/2013. (II. 14.) AB határozat.

vitató beadványokat.¹¹ Arra már kevésbé találunk szilárd támpontot, hogy melyek a testület által garantáltan befogadott ügyek. Talán kicsit sommásan megfogalmazva: általában azon ügyeket fogadja be az AB, melyek esetében a szubsumáláskor, illetőleg a jogszabály értelmezésekor figyelembe sem vették az Alaptörvény konkrét vonatkozó cikkét.

A fentiek szerinti első három kategória egyértelműnek tűnik: ezek kifejezetten „ténybíróági” kérdések, a klasszikus kontradiktórius igazágszolgáltatáshoz tartoznak. (A rágalalmazással, becsületsértéssel kapcsolatos ügyekben viszont egyes szerzők szerint sokszor összeforrnak a ténykérdések és jogkérdések.¹²) Az alkalmazandó jog kiválasztásával kapcsolatos ügyek kizárása már aggályos lehet.¹³ Jóllehet csak egy szűk, áttételes vonatkozása kérdésnek az alkalmazandó jog kiválasztása nemzetközi magánjogi szempontból, de a külföldi jog alkalmazása magyar jogrendbe ütközésének vizsgálata kifejezetten alkotmányossági aspektus. Tehát eleve megdől az általános szabály, hogy egyedi ügyekben, az alkalmazandó jog kiválasztásának nem lehet alkotmányossági kontrollja. (Ugyan ezt a rendes bíróságok

11 TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Jogtudományi közlöny*, 2014/5. sz., 231. o.

12 A „ténybíráskodás” megjelenéséről az Alkotmánybíróság gyakorlatában ld. ORBÁN Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. Nr. 2016/20., Pázmány Law Working Papers, i.m. 21-24. o. Ezen kérdéskör összefügg a szólásszabadság mint alapjog hatókörével is. Ami ebbe nem fér bele, az nem alkotmánybíróági hatáskör. Ld. TÖRÖK Bernát: A szólásszabadság hatóköre és az általa nyújtott védelem, *Magyar Jog*, 2015/7-8. sz. Amennyiben az alkotmánybíróági határozatok indokolásának egésze kötelezőnek tekintjük (ld. majd alább) a rendes bíróságokra nézvést, az természetszerűleg növeli a testület ténybíróági jellegét.

13 A szubsumáláskor különösen ún. jogszabály-összeütközések esetén kifejezetten fontos lehet, hogy Alaptörvénynek nem megfelelő jogszabályt – vagy legalábbis annak alkotmányellenes értelmezését – ne alkalmazzuk. Ld. erről Szász István kiváló monográfiáját, mely szerint többek között léteznek nemzetközi jogszabály-összeütközések, interregionális jogszabály-összeütközések, interperszonális jogszabály-összeütközések és intertemporális jogszabály-összeütközések. Ld. SZÁSZ István: *Jogszabály-összeütközések*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973. Budapest, 6. o.

végzik, de annál inkább felmerülhet később ilyen ügyek Alkotmánybíróság előtti megtámadása. Azt viszont hozzátehetjük, hogy alapjogsértés vagy alkotmányosértés kategóriája között is disztingválunk kell.¹⁴⁾

Továbbá rendszerint a jogértelmezési kérdéseket sem tekinti az Alkotmánybíróság alapjogi vonatkozásúnak.¹⁵⁾ A testület gyakorlata folyamatosan fejlődött és formálódott az elmúlt években. Különösen ezért is érdemel különös figyelmet az egyik viszonylag újabb, témánkat érintő döntés, a 3056/2017. (III. 20.) AB végzés. Ezen ügy indokolásában markánsan megjelenik, „hogy a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak.¹⁶⁾ Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; legutóbb megerősítette: 3246/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [19]}.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a bírói döntések felülvizsgálata során az Alaptörvényben és az elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezményekben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését

14 Ld. erről részletesebben TÓTH J. Zoltán: Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most... In RIXER Ádám (szerk.): Állam és közösség, KRE-ÁJK, Budapest, 2012, 347-356. o.

15 Például az alábbi, nagyrészt visszautasított ügyekben volt utalás jogértelmezési kérdésekre. 3056/2017. (III. 20.) AB végzés, 3050/2017. (III. 20.) AB végzés, 3040/2017. (III. 7.) AB végzés, 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, 9/2016. (IV. 6.) AB határozat.

16 Varga Zs. András viszont komoly érveket hoz fel az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéről. Eszerint:

1. elsődleges alapjogvédő állami intézménynek a rendes bíróságokat tekinti;
2. az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, még ha rendkívül sajátos is;
3. az alkotmányjogi panasz benyújtójának alanyi joga van ahhoz, hogy ügyében az Alkotmánybíróság határozzon;
4. az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényen alapuló joga van ahhoz, hogy az alkotmányellenes bírósági ítéletet megsemmisítse,
5. a jogsérelemnek ezért az Alkotmánybíróság eljárása folytán kell orvosolhatónak lennie, különben a panasz a jogorvoslati jellegét veszítené el, ami lényegi elem, mert ez különbözteti meg az utólagos normakontrolltól.

Ld. VARGA ZS. (2016) 1-2. o.

garantálja {erről lásd például: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelt-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a *bíróságok jogértelmezése* helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4], legutóbb megerősítette: 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}.”

Az említett határozatokat nem helytelenítjük, csak az említett általános vezérelv következetességét szeretnénk – a jövőre nézvést – tisztázni.

Ha a jogértelmezés nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, akkor igencsak nehéz meghatározni, hogy viszont mik lehetnek a befogadható alkotmányjogi panasz tipikus kategóriái... Persze lehet úgy disztingválni, hogy többféle lehetséges jogértelmezés közül nem dönthet a testület, még ha az egyik aggályos is a szakjogági dogmatika rendszerében. Legföljebb azt zárhatja ki, hogy az egyik – kifejezetten alapjogsértő – értelmezést használják a bíróságok.¹⁷ (E szempontból a megszokott elnevezéshez igazítva „negatív jogalkalmazó” az Alkotmánybíróság.¹⁸) Persze e kettő elhatárolása igencsak nehéz a gyakorlatban, a határok elmosódnak közöttük.¹⁹

Felvethető akár egy pozitív, akár egy negatív lista meghatározása. Vagyis vagy azt kellene törvényileg meghatározni, hogy mik az alkotmányjogi panasz befogadásának kifejezett esetei, vagy pedig azt, hogy milyen esetekben nincs mód indítványozásra.

17 Tehát ha egy jogszabálynak ad absurdum 3 értelmezése is elképzelhető, de ebből az Alkotmánybíróság az egyiket alaptörvény-ellenesnek nyilvánítja, a „maradék” 2-ből a rendes bíróság (végső fokon a Kúria) dönti el, melyiket alkalmazza.

18 Az elterjedt „negatív törvényhozó” elnevezés is aggályos. Ennek igen logikus levezetését ld. VARGA Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei, Eljárásjogi szemle, 2016/1. sz, 1. o. Ezen logika szerint – a hivatkozott szemléletes megfogalmazás alapján – a rendes bíróságokat negatív szerződéskötőnek, negatív bünelkövetőnek lehetne titulálni.

19 Ld. pl. a már említett 1/2014. AB határozatot.

E sorok írójának álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz létjoga különösen akkor megalapozható, ha az esetre szubszumálható jogszabályok tekintetében joghézag áll fenn.²⁰

Arra az általános esetkörre²¹ is találunk példát, hogy az Alkotmánybíróság – többek között – azért is fogadott be egyes ügyeket, mert az eljáró bíróság ítéletében kifejezetten azt deklarálta: nem vesz figyelembe alkotmányos alapjogi szempontokat.²²

3. Alapjogok alkalmazása a rendes bírósági szakaszban

Álláspontom szerint a fenti kérdéskör elválaszthatatlan szűkebb témánktól. Amennyiben ugyanis a rendes bíróság alkotmányértelmező tevékenységet folytatott a peres eljárásban,²³ autentikus Alaptörvény-értelmezési fórumként az Alkotmánybíróságnak kell kimondania a végő szót.²⁴

20 Joghézagról akkor beszélünk, ha valamiről nincs szabály, holott valamilyen felsőbb szintű elv vagy norma miatt kellene, hogy legyen. Rejtett joghézagon érthetjük – Larenz nyomán – azt a helyzetet, amikor valamiről rendelkezik egy szabály, de valamilyen felsőbb szintű rendelkezés vagy jogelv miatt egy lex specialis léte lenne indokolt; az általános szabály szubszumálását aggályosnak tarthatjuk. „A hézag itt a korlátozás beiktatásának hiányából áll.” Ld. POKOL Béla: Jogelmélet, Századvég Kiadó 2005. Budapest, 143. o.

21 Ennek határozott gyakorlata mutatható ki a német Alkotmánybíróság döntéseiben. Eszerint olyan hibában kell szenvednie a bírósági döntésnek, mely az alapjogok mellőzésében áll. Ez a magyar törvényhez képest legalább némi „pozitív” meghatározás, azon tekintetben, hogy mi valósíthatja meg a bírói döntésen belül az alapjogsértést. CSEHI Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán, Alkotmánybírósági szemle, 2011/1. sz., 105. o.

22 Ld. ORBÁN i.m. 15. o. Így volt ez a 3/2015. (II.2.) AB határozatban. Vö. alább a befogadhatóság szempontjaival.

23 Vö. JUHÁSZ Imre: Alapjogok és polgári perrendtartás: A Pp. szabályainak vizsgálata az Alkotmánybíróság gyakorlatában, In: MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.) 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara : a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I.-II. kötet) Budapest 2018., ELTE Eötvös Kiadó, 146-157. o.

24 Vö. JUHÁSZ Imre: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata,

Vagyis az ilyen ügyekben be kell fogadni az indítványokat. Az megint csak határesetet jelent, ha a polgári-, büntető- vagy közigazgatási bíróság²⁵ az Alaptörvény 28. cikke alapján az az alkalmazott jogszabály értelmezését az Alaptörvénnyel összhangban lefolytatta le. Természetesen ez nem mindig derül ki szövegszerűen az ítéletből. Amennyiben az alaptörvény-konform értelmezést a bíróság deklarálja is, akkor könnyen megállapítható az Alkotmánybíróság hatásköre. Ha viszont nem, akkor nehéz kimutatni az ítéletben az alkotmányjogi összefüggést és külön érvelni kell mellette az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának elemzésekor. (Külön kategóriát jelent, ha a jogértelmezést a Kúria végezte jogegységi eljárásban, mert akkor a jogegységi határozat külön is vizsgálendő az Alkotmánybíróság által.)

A talán legösszetettebb a kérdés az *alkotmánykonform* jogértelmezés aspektusa. Az általunk irányadónak tartott 12 értelmezési mód²⁶

különös tekintettel a polgári bíróságokra, In: ZAKARIÁS Kinga (szerk.) Az alkotmánybírósági törvény kommentárja, Budapest, Magyarország, Pázmány Press (2022) 59-77. o.

25 Különösen fontos ezen kérdés jövőbeli átgondolása amiatt, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok álláspontom szerint meglehetősen textualista értelmezést folytattak a korábbi években. A koncepcionális kérdésekről átfogóan ld. DARÁK Péter: A közigazgatási bíráskodás jövőbeni irányai, Új Magyar Közigazgatás, 2015/4. sz. 55-56. o.

26 A komplex szemlélet miatt mindenféleképpen célszerű a korábbi egyszerű négyes módszer helyett a „Bielefeldi Kör» által kiteljesített 12 kategóriából kiindulnunk.

1. A jogi szöveg értelmezése a használt szavak hétköznapi jelentése szerint. A jogi szakszavaknak és kifejezéseknek az átlagos állampolgár számára, a mindennapi életben betöltött jelentéséből indul ki ez az értelmezési mód.

2. A szöveg interpretációja a benne használt szavak esetleges speciális-technikai jelentése alapján. Ez a (jogász) szakember számára, a szakma gyakorlásával összefüggésben betöltött jelentése alapján magyarázza a szöveg összefüggéseit.

3. A kontextuális nyelvtani módszer a jogi normák kifejezéseit a kérdéses jogszabály vagy az összességében vonatkozó jogszabályok egészébe beágyazottan ruházza fel értelemmel.

4. A doktrinális-jogdogmatikai, jogirodalmi értelmezés. Ez az adott jogág belső összefüggés-rendszeréből indul ki. A nyelvi elemek „összecsiszolt jogfogalmi piramisban” betöltött rendeltetést veszi alapul. Ebben az ellent-

közül az egyik ugyanis az alkotmányos alapjogok (vagy akár alapelvek) fényében történő interpretáció.²⁷ (Ennek követelménye megjelenik az Alaptörvényben is.) Amennyiben az eljáró bíróság kifejezetten alapjogok fényében értelmezte az alkalmazandó jogszabályt, úgy álláspontunk szerint egyértelműen fennáll az alapjogi relevancia. (Az Alaptörvénnyel összefüggő értelmezés autentikus letéteményese ugyanis egyértelműen a

mondás-mentes rendszerben kell minden kifejezés pontos helyét megtalálni.

5. A joglogikai maximák, jogelvek mentén történő értelmezés. Ez a módszer a formális logika eszköztárát hívja segítségül.

6. A (bírói) precedenseken alapuló értelmezés. A felsőbírósági gyakorlat által kialakított jelentéstartalomnak megfelelő értelmezésből vezeti le az adott esetre vonatkozatható jogi szabályozás elvi tatalmát.

7. Az analógia útján való értelmezés. Joghézag esetén az adott jogág belső logikai szabályainak figyelembevételével az esetre alkalmazható más jogszabályokból, jogelvekből vezeti le a jogi megoldást.

8. A jogági alapelvek, illetőleg általános jogelvek fényében történő értelmezés. A megoldást a jogrendszer egészét átfogó, valamint a jogág saját, belső jogelvei alapján történő értelmezéséből vezeti le.

9. A konkrét jogalkotó (feltehető) akarata alapján való értelmezés. A jogalkotó által elérni kívánt cél, a felmerülő társadalmi probléma orvoslására adott válasza alapján vezeti le a jogi megoldást.

10. A jogszabály célja szerinti értelmezés. Ez nem az adott jogalkotó (pl. a Magyar Országgyűlés 2010-ben), hanem az „elvonat, ideális” törvényhozó által vélhetően elérni kívánt hatást veszi alapul.

11. Az alkotmányos alapjogok (esetleg alapelvek) szerinti értelmezés. Az adott jogrendszer, vagy alkotmány saját jogelvei, a katalogizált, valamint a széles körben elfogadott alapjogok tartalmának meghatározására tekintettel értelmezi a jogági szabályozást.

12. A mögöttes etikai-erkölcsi elvek mentén történő interpretáció. A társadalomban, kultúrában széles körben ismert és elfogadott általános magatartásszabályok, és életvezetést meghatározó alapelvek figyelembevételével értelmezi a jogszabályt.

Ld. POKOL 2005, 218-240. o

27 Tóth J. Zoltán még felveti az összehasonlító és a nemzetközi egyezmények szerinti interpretációt mint külön módszert. Ld. TÓTH J. Zoltán: A jogértelmezéshez használt módszerek a mai magyar felsőbírósági gyakorlatban, Magyar Jog, 2012/4., 193-208. o.

taláros testület.) A bíróságok azonban rendszerint nem deklarálják (nem is kötelezettségük), hogy éppen melyik jogértelmezési módot választották. Sőt, az igazán objektív interpretáció titka, hogy adekvát módon a lehető legtöbb módszert figyelembe vegye. A legkiterjesztőbb felfogás szerint: ha az alapjogokat és az Alaptörvényt kicsit is tekintetbe vette a bíróság, úgy fennáll az alkotmányjogi panasz lehetősége. (Ez azonban valamilyen mértékben szinte bármely jogesetre ráhúzható.) És hogy ítéldjük meg azon helyzeteket, ahol – az alapjogok hatására is – kicsit szövegtől elszakadóbb, kiterjesztőbb értelmezést használtak az alsóbb szintű fórumok, de ezt nem deklarálták kifejezetten? Álláspontom szerint ezek a legnehezebben megítélhető esetek, mert indokolt lenne az Alkotmánybíróság eljárása, de az általános vezérelv (t.i. jogértelmezési kérdésekben főszabály szerint nincs hatáskörük) szerint mégis a visszautasításra van nagyobb esély.

Arra is fel kell hívnunk a figyelmet, hogy már pusztán a valódi alkotmányjogi panasz léte is valamilyen mértékben az alapjogi szemléletre sarkallja a rendes bíróságokat,²⁸ lényegében az eljáró bíróság valószínűleg beépíti szempontjai közé – hasonlóan a hagyományos jogorvoslati fórum elvárásaihoz – az Alkotmánybíróság várható döntési aspektusait.²⁹

4. Aktív alapjogvédelmi irányok

Érdekes, hogy a szakmai közbeszéd által nem tipikusan alkotmányos alapjogként besorolt tisztességes eljáráshoz való jog, illetőleg a szerződéses szabadság tekintetében az Alkotmánybíróság felállított bizonyos következetes mércéket, amelyeket alkotmányjogi panaszok vonatkozásában is érvényesíteni igyekszik.

Az Alaptörvény rendszerében elkülönül a tisztességes hatósági eljáráshoz és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn

28 Vö. ZAKARIÁS Kinga: A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Jogtudományi Közlöny*, 2010/2. sz., 98-104. o.

29 Ld. ORBÁN i.m. 13-14. o.

belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

A XXVIII. cikk (1) bekezdés kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörével összefüggésben – megerősítette *a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők.*³⁰

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a tisztességes eljárás *alkotmányos követelménye* a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez *az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.*”³¹

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésén alapuló tisztességes hatósági eljáráshoz való jog lényege, hogy jogállami keretek között *a „tisztességes” karakter* minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Az egyes eljárások sajátosságainak figyelembevétele mellett meg kell jelennie *a fair eljárás követelményeinek*, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni.³² E jogok érvényesíthetősége a hatóság

30 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [27].

31 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34].

32 Vö. ARATÓ Balázs: A tisztességes polgári eljárás főbb ismérvei az EJEB és az Alkotmánybíróság gyakorlatában, KRE ÁJK Alkotmánybíráskodás és bírói jogalkalmazás Kutatóműhely, kézirat, ill. ARATÓ Balázs: Die universellen Standards eines rechtsstaatlichen Zivilverfahrens im besonderen Hinblick

működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29]}

A 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat akként fogalmazott, hogy „*a Magyarország gazdasági alaprendjét meghatározó Alaptörvény M) cikkéből következő szerződési szabadság – mint a piactudasági lényegi eleme [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55.] – (nevesítetlen) alkotmányos jog, de nem minősül alapjognak, mivel az Alkotmánybíróság azt nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezette le*” {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.” (Ld. továbbá 33/2015. (XII. 3.) AB határozat indokolás [23])

A hivatkozott alkotmánybírósági megállapítások alapján kijelenthető, hogy a szerződéses szabadság, mint önálló alkotmányos jog összefüggésben áll a tulajdonhoz való alapjoggal. A 33/2015. (XII. 3.) AB határozat egyértelműen megállapította a szerződéses szabadsággal összefüggésben, hogy „a szerződéses szabadság az Alaptörvény M) cikkéből és a XIII. cikk (1) bekezdéséből következik, nem alapvető jog, *azonban önálló alkotmányos jogként élvezi az Alaptörvény védelmét*, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az *Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható*. A korlátozás alkotmányossága azonban nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, hanem – figyelemmel a közérdekre is – az észszerűségi tesztet alkalmazva bírálendő el.” {33/2015. (XII. 3.) AB határozat Indokolás [26]}.

A fenti döntés tehát egyértelműen kimondja, hogy a szerződéses szabadságra lehet alkotmányjogi panaszt alapítani, azonban a korlátozás alkotmányossága nem az általános alapjogi teszt szerint bírálendő el.

5. Egy „határmezsgye”: a tulajdonhoz való jog

A „jogsértés” és az „alapjogsértés” határvonalainak megállapításánál különösen érdekes a tulajdonhoz való jog megítélése. (Ezt majd alább a közforgalom elől el nem zárt magánút esetében látni fogjuk.) A 3329/2020. (VIII. 5.) AB határozat az alábbiak szerint rendelkezik. Az

auf die Praxis des Europäischen Gerichts für Menschenrechte und des ungarischen Verfassungsgerichts, In: Festschrift Matthias Neumayr, 1-4. o.

Alaptörvény az alapvető jogoknak és kötelezettségeknek az alapvető szabályait alkotja meg, a részletes szabályok meghozatalára az Alaptörvény – az I. cikk (3) bekezdése keretei között – a törvényhozót hatalmazza fel. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése pedig a tulajdon elvonására vonatkozik. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését eddig több alkotmánybírósi határozat értelmezte: „A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői.”³³

Az Alaptörvény az alkotmányos tulajdon körében törvényben meghatározott jogosultságokat véd azzal, hogy az Alkotmánybíróság az egyes esetek eldöntése kapcsán más alapvető jogok és alkotmányos értékekkel együtt szemlélve még a tulajdonjog alkotmányos védelmi körébe vont további jogi pozíciókat. Ebből következik, hogy az Alaptörvény XIII. cikke a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi {például: 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123; 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]}. A tulajdonjog alkotmányos védelmének a polgári jogi tulajdonon kívüli, egyéb vagyoni értékű jogokra való kiterjesztése mögött a tulajdonnak az egyén autonómia-védő funkciója áll [vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat].

Különösen a dőlt betűvel kiemelt szövegrész az, amelyet olvasva elmosódik a határvonals³⁴ az alapjog és a Ptk. által biztosított alanyi jog

33 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]; idézi: 3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]

34 A közjog és magánjogi közötti határterületről ld. még ARATÓ Balázs: Sajátos

között.³⁵ Ez pedig akár egy igen aktivista alapjogvédelmi gyakorlatot honosíthatna meg.

6. Egy tipikus (?) ügy tanulságként

Egy (közforgalom elől el nem zárt magánutat magában foglaló) ingatlan kapcsán nagyon érdekes elvi kérdések vetődtek fel. A vonatkozó ügyben ugyanis első látásra tipikusan tulajdonhoz való jog mint alapjog sérelme vetődött fel. A tulajdonos (az út miatt) sem használni, sem hasznosítani, sem értékesíteni nem tudta megfelelően ingatlanát – a rendes bíróságok ezt pedig a tételes jogszabályok alapján törvényesnek tartották.

Összegezve a történeti tényállást világosan megállapítható, hogy egy termelőszövetkezeti (később magántulajdonú) ingatlanon az állam (a Fővárosi Tanács állami, végrehajtói típusú szerv) anélkül épített utat, hogy azt kisajátította, vagy megvásárolta volna, vagy akár csak a tulajdonos hozzájárulását kérte volna. Mindezen eljárás pozitív jogi értelemben az akkori, 1970-es évekbeli írott jog alapján lehetséges, ugyanakkor mindenféleképp a tulajdonhoz való alapvető jogot sértő eljárás volt. A Fővárosi Tanács (majd Önkormányzat) nem gondoskodott a közhiteles nyilván- tartásokon a ráépítés tényét rögzíteni, ezzel a felperest megtévesztette és számára jelentős üzleti kárt okozott hatósági mulasztásával. Ráadásul a Mélyfúró utca területének rendezetlenségét már a felperes vásárlása előtt bizonyíthatóan ismerte, de azt mégsem oldotta meg.

A támadott bírósági *ítélet* az indítványozók álláspontja szerint súlyosan sérti az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltósághoz való jogot, a vállalkozáshoz való alapjogot (Alaptörvény XII. Cikk), illetve főképp a tulajdonhoz való jogot (Alaptörvény XIII. Cikk). Sérti továbbá a Nemzeti Hitvallás gondolati lényegét is, mely szerint az állam nem vállal kontinuitást a szocialista jogrendszerrel.

jogvédelem: jogorvoslat közjog és magánjog határán, In: CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila (szerk.) Az adekvát alapjogvédelem, 2017. Budapest, Porta Historica (2017) 135-146. o

35 Vö. TÉGLÁSI András: A tulajdonjog védelme a régi és az új Ptk-ban az Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében, Acta Universitatis Szegediensis : forum : acta juridica et politica, 2014/2. sz. 179-195. o.

Az ítélet további alkotmányos összefüggése, hogy ellentmond az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, amely szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Sérti az emberi méltósághoz való jogból levezetett cselekvési szabadsághoz és önkiteljesítési szabadsághoz való jogot is. Ezen alapjogok egyrészt a jogi személyeket is megilletik, másrészt a felperes cég a vállalkozók személyével összeforr, tehát lényegében a cég mögött álló természetes személyek alapjogait is sérti a bírósági ítélet.

Az Abtv. 29. §-a alapján az alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta, mert a szubszumálás során egyáltalán nem vette figyelembe a vállalkozáshoz és tulajdonhoz való alapjogot.

Az alkotmányjogi probléma alapvető jelentőségű. Azt kell ugyanis tisztázni, hogy a tulajdonhoz való jog alkalmazott szabályai (és azok alkalmazása) garantálják-e a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot. Másrészt több jogesetnél is felmerül az, hogy – mivel a tulajdonhoz való jog nem évül el – a szocializmus idején hatályos, jogállami nézőpontból erősen aggályos jogszabályok a tulajdoni láncolat miatt a mai napig éreztetik hatásukat.³⁶

A bíróság súlyosan megsértette a tulajdonhoz való alapjogot és durva alaptörvény-ellenességet követett el a felperes kárára az alkalmazandó jogszabály kiválasztásával a II. és III. rendű alperes vonatkozásában. Nem vette figyelembe a tulajdonhoz való jogot, viszont figyelembe vette – tévesen – az 1988. évi I. törvényt az ingyenes úthasználat tekintetében. Az 1988. évi I. törvény 2. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a törvény hatálya kiterjed „a közutakon, valamint az állami és helyi önkormányzatok tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken kialakított várakozási területen járművekkel történő várakozás rendjére.”

36 Az egész levezetés alapján egyértelmű, hogy a fenti jogbizonytalanság nem fér bele a jogállamiság keretébe. Ez azért is megemlítendő, mert máskülönben láthattunk igen sok jogesetet, miszerint egyes gondolkodók, közéleti személyek tetszés szerint belemagyarázhatják saját szubjektív álláspontjukat a jogállam képlékeny fogalmába. Vö. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány?* – A joguralom dogmatikája, Budapest, Századvég Kiadó, 2015. 228., ill. ORBÁN Balázs – PALKÓ Attila: *A Jogállami Univerzum Tágulásáról és Ennek Veszélyeiről*, Kommentár, 14/2., 31-40. o.

Mindebből az következik jogilag, hogy a mind az első, mind pedig a másodfokú bíróság által hivatkozott 3. § (1) bekezdés, amely szerint „A közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. Jogszabály gyalogosok és járművek közlekedését egyes közutakon korlátozhatja vagy kizárhatja.” Kizárólag az önkormányzati tulajdonban álló közforgalom elől el nem zárt magánútra vonatkozóan engedi meg a korlátozás nélküli használatot és ezen jogszabályhely – a törvény hatályának hiánya miatt – nem jelenthet jogalapot a tulajdonjog részjogosítványként megjelenő hasznosítás (díjbeszedés) lehetőségének a korlátozására.

A fent hivatkozott törvénysértésen keresztül a bíróság megtámadott ítélete minden kétséget kizáróan sérti a tulajdonhoz fűződő alkotmányos alapjogot, hiszen a felperes saját tulajdonán keresztül húzódó út díjmentes használatának a kikényszerítése sérti a jogállamiság elvét, amely anyaelvből egyebek mellett a tulajdonhoz való jog is eredeztethető.

Az az abszurd jogi helyzet állt elő, hogy a tulajdonos nem kérheti tulajdonának kisajátítását. A Fővárosi Önkormányzatnak jelen helyzetben nem érdeke a kisajátítás. Miért is lenne az, ha minden felelősség, teher és kötöttség nélkül használhatják más tulajdonát?

A perben felvetődött: csak utólagos ráépítésnél kötelező a megvásárlás? Azért, mert főszabály szerint, ha valaki előzőleg épített rá, akkor – az ingatlan-nyilvántartás ismeretében – a vevőnek lehetősége van nem megvásárolni az ingatlant. Ha pedig mégis megvásárolta, akkor joga van átalakítani, mert egyéb esetben elképzelhetetlen olyan jogszabály, amely alapján valaki minden jogcím nélkül használhatja más ingatlanát. Ráadásul a peres eljárás időtartama alatt kezdeményezték az építési területből magánúttá való átminősítést, ami az ingatlanrész más irányú felhasználását lehetetleníti el. Ez pedig durván sérti a jogállamiságot, mert az állam (önkormányzat) magánjogi érdekeit közjogi eszközeivel visszaélve védelmezi. Tegyük hozzá, hogy az ingatlan megvásárlásának kötelezettségét nem csak a ráépítés szabályai, hanem az utakra és az önkormányzati tulajdonra vonatkozó (e beadványban is elemzett) normák is alátámasztják.

Az 1988. évi I. törvény 32. § (3) bekezdése értelmében, ha a törvényben megjelölt utak forgalmi jellege (az út jelentősége, forgalmi terhelése és a

forgalom összetétele) megváltozik, a hatáskörrel rendelkező közlekedési hatóság országos közút esetén a vagyonkezelő, helyi közút és magánút esetén a tulajdonos kérelmére a vonatkozó elfogadott terület-, illetve településrendezési eszközök szükség szerinti módosítását követően az országos közút helyi közúttá vagy magánúttá, a helyi közút országos közúttá vagy magánúttá, a magánút helyi közúttá vagy országos közúttá minősítéséről határozatot hoz. Az utak tulajdonosai ezt követően az utak tulajdonjogának egymás javára – helyi és országos közutak esetén térítés nélkül – történő átadásáról a változások ingatlan-nyilvántartáson való átvezetésére alkalmas megállapodást kötnek. Amennyiben a közlekedési hatóság állami tulajdonú ingatlanon megépített utat helyi közúttá vagy önkormányzati tulajdonú ingatlanon megépített utat országos közúttá minősít, *az érintett ingatlan tulajdonosa a közút tulajdonjogát országos közút esetén az államnak, helyi közút esetén az önkormányzatnak az egymás közötti – ingatlan-nyilvántartáson való átvezetésére alkalmas – megállapodással köteles átadni.*³⁷

A kérdéses ügyben a joghézagot az okozza, hogy magánút építése magánterületen csak a tulajdonos engedélyével történhet, mert máskülönben birtokháborítást állapíthatnak meg. A kérdéses ingatlanon azonban – a szocialista jogszabályok szerint – mégis ez valósult meg, bármiféle kompenzáció nélkül. Ellentmond az Alaptörvénynek, különösképp a Nemzeti Hitvallásnak, hogy a kommunizmus nem éppen jogállami normái máig kifejtik jogi hatásukat a tulajdonjog tekintetében. (Kérdésként vetődik fel továbbá, hogy mennyire véthető a közforgalom elől el nem zárt magánút kategóriája. Lehetséges, hogy ezen „öszvér” kategória léte okozza a jogbizonytalanságot, mert a közúttá minősítés és állam általi megvásárlás nélkül is eléri célját – a magántulajdon megsértésével.)

37 A joghézag és az alapjogsértés megvilágítását szolgálja a Kúria értelmezése a Bfv.II.336/2014. számú ügyhöz. Szerint a szó szoros értelmében vett közút a megnevezéséből kitűnően a köz, azaz mindenki által igénybe vehető utat jelenti, és a közforgalom elől el nem zárt magánút sem jelent mást, merthogy rendeltetése ugyancsak a köz forgalmát biztosítja. Azaz más megfogalmazással a közforgalom elől el nem zárt magánút funkcionálisan ugyancsak közút, de megjelölhetnénk quasi közút gyanánt is.

Rendkívül aggályos, hogy az állam közjogi és magánjogi pozíciója keveredik; ezáltal az állam visszaélhet jogalkotási és közigazgatási jogosítványjaival és veszélyeztetheti a magánjogi jogalany tulajdonosi pozícióját. (E körben kell megemlítenünk, hogy az önkormányzatok is a tág értelemben vett állam részét képezik.) Ez egyértelműen ellentmond a jogállamiság követelményének.

Az emberi méltóság és az általános cselekvési szabadság jogát is sérti, hogy egy tulajdonosnak minden jogcím és hozzájárulás nélkül túrnie kell tulajdonosi jogainak megzavarását.

A tulajdon alkotmányos alapjogának sérelme – ami már túlnő a polgári bíróság kompetenciáján – pont abban áll, hogy az ítélet különböző normák technikai szubszumálásával olyan következtetéshez jut el, ami abszurd eredményhez vezet. A tulajdonos sem tulajdonának megvásárlását nem követelheti, de semminemű anyagi kompenzációra sem tarthat igényt.

A nemzetközi gyakorlat (ld. USA regulatory taking) is azt támasztja alá, hogy a tulajdonhoz való alapjog megsértését jelenti, ha az állam a tulajdont konkrétan nem vonja el, hanem olyan jogi szabályozással terheli, ami hatáskörében felér az alapvető jog kiüresítésével. Jelen esetben ugyanis olyan helyzet állt elő, hogy a tulajdonos nem tudja megfelelően használni saját tulajdonát, de semmilyen ellentételezésre sem tarthat igényt tulajdonjogának zavarásáért, más általi használatáért.³⁸

Ki kell emelnünk a tulajdonnak az egyéni cselekvési autonómiát biztosító funkcióját is. (Jelen ügyben a bírói ítélet ennek gyökeresen ellentmond.)

Az indítványozó méltósághoz való jogát (a magánszemély és közvetve a cég) sérti az, hogy semminemű cselekvési lehetőség nincs számukra saját tulajdonuk tekintetében, sem használni, sem hasznosítani nem tudják rendesen, a hosszú ideje elhúzódó ügy pedig rengeteg keserűséggel, idegkesedéssel járt. Jogviszonyok puszta tárgyává süllyednek ahelyett, hogy jogviszonyok alanyai lennének. Ez pedig tipikusan az emberi méltósághoz való jog sérelme az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint.

A 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat is visszautalt a korábbi gyakorlatra. A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegét vizsgálva a 481/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság már azt is kimondta, hogy az „[...] nem

38 TÉGLÁSI András: A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. PhD-értekezés, SZTE-ÁJK, 2011. Szeged, 189. o.

a tényleges tulajdonszerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem *az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképessé teszi.*³⁹ A kifejtettek szerint a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól.⁴⁰

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog kapcsán már rámutatott, hogy annak „[...] az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt szabálya alapvetően a tulajdonjog alkotmányos intézményének kétségbevonásával, a tulajdonhoz való jognak a szakjogági jogalkalmazáson (jogértelmezésen) kívül eső elvitatásával, illetve a tulajdonnak az állam általi, a kisajátításra vonatkozó alaptörvényi feltételeket figyelmen kívül hagyó elvonásával sérülhet.”⁴¹ *Pontosan erről beszélhetünk jelen ügyben, itt nem pusztán jogsértés, hanem kifejezetten alapjogsértés áll fenn.*

„A tulajdonhoz való *alapvető jog védelmében a minőségi határvonal* ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” (kisajátítás) között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak azt az arányos *közhatalmi korlátozást*, amely majdnem minden alapjog korlátozását alkotmányosan igazolja minden *ellenszolgáltatás nélkül* eltűrnie. Másrészt, hogy a tulajdonos a jogainak „csak” a korlátozásáért mikor tarthat igényt mégis a kártalanításra, azaz az *értékgarancia* elvének érvényesítésére. Ezekben az esetben anélkül lenne tehát szükség az értékgaranciára, hogy kisajátítás történne.”⁴²

Tehát az Alkotmánybíróság régi – ráadásul még a korlátozottabb alkotmányjogi panasz idején fennálló – gyakorlata is azt támasztja alá,

39 ABH 2002, 998, 1002.

40 Ld. 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat

41 3021/2014. (II. 11.) AB végzés

42 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]

hogy a szóban forgó ügy kifejezetten az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. (Ráadásul az Alkotmánybíróság a tulajdon „zavarását”, használatának akadályozását is vizsgálta és tilalmazta jó néhány esetben.)

Az ítélet egyáltalán nem vesz figyelembe alkotmányos szempontokat. Tételesen ugyan alkalmazza hatályos jogszabályokat, de olyan textualista, merev, szó szerinti értelmezéssel, ami kiüresíti teljesen a tulajdonhoz való jog tartalmát. Ez a felfogás nem vesz tudomást az új Alaptörvényről, melynek 28. cikke értelmében a bíróságok a jogszabályokat kifejezetten az Alaptörvénnyel való összhangban értelmezik.

A probléma láncolata tehát tömören:

- *ráépítés egy idegen földön a szocialista jogrendszer szabályai szerint,*
- *vásárlás ingatlan-nyilvántartástól eltérő állapot idején,*
- *magánúttá minősítés a tulajdonos akarata és a tényleges funkció ellenére,*
- *a magánút használatáért pedig a bíróság szerint nem jár anyagi kompenzáció. Megvásárlásra kötelezni az alpereseket viszont nem lehet, mert a ráépítés szerintük már az ingatlan megvásárlását megelőzően történt,*
- *a kisajátítást pedig a tulajdonos nem kezdeményezheti. (Az érintettek pedig nem kezdeményezik.)*

Így üresedik ki teljesen a tulajdonhoz való jog!

Az Alkotmánybíróság ötfős tanácsa – az indokolás tekintetében – meglehetősen velős döntést hozott. Érvelésük lényegében azt foglalta magában, hogy a bírósági döntésekkel összefüggésben hivatkozik ugyan az indítvány az Alaptörvény II. és XII. cikkének sérelmére is, azonban ezzel összefüggésben alkotmányjogilag értékelhető indokolást szintén nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is rámutatott arra, hogy a testület a bírói ítéleteket kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja felül, szakjogi, törvényességi, tényállás-megállapítási, bizonyíték-értékelési, az alkalmazandó jog megállapítására vonatkozó, illetve jogértelmezési kérdések megítélésére, felülbírálatára nincsen lehetősége.⁴³ Nehéz ezek után meghatározni, hogy mi alapozza meg az alkotmányjogi panaszt, ha nem egy alapjogot teljesen kiüresítő bírói döntés és jogszabály-értelmezés,

43 Ld. 3012/2018. (I. 22.) AB végzés

amikor az egész indítvány arról szól, hogy miért kifejezetten alapjogi vonatkozású a vitatott ítélet és hogy mik az (azóta is megválaszolatlan) Alaptörvénnyel összefüggő kérdések, amelyek a hasonló ügyekben alkotmányos jogbizonytalanságot okoznak.⁴⁴

7. Konklúziók és további kérdések

Az egy-egy területet önállóan rendező, az érintkező felek közötti egymással szembeni szabadságjogi jogosultságok⁴⁵ általában nem igényelnek részletező szabályozást. A jogalkotók – általában helyesen – úgy gondolják, hogy ezen alapjogokat nem szükségszerű kazuisztikusan kodifikálni. (Legföljebb azok polgári jogi vonatkozásait.) Mindazonáltal a szubsumálásakor gyakran az okozza a problémát, hogy a generális jellegű alapjoggal szemben a tételes jogszabály tűnik *lex specialis*-nak és ezért – az alapvető joggal szemben – alkalmazandónak. Azonban, ha egy adott esetre konkrétabbnak látszó, ám igazságtalannak tűnő „technikai” jogszabályt kell alkalmazni, az „eset összes körülményéből” azonban a *contra legem* döntésre hajlanánk, akkor figyelhetünk fel erre a problémára. Ha egy önkormányzat csendrendeletét vetjük össze a véleménynyilvánításhoz való joggal, akkor valószínűleg előbbit tarthatjuk „a jogesethez közelebbi” *lex specialis*-nak és így alkalmazandónak. Költői kérdés: a kérdéses alapjog meglehetősen kazuisztikus szabályozása esetén is így látnánk?⁴⁶

44 Ráadásul szinte az előbbi ügygel egyidőben az Alkotmánybíróság befogadott egy szintén magánutakról szóló, szintén az 1988. évi I. törvényen alapuló bírói döntést támadó indítványt. (Ráadásul érdemben is helyt adott a kérelemnek.) A testület döntése szerint a támadott bírói döntésben foglalt kötelezés – ideértve a magánút kezelésével együtt járó, folyamatos feladatokat és többlet-ráfordításokat – azzal jár, hogy az indítványozóknak a tulajdonukban lévő és csak a lakóingatlanukhoz vezető magánút használatát, ellenérték nélkül, meg kell osztaniuk mindenki mással, aki az útszakaszt használni kívánja... A bírói döntés a megszerzett tulajdon korlátozásához, az indítványozó tulajdonosi pozíciójába történő behatoláshoz vezetett I.d. 3012/2017. (II. 8.) AB határozat. Ki kell emelnünk, hogy ezen ügyben az Alkotmánybíróság teljes ülésben járt el.

45 POKOL Béla: *Autentikus jogelmélet*, Dialóg Campus 2010. Budapest, 195. o.

46 A véleménynyilvánítás szabadságjogával példálózva: lehet vélemény nyilvá-

A Negyedik Alaptörvény-módosítást a szakma csodálkozása kísérte, mindazonáltal az alkotmányjogi panaszok befogadása tekintetében pozitívan értékelhetjük a tapasztalatok birtokában.⁴⁷ 2013-at megelőzően ugyanis jellemző volt res iudicatának minősíteni és visszautasítani olyan indítványokat, melyek egyébként merőben másról szóltak, mint a hivatkozási alapként használt ügyek.⁴⁸

Az előbbiekkal is összefügg a következő, kiemelt jelentőségű koncepcionális kérdés. Mi a kötelező az AB-határozatokból? Csupán a rendelkező rész? Ez voltaképp kiüresítené az AB érdemi hatókörét. Az indokolások azonban nagyon vegyes anyagot fognak össze. Például itt szerepelnek a szóban forgó ügyeket összefüggéseiben érintő jogszabályok paragrafusai. Amennyiben ezeket mind kötelezőnek tekinthetnénk, úgy lényegében az AB értelmezési gyakorlatként precedens-erővel rendelkeznének, és más jogszabályok fölé kerülnének a határozat indokolásába beollózott normák.⁴⁹

nítani reggel, este, éjszaka, lehet halkán és hangosan, egyedül és együttesen, világvárosban, kistelepülésen és faluban. Véleményt nyilváníthat fiatal, középkorú és öreg, miniszter, professzor és munkás. (Tehát akár véleményt nyilváníthat egy fiatal munkás éjszaka, viszonylag hangosan – ha az tényleg alapjogi relevanciájú.)

Ha tehát ilyen részletes – és egyébként tartalmában teljesen helytálló – szabályozást alkottak volna, akkor a szubszumáláskor könnyebben mondanánk, hogy adott esetben egy személy véleménynyilvánításhoz való joga alkalmazandó, és így «lerontja» a csendrendeletet.

Persze ezen gondolatmenet nem jelenti azt, hogy ilyen részletekbe menő alapjogi szabályozásra lenne szükség minden esetben. Az Alkotmánybíróság ehhez hasonló esetekben dönthet contra legem. (Esetleg az lenne még elképzelhető megoldás, ha a testület kimondaná a mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet. Az eszerint megalkotandó lex specialis alkalmazásával lehetne elejét venni a problémának. Az más kérdés, hogy egyetlen különös eset miatt aligha célszerű külön jogszabályt alkotni, amennyiben az Alkotmánybíróság – a rendes bíróságtól eltérő módon – dönthet contra legem is.)

47 Ld. CSERVÁK 2013.

48 Ld. példaként a 3304/2012. (XI. 12.) AB végzést.

49 VARGA Zs. András veti fel költői kérdésként (deklaráltan a sommás válasz megadásától elzárkózva), hogy az AB határozatainak vajon melyik az erga omnes mindenkire kötelező ratio decidendije, és melyik a „kevésbé kötelező” obiter

Az ahelyütt nem releváns elemek (különösen a tág jogszabályi háttér) indokolási részben való szerepeltetése problematikus lehet. Ezáltal ugyanis a Kúriának a jogértelmezés egységesítésre vonatkozó hatásköre szenvedhet csorbát. Az alkotmányjogi panasz lehetősége miatt bizonyos értelemben a testület a rendes bíróságok jogalkalmazó tevékenysége felett kontrollt gyakorol. (Már ezen tanulmányban is említettük a „szuperbírósági” jelleg problematikáját.) És ami a legfőbb hiba: mindezt úgy teszi, hogy a helytelenített „egyéb” normák vonatkozásában nem is folytat le eljárást, azok csak az egyébként másra irányuló indítvány és határozat melléktermékei.

Erre ezen tanulmányban nem teszünk kísérletet az alapjogsértés és a „csak” jogsértés definíció-szerű elhatárolására, legfeljebb egyes releváns elemek kiemelésével próbálkozunk a kérdéskör de lege ferenda rendezése érdekében. *Talán nem járunk messze a valóságtól, ha úgy fogalmazzunk: a jogalkalmazás a jogesetet nézi, az alapjogvédelem pedig az embert.* Vagyis – adott aspektusból – az illető személyre nézvést alkalmazott normák együtthatását.⁵⁰ Elkerülendő probléma az alkotmányjogi és szakjogági

dictum. Ld. VARGA Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon, Rejtjel 2004. Budapest, 79. o. Álláspontom szerint ennek eldöntését tényleg nem szerencsés a tudományra bízni, célszerű volna jogszabályilag rendezni. (Mondjuk az AB határozatokból az indokolás elnevezésű szerkezeti egység két részre bontásával. Az egyikben lennének az idézett jogszabályok, melyek így nem lennének az AB által quasi alkotmányos rangra emelve.) A meglehetősen részletező, sok jogszabály-ismertetést tartalmazó indokolások esetén ez a probléma fokozottan fennáll. Abszurd – de találó – példával élve: ha egy AB-határozat indokolásába bekerül marginális elemként (mondjuk valamelyik tanácsadó fixa ideájaként), hogy a hó piros, onnantól kezdve a tág értelmezés szerint a testület kötelezővé tette, hogy a hó piros. (Ld. az előbb említett 3304/2012. (XI. 12.) AB végzést.) Jogszociológiailag szemlélve a kérdéskört, egy sok vita övezte kérdésben, 15 (vagy akár 5) alkotmánybíró hosszú disputájában az akár 30 oldalas anyag kapcsán irreleváns elemként ad absurdum nem szúr szemet egy hasonlóan furcsa jogi regula. Pokol Béla veti még fel az AB határozatok „elvi”, eseten túlnyúló részének szövegszerkesztési (pl. vastagon szedve) elkülönítését. POKOL Béla: Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben, Kairosz. Budapest, 2014., 41. o.

50 Célszerű megkülönböztetnünk az „egyéb jogorvoslati úttól” az egyéb „jogérvényesítési út” fogalmát. Ez utóbbin az esettel kapcsolatos, a jogsé-

(különösen polgári- és büntetőjogi) dogmatika keveredése.⁵¹ Az alábbi kérdés még tisztázandó a jövőre nézve. Amennyiben valamilyen alapjogról rendelkezik konkrét jogszabály is, akkor tételes jogszabálysértés esetén is lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani? Például – ami gyakran előfordul – a Ptk. valamilyen rendelkezésének be nem tartásán keresztül megsértették a tulajdonhoz való alapjogot. Tehát ezen vonatkozásban az alapjogsértés helyett „puszta” jogsértés esete és ekképp az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya áll fenn? Álláspontom szerint nem lehet az indítványozó terhére róni, hogy alapjogának egyértelmű megsértése mellett törvénysértés is történik. (Annál egyértelműbb a „jogi hiba” léte.) Talán úgy lehetne általános jelleggel megfogalmazni, hogy az az eset alapvető jog kiüresítését jelenti, ha az alapjog közvetlen, lényeges tartalmát garantáló jogszabályt sértettek meg.

Rendkívül fontos az alkalmazási tilalom kérdésköre. Az ugyanis nem teszi enyhébbé az alapjogsértést, hogy másokkal is megtörtént már korábban.⁵²

Szűkítő a gyakorlat a hivatkozási alapként szóba jöhető alapjogok tekintetében is. (Kivétekként fentebb említettük a tisztességes eljáráshoz való jogot és a szerződéses szabadságot.) A 3080/2020. (III. 18.) AB végzésben

relem orvoslására szolgáló, de eltérő alapon, akár más szervnél indítható eljárásokat értem. Ahol ez a lehetősége sem áll fenn az érintettek, azon ügyben fokozottan felmerül az alkotmányjogi panasz létjoga, mert máskülönben „légüres tér” keletkezne az adott személy alapjogai tekintetében. Vö. például 3320/2014. (XI. 28.) AB végzés. Ezen ügyben a közjegyző az öröklési igényt érvényesítő indítványozót polgári peres eljárásra utasította.

51 Ld. különösen TÉGLÁSI András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben- különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére, *Jogtudományi közlöny*, 2015/3. sz., 152-155. o. Ugyanezen problémaköréről ld. MOLNÁR András – TÉGLÁSI András – TÓTH J. Zoltán: A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák, *Jogelméleti szemle*, 2012/2. sz.

52 Megemlítendő, hogy a szintén német hatására kialakult (egyéni jogvédelmi funkciójú) osztrák Beschwerde esetében ugyancsak az első kezdeményezőök privilegizált helyzete érvényesül. Ld. SULYOK Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei, *Alkotmánybírósági szemle*, 116. o.

különösen Szabó Marcel párhuzamos indokolás a releváns számunkra. A Testületen belül a téma szakértőjének (és elkötelezett hívének) számító alkotmánybíró eljárásjogi szempontból utal a markáns gyakorlatra. (A párhuzamos indokolás arra utal, hogy az Alkotmánybíróság többsége egyetértett az elutasító döntésben.

Nem lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani a „jövő nemzedékek jogaira” hivatkozva. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak {3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [18]}, mert nem jogosultságot biztosít, hanem az állam és mindenki kötelezettségét fogalmazza meg a nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyak védelmére {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [84]}. Ezen kötelezettség megsértése ugyanakkor az Alkotmánybíróság egyes (alkotmányjogi panaszon kívüli) eljárásaiban, így különösen az Alaptörvénnyel való összhang előzetes és utólagos vizsgálata, illetőleg az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés keretei között felhívható, az alábbiak szerint.

Kutatásaink során az alábbi megválaszolendő kérdések merülnek fel

- Belefér-e egyazon (talán alapjogsértést is jelentő) jogsértés befogadásának kettős megítélése
- Alapjogsértés az is, ha egy alapjognak van törvényi garanciája, de ezen tételes jogszabály alkalmazásától eltekintettek a rendes bíróságok az alapügyben?
- Amennyiben a beadványban megtalálható az alapjog garanciáját jelenő szakjogági (például polgári jogi) norma dogmatikai elemzése alátámasztó érvként, az eleve nem befogadhatóvá teszi az indítványt?
- Több érdekes eset merült fel a közigazgatásban és normakontrollra vonatkozó eljárásokban arra vonatkozóan, hogy mi a *lex generalis* és a *lex specialis* viszonya. Nem teljesen egyértelmű a gyakorlatban, hogy utóbbi mikor térhet el előbbitől. Ennek görcső alá vétele is érdekes lehet alkotmányjogi szempontból.

Fazakas Zoltán József

A GAZDASÁGI JOG EGYES ALKOTMÁNYJOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN: AZ ALAPTÖRVÉNY M) CIKKÉNEK MEGJELENÉSE AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZOKBAN

I. Bevezető gondolatok gazdasági jog természetéről és annak egyes alkotmányjogi kapcsolódási pontjairól

A hazai gazdasági élet alkotmányos kereteit – nem téve vizsgálat tárgyává a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának nemzetközi jogi, illetve hazánk Európai Uniói tagságának jellegzetességeiből fakadó külön jogforrásokat – Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikk (1) bekezdése, M) cikk (1) és (2) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, illetve XIII. cikk(1) bekezdése határozza meg. Az idézett rendelkezések – a jogállamsági klauzula, a gazdaság értékteremtő munkára és a vállalkozás szabadságának alapjaira helyezése, a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek rögzítése, illetve a tulajdonjog és annak felelősségének biztosítása nevesítése – jogalkotói és jogalkalmazói felelősséget, az alkotmányos értékrend egész társadalmat átítató programját hordozza magában.¹ A jogalkotói felelősség tekintetében e körben hangsúlyos, hogy a gazdasági kérdések megválaszolása törvényi keretek között hatékonyan biztosított legyen a normavilágosság és a jogállamiság elvének megfelelően, másik oldalról pedig azon követelményt kell kiemelni, hogy az így megalko-

1 ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2013, 18-19.

tott törvényi tartalom ne üresedjen ki, mert ellenkező esetben maga a jogállamiság sérül.²

A fenti, jogalkotóval szemben támasztott alkotmányos feltételek lényeges tartalmi elemeként nevesíthető, hogy a gazdasági élet szereplői – legyenek azok természetes személyek vagy jogi személyek – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) II. és III. Könyve, valamint az egyes ágazati szabályok együttes értelme szerint alapvetően azonos jogok és kötelezettségek jogképes alanyai, amely tételt – bizonyos árnyalásokkal³ – a polgári eljárásjog is magáénak vall.⁴

Magyarországon a gazdasági élet vérkeringésének alapvető jogszabályai – döntően a jogforrási hierarchia második legmagasabb szintjén állva – formálisan eleget tesznek az alapvető jogok és kötelezettségek forrásaival szemben támasztott alkotmányjogi követelményeknek. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy jogszabályaink nem tökéletesek, azok tartalmi vizsgálata mind a bírói, értve ezalatt az alkotmánybírói jogértelmezést is mind a tudományos kutatások területén esetenként olyan hiányosságokra – és abból fakadó újabb jogalkalmazási bizonytalanságokra – mutatnak rá, amelyek egy piacgazdaságban több esetben indokolatlan gazdasági kockázatokat telepítenek az üzleti élet szereplőire. E kockázatok egy része indokolható a piaci viszonyok sajátosságaiból fakadó rugalmas polgári jogi szabályozás igényével és az arra választ adó jogalkotói szándékkal, másik része azonban arra mutat rá, hogy a gazdasági élet alanyai a piacgazdaság alkotmányos értelmezése tekintetében további bizonytalanságokkal szembesülnek. Fentiek egyenes következményeként tehát elengedhetetlen a polgári jog, illetve az annak részét képező gazdasági jog formális alkotmányjogi megalapozottságán túl annak tartalmi vizsgálata és az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései alkotmányjogi értelmének feltárása.

2 11/2013. (V.9.) AB határozat [30], [36]-[46] bekezdések.

3 ÉLESS Tamás – DÖME Attila: Alapvetések a polgári per szerkezetéhez, in: NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*, Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2014, 50-56, 64-65.

4 VIRÁG Csaba: Az alaki igazságot előtérbe helyező fair eljárás nem zárja ki a jó és helyes döntés lehetőségét, in: NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 362-363, 366.

A polgári és a gazdasági jog alkotmányjogi kontextusában az Alaptörvény fent hivatkozott rendelkezései közül jelen tanulmány az Alaptörvény M) cikkét teszi vizsgálat tárgyává. A döntés indokát alapvetően az a tény képezi, hogy az Alaptörvény B) cikkének elemzése valamennyi jogág tekintetében érvényesülve túlságosan tág kereteket teremtve a kizárólag polgári jogi nézőpont érvényesítésének elmosódását eredményezné, a XII. cikk munkajogi, míg a XIII. cikk vizsgálata pedig alapvetően dologi jogi szempontú szűkítésre vezetne. Az Alaptörvény M) cikkében foglalt rendelkezések ugyanakkor annak ellenére képezhetik egyedi vizsgálat tárgyát, hogy – az alábbiakban kifejtettek szerint – önállóan alapvetően nem képezik alkotmányjogi panaszok tárgyát.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően elsőként a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozatában foglalkozott az M) cikk értelmezésével, és a határozat Indokolása [15]-[21] bekezdéseiben visszautalt korábbi, több mint két évtizedes gyakorlatára. A határozat Indokolása [18]-[21] bekezdései egyértelműen rögzítették, hogy bár az Alaptörvény piacgazdaságra utalást kifejezett módon nem tartalmazza, a szerződési szabadság és a vállalkozási szabadság változatlanul alaptörvényi védelemben részesül a piacgazdaság alapján,⁵ amely piacgazdaság nem más mint „*plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik.*”⁶ A határozat Indokolása [21] bekezdése az Alaptörvény a Ptk. szabályainak szoros kapcsolatát alkotmányjogi összefüggésbe helyezte, amely keret és korábbi gyakorlat alapján⁷ a szerződési szabadság az önálló alkotmányos jognak tekintendő, valamint a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme szintén alkotmányjogi jelentőséggel és értékkel bír.

5 A 3175/2013. (X. 9.) AB határozat Indokolása [9] bekezdése ezen kiindulópontot ismételte meg.

6 Az 59/1991. (XI. 19.) AB határozat Indokolásából átvett fogalom.

7 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, 19/1991. (IV. 23.) AB határozat.

2. A Polgári törvénykönyv elvei, emberképe, gazdasági jogi megközelítése és az Alaptörvény kapcsolata

A közel egy évtizede hatályba lépett Ptk. a korábbiaktól lényegesen eltérő koncepcionális alapokat fektetett le a polgári jog tekintetében,⁸ a polgári jog – és általa a gazdasági jog – területén radikális szabályozási modellváltás történt.⁹ A jogalkotó által lefektetett új törvényi kiindulópontok közül az egyéni szabadság, a magánautonómia, a jogaival öntudatosan élő polgár és a professzionális gazdasági szemlélet kiinduló tételei elsődleges jelentőségűek,¹⁰ amelyek tartalmilag egyedi jogviszonyokkal nyernek érvényesülést, mint a magánautonómia tényleges eszközei és kiteljesedései, amelyek végső soron bírói úton kényszeríthetők ki.¹¹

A magánautonómia alapját képező szabadságból fakadó célok elérése gazdasági és személyi igényhelyzetek felismeréséből következik, amely emberi és társadalmi cselekvéseket eredményez egyedi jogviszonyok útján és szükségképpen a kihatással a társadalom egészére.¹² A Ptk. a szabadságból fakadó érdekek elérését célul kitűző jogviszonyok, mint érdekszövetségek

8 VÉKÁS Lajos: A Ptk. társadalmi modellje. in: VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2013, 18-25.

9 KEMENES István: Értékkörzés az új Polgári Törvénykönyv szerződési jogában, in: CSEHI Zoltán – KOLTAY András – LANDI Balázs – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *(L)ex cathedra et praxis- Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 146.

10 BOÓC Ádám: Gondolatok az alapelvek szerepéről Magyarország új Polgári Törvénykönyvében, in: GRAD- GYENGE Anikó (szerk.): *Szociális elemek az új Ptk.-ban. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum VII*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 13.

11 A kikényszerítés tekintetében közgazdasági szempontból egyéb módszerek is rendelkezésre állnak a teljesítésének biztosítására az állami úton túl, amelyek közül az erkölcs, illetve az üzletszerűség szempontjából fontos rendszeres tevékenységből fakadó újabb szerződések megkötésére irányuló jó hírnév teljesítési ösztönzője emelhető ki. – SZALAI Ákos: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*. Budapest, L'Harmattan Kiadó., 2013. 25-30.

12 SZABÓ Miklós: Jogviszony és felelősség, in: SZABÓ Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog és államtudományokba*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001., 151-171.

szabályai között diszpozitív rendelkezésekkel törekszik az igényhelyzetek kielégítését megfelelően szolgálni az általa szabályozott körülmények között.¹³ A magánautonómia cselekvési szabadságának részét képező, e körben szerződéses jogviszonyokat eredményező szerződési szabadsággal kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság a 7/2006. (II. 22.) AB határozat Indokolása 1.2. pontjában emelte ki, hogy e jog „[...] végső soron az emberi méltósághoz való jogból levezethető, nem jelenti azt, hogy az egyszerűen alapjogi védelmet is kap. A szerződési szabadságot az Alkotmánybíróság nem az egyén legbensőbb szféráját érintő megállapodások megkötésének szabadságával azonosítja, hanem ennél szűkebben, az egyén gazdasági életben való részvételét biztosító jogként részesíti védelemben, és azt hangsúlyozza, hogy a szerződési szabadság a piac működésének és a gazdasági versenynek az egyik fontos feltétele. Ebből következik az, hogy az alkotmánybírói gyakorlatban a szerződési szabadság [...] piaccgazdasági lényegi elemének és önálló alkotmányos jognak (de nem alapvető jognak) minősül.”

A fentebb kifejtettek szerint a Ptk. egyik alkotmányos alapját az M) cikk képezi és így szükségképpen veti fel az abból fakadó jogintézmények alkotmányjogi természetének kérdését. Az alkotmányjogi vizsgálat kiindulópontjaként az Alkotmánybíróság a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatát szükséges kiemelni, amelynek Indoklása [29] bekezdése e körben rögzítette, hogy az Alaptörvény M) cikkéből ered a szerződési szabadság, amely – a piaccgazdasági lényegi elemeként – nevesítetlen alkotmányos jog,¹⁴ de e jog nem minősül alapjognak, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság azt nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezette le, következésképpen e nevesítetlen alkotmányos jog azon jellegzetességgel bír, hogy annak védelmi szintje nem azonos az alapjogok védelmi szintjével.

Az Alaptörvény és a Ptk. között tehát egyértelmű kapcsolat áll fenn, amely nem csak a jogforrási hierarchia szintjén, hanem annak tartalmi oldaláról is megragadható, vizsgálható. E vizsgálat legitím kapcsolóelemeit, alaptételeiként az alapelveket a 8/2014. (III. 20.) AB határozat Indokolásának [56]

13 VÉKÁS (2013) i.m. 18-19.

14 ZAKARIÁS Kinga: Közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz, in: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói törvény kommentárja*, Budapest, Pázmány Press, 2022, [a továbbiakban: ZAKARIÁS (2022a)] 278.

bekezdése is megnevezte, amely szerint *„Az a vita, hogy az alapjogok és az államcélok a magánjogra hatással vannak-e, ma már csak arról folyik, hogyan van hatással az alkotmány-törvény a magánjogi viszonyokra. Vagyis a behatás módszerei és intenzitása a vita tárgya. A közvetett hatály tana értelmében az alkotmány-törvény érvényesülésével együtt a polgári jogviszonyok azonban továbbra is polgáriak maradnak. Az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjog generálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe. Ahol tehát még generálklauzula alkalmazására sincs lehetőség, ott az alkotmányi jogok sem képesek közvetlenül hatni a magánjogban.”*

A fentiekből következik, hogy az alkotmányjogi tartalom feltárása érdekében a polgári jog egyes alapelvei értelmének rövid felvázolása elengedhetetlen, amelyek közül elsőként az egész Ptk.-n átívelő úgynevezett értelmezési alapelvet szükséges kiemelni. Az értelmezési alapelv célja és szerepe nem más, mint hogy a fél személyétől független egyedi jogértelmezés során adjon meghatározott segítséget a tartalom feltárásához, amely mellett ezen alapelv biztosítja az Alaptörvényben foglalt értékválasztás érvényesülését és a Ptk. rendelkezéseinek koherenciáját.¹⁵ A gazdasági élet alap jogforrásának tekintett Ptk. rendelkezéseit ennek megfelelően Magyarország alkotmányos rendjével összhangban kell értelmezni oly módon, hogy az adott polgári jogi viszonyokra vonatkozó jogszabályok összessége a Ptk. egészének rendeltetésével is összhangban álljon.¹⁶ Ez utóbbi jellegzetesség ad lehetőséget a Ptk., illetve egyes törvények változó életviszonyokra való alkalmazására a bíróság jogfejlesztő értelmezése által.¹⁷ Ezen az úton hidalható át továbbá a Ptk. kazuisztika hiányából fakadó esetleges bizonytalansága, emellett meghatározott esetkörben további mérlegelési szempontok is biztosíthatók az egyedi jogviszony megítélésének árnyalására, korrigálásra, a racionális bírói döntés jogi szempontból való biztosítására, azaz végső soron a jogvédelemre.

15 FAZEKAS Judit: Első Könyv. Bevezető rendelkezése, in: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok Nagykommentárja I. Kötet*, Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014. 85-86.

16 BENKE József: *Bevezetés a magyar magánjog általános elveibe*, Budapest, HVG-ORAC, 2019, 99-103.

17 LÁBADY i.m. 113-114.

Mint ismeretes, a gazdasági élet mozgatórugói alapvetően közgazdasági szemléletek által meghatározott ellentétes érdekpozíciókban rejlő kölcsönös gazdasági célok és igények kielégítésében lelhetők fel, amelyek szükségképpen feltételeznek a szerződési szabadság igénybe vétele esetén *per definitionem* konszenzust, azaz másik fél érdekeinek felismerését, a felek által nevesített érdekek és igények felek általi szerződésszerű kielégítését, illetve e kielégítés igényét, következésképpen egyfajta bizalmat. Amennyiben az alapjogviszony valamely okból keletkezett diszfunkciója az eredeti igény kielégítésének teljesülését veszélyezteti vagy ellehetleníti, úgy jogvita, pontosabban egy döntési helyzet keletkezik oly módon, hogy e diszfunkcióból fakadó új érdekütközés feloldását vagy gazdasági vagy állami úton lehetséges kikényszeríteni a sérelmet szenvedett fél által. Míg a gazdasági úton való kikényszerítés szabadsága több rugalmas eszközt és alternatívát feltételez,¹⁸ a bírói út különös kockázati tényezőket hordoz magában¹⁹ amelyet a közgazdaságtan a harmadik személy általi kikényszerítés fogalma alá sorolt lehetőségek összessége alá sorol.²⁰ Ezen körülményekkel kapcsolatban maga a jogrendszer és az alkotmányjog sem közömbös, ezért az Alaptörvény 28. cikke a bírói jogalkalmazás körében, azzal szemben alkotmányos elvárást rögzít,²¹ amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét – segítségül hívva annak indoklását is – elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, illetve a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltelezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és

18 SZALAI i.m. 29-33.

19 E körben röviden utalni érdemes azon egyes álláspontokra, amelyek szerint önmagában alkalmatlan a bírói eljárás a jogviták eldöntésére, elsősorban arra alapozva, hogy a végső bírói döntés kényszerjellegű és nem tárgyalásos meg egyezés eredménye, a vita jogi és ténybeli alapjait az eljáró bíró a felek által meghatározott keretek között, de végső soron tőlük függetlenül újraértelmezi, újrakonstruálja. – LOSS Sándor: *Bírák, bíróságok, viták*, in: Loss Sándor (szerk.): *Bevezetés a jogszociológiába*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2000, 160-163. Ezen álláspontok alapvetően figyelmen kívül hagyják azon körülményt, hogy a kikényszerítés eszközeinek választása, így a bírói út alapvetően pontosan a vitás helyzet megegyezéssel való rendezésének kudarcából fakad.

20 SZALAI i.m. 30., 67-68.

21 ÁRVA i.m. 370-371.

gazdaságos célt szolgálnak.²² A józan ész, a közjó, az erkölcsös és gazdasági cél feltárása azonban nem lehet csak a bírói jogértelmezés sajátja, hanem a racionális – gazdasági és jogi – döntések meghozatala érdekében hangsúlyosan érvényesül a jogviszony feleinek oldalán is. E körben a további kiegészítéssel szükséges élni, hogy a jog értelmezése a fenti keretek mellett a mindenkori társadalmi összefüggések viszonyában értelmezhető, amelyre a bírák – és az alapjogviszony léte során a felek – kulturális beágyazottsága és társadalmi háttere,²³ saját értékítélete²⁴ is döntő befolyással bír.

Az Alaptörvény fenti elvárásából fakadóan az észszerűség elvének nevesítése magától értetődő, amelynek követelménye közvetett vagy közvetlen módon több jogszabályban is fellelhető. A jog ugyanis, mint emberi alkotás és intézményrendszer csak akkor számíthat az általa előírt szabályok betartására és következetes érvényesülésére, azaz az önkéntes jogkövetésre, ha a benne foglaltak megfelelnek az alapvető észszerűség követelményének.²⁵ Egy értelmetlen, észszerűtlen szabály nem csak, hogy nem követhető, de adott esetben ki sem kényszeríthető, vagy kikényszerítése esetén súlyosan méltánytalan helyzetet is eredményez. Az észszerűség ennek megfelelően valójában objektív, tárgyilagos racionalitást feltételez és külön alaptörvényi nevesítése által a jogértelmezés elsődleges kiindulópontja.²⁶ Az Alkotmánybíróság a 3175/2013. (X.9.) AB határozat Indokolásában – pontosan az Alaptörvény M) cikkével kapcsolatban – emelte ki [10] bekezdésében, hogy az észszerűség, illetve a tisztesség fogalmaiból fakadnak egyes olyan állami kötelezettségek a

22 LÁBADY Tamás: *A magánjog általános tana*, Budapest, Szent István Társulat, 2017, 108., 130.

23 MENYHÁRD Attila: Szüksége van-e a társadalomnak jogászokra. In: VERESS Emőd (szerk.): *Ad salutem civium inventas esse leges – Tisztelgő kötet Vékás Lajos 80. születésnapjára*, Kolozsvár, Forum Iuris Könyvkiadó, 2019. 61-64, 69-71.

24 GYÓRFI Tamás: Az alkotmánybíráskodás politikai természete. In: GYÓRFI Tamás – KAZAI Viktor Zoltán – ORBÁN Endre (szerk.): *Kontextus által világosan: A Sólyom-bíróság antiformalista elemzése*, Budapest, L'Harmattan, 2021, 21-22., 25-26., 29-33.

25 LESZKOVEN László: A polgári jog alapelvei. in: BARZÓ Tímea – PAPP Tekla (szerk.): *Civilisztika I.*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 28-29.

26 LÁBADY i. m. 108.

jogalkotás során a közjó érdekében, amelyhez külön nevesített alapjogok is kapcsolódnak. Az észszerűség külön alkotmányjogi aspektusát jelenti egyebekben az Alkotmánybíróság 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat Indoklása [29] bekezdésében rögzített azon álláspont, hogy amely szerint az Alaptörvény M) cikkéből fakadó szerződési szabadság korlátozása is lehet alaptörvény-ellenes abban az esetben, ha annak nincs alapos oka, azaz a korlátozás nem észszerű, illetve a vállalkozás joga esetében diszkriminatív, akadályozó, vagy a vállalkozást ellehetlenítő.²⁷

A fenti alapokon végül nevesítendőek az igazságosság és a jogbiztonság egymással több esetben konkuráló elvei.²⁸ Az igazságosság szubjektív jogérzete²⁹ elsősorban az egyéni döntésre hat azzal, hogy – a jogelméleti vitáktól és a szubjektív elemektől függetlenül – elvi szinten a Ptk. absztrakt szabályaiban általános zsinórmértékként érvényesül, azaz az életviszonyok észszerű elrendezése mellett az igazságosságra való törekvés a jog sajátos nézőpontjából állandó.³⁰ Amennyiben elfogadjuk, hogy az igazságosság nem minden egyén és csoport jogos érdekének való megfelelést jelenti, de azt feltétlenül, hogy arra törekedni kell,³¹ a jogalkalmazói és jogértelmezői tevékenységek egyértelmű kereteit állapíthatjuk meg. Az igazságossággal szoros kapcsolatban álló, azzal a több esetben feszültségben álló jogbiztonság lényege pedig a jogrendszer kiszámítható, következetes, lehetőleg állandó, érthető és megismerhető szabályokkal való életviszonyok megfelelően kezelésében ragadható meg,³² és e körben lényegét tekintve elválaszthatatlan a felmerülő jogviták állami úton való végleges elrendezésétől.³³ A jogbiztonságból fakad mindezek alapján

27 ÁRVA i.m. 56., 155.

28 LÁBADY i. m. 108-109.

29 PIKLER Gyula: *A jog keletkezéséről és fejlődéséről*, Budapest, Politzer Zsigmond és fia, 1902, 225-238.

30 LESZKOVEN i. m. 29-30.

31 VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015, 39.

32 LESZKOVEN i. m. 30-31.

33 A jogbiztonság alapelvi vagy alapjogi természetével kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta azon korábbi értelmezését, amely szerint a jogbiztonság önma-

továbbá a kazuisztikus, alkalmi vagy éppen túltengő szabályozás, mint nem hatékony és rugalmatlan jogalkotás elvetése is.³⁴

3. Az alkotmányjogi panasz lehetősége

A cselekvési szabadsággal egyedileg manifesztálódó jogviszonyok esetleges diszfunkciói a fentiekben kifejtettek szerint a jogviszonyok tárgyának, az eredetileg meghatározott igények kielégítését veszélyeztetni, adott esetben lehetetleníti el és így jogvitákra vezet, amelyek elbírálására fő szabály szerint jogi eljárások útján nyílik lehetőség. Az általános jogi eljárások kereteit az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai alapján az 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (a továbbiakban: Abtv.) egy új³⁵ aspektussal,³⁶ az alkotmányjogi panasz

gában nem alapjog, így annak sérelmére csak különösen indokolt esetkörben és szűk körben lehet alkotmányjogi panasszal élni. Lásd többek között a 3107/2013. (V. 17.) AB határozat Indokolása [18] bekezdés, amely szerint „Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Abtv. hatályba lépése után is fenntartotta azt a korábban kialakított gyakorlatát, mely szerint a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {[3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}.” 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

34 LÁBADY i. m. 109.

35 Az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz többek között a bírói, illetve a jogtudomány képviselői részéről érkezett kritikák nyomán valójában nem érvényesülő intézmény volt, nem töltött be valódi jogorvoslati funkciót. – HALMAI Gábor: A Súlyom-bíróság aktivizmusa és annak alternatívái. Főtanácsadói belülnézet. In: GYÖRFI Tamás – KAZAI Viktor Zoltán – ORBÁN Endre (szerk.): *Kontextus által világosan: A Súlyom-bíróság antiformalista elemzése*, Budapest, L'Harmattan, 2021, 65-66.

36 VARGA Zs. András: Bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz, in: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*, Budapest, Pázmány Press, 2022, 317-319.

intézményével egészítette ki.³⁷

Kiindulópontként rögzítendő, hogy az alkotmányos úton megalkotott, az Alaptörvény rendelkezései alapján kibontott jogok törvényi tartalma feltárásának a jogalkalmazás során az Alaptörvény 28. cikke szerinti józan jogalkalmazás és a *ratio legis* szem előtt tartásával, az önkényes jogalkalmazás kizárásával alapjogok hatékony védelme érdekében és azokkal együttesen kell érvényesülnie. Ezen absztrakt elvárást az Abtv. 26-30. §§-ai szerinti alkotmányjogi panaszok egyedi ügyekben teszik konkréttá oly módon, hogy alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy³⁸ az Alkotmánybírósághoz fordulhat abban az esetben, ha Alaptörvény ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme az ügyében folytatott bírósági eljárás során bekövetkezett, vagy maga a bírói döntés alaptörvény-ellenes.³⁹ További feltétel e körben,⁴⁰ hogy az érintett személy a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség számára nem volt biztosított.⁴¹ A jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra és perújításra mint rendkívüli jogorvoslatra, tehát a felülvizsgálati eljárás és perújítási eljárás kezdeményezése nem előfeltétele az alkotmányjogi panasz benyújtásának.⁴²

A rendelkezések tételes eljárásjogi szempontú elemzését és annak lehetséges eredményeit mellőzve kijelenthető, hogy az alkotmányjogi panasz különleges jogorvoslati lehetősége alapvetően nyitott,⁴³ így az a gazdasági élet szereplői számára is fennálló, különleges jogvédelmi eszközként él és az adott norma, értve ezalatt az adott alaptörvényi rendelkezés helyes értelmének feltárásában nyújt segítséget.⁴⁴ Mindazonáltal

37 JUHÁSZ Imre: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata, különös tekintettel a polgári bíróságokra, in: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*, Budapest, Pázmány Press, 2022, 63-77.

38 ZAKARIÁS (2022a) i.m. 295-309.

39 JUHÁSZ i. m. 63-65.

40 ZAKARIÁS (2022a) i.m. 289-292., 309-313.

41 ÁRVA i. m. 340.

42 VARGA (2022) i.m. 328-3330.

43 VARGA (2022) i.m. 320-322., 332-335.

44 JUHÁSZ i. m. 67-68.

annak hangsúlyozása is elengedhetetlen, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye az egyedi bírói döntés felülvizsgálata ellenére nem teszi az Alkotmánybíróságot „szuperbírósággá”,⁴⁵ a feladat e körben változatlanul az alaptörvény-ellenesség kiszűrése a megfelelő alapjogvédelem és a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangja biztosítása érdekében.⁴⁶

Az alkotmányjogi panasz tárgyát az Alaptörvényben rögzített jogok alkotmányos sérelme képezi, de csak abban az esetben, ha az Abtv. 29. §-a alapján⁴⁷ a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség,⁴⁸ vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés merül fel.⁴⁹ Az eljárás célja tehát az Alaptörvény objektív védelme és érvényesítése,⁵⁰ e körben a befogadási feltételek az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartoznak.⁵¹ Az alkotmányjogi panasz tárgya tehát csak Alaptörvényben rögzített jog lehet, amely jog sérelme az Abtv. 29. §-ában foglalt vagylagos feltételek legalább egyikének megfelelnek. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-ban foglalt feltételeket külön-külön teszi vizsgálat tárgyává és bármelyikük fennállása megalapozhatja az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát az indítvány formai alkalmassági vizsgálatát követő befogadása után.⁵² Az Alkotmánybíróságra érkezett visszautasítások leggyakoribb indokai pontosan abban a fent idézett bizonytalanságban ragadható meg,⁵³ hogy az indítványokban körülírtak nem alkotmányossági kérdéseket tárgyalnak, hanem alapvetően az egyedi bírói jogértelmezés kereteit támadják, azok

45 JUHÁSZ i. m. 63-64.

46 VARGA (2022) i.m. 318-319.

47 ZAKARIÁS Kinga: A befogadás további tartalmi feltételei, in: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*, Budapest, Pázmány Press, 2022, [a továbbiakban: ZAKARIÁS (2022b)] 344-345.

48 JUHÁSZ i. m. 71-74.

49 Az alkotmányjogi panaszban főszabály szerint az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet hivatkozni, azonban a korábban kialakult gyakorlattal összhangban az szűk körben – alapvetően a visszaható hatályú jogalkotás vagy a felkészülési idő hiánya esetén – a jogállamiság sérelmére is alapítható. – ZAKARIÁS (2022a) i.m. 277.

50 VARGA (2022) i.m. 323.

51 ZAKARIÁS (2022b) i.m. 345.

52 ÁRVA i. m. 340-341.

53 ZAKARIÁS (2022b) i.m. 362.

bírói felülvizsgálatára irányuló indítványként értelmezhetők, értve ezalatt a tényállás felülvizsgálatát, adott esetben a bizonyítékok újra értékelését annak ellenére, hogy Alkotmánybíróság hatásköre nem negyedfokú, a panaszeljárás a bírói jogértelmezés alaptörvény-ellenességének, illetve annak alapjogokkal való összhangjára korlátozott.⁵⁴ Természetesen visszautasítási ok, amennyiben az indítvány nem tartalmaz alkotmányossági, az egyedi ügyön túlmutató alapvető vagy új alkotmányossági kérdést,⁵⁵ továbbá az nem érinti érdemben az indítványozó helyzetét. Az Alkotmánybíróság és az alkotmányjogi panasz e funkciói pontosan ezért emelendők ki, mert az alábbiakban – jelen tanulmány V. fejezetében ismertetett gyakorlat szerint – az alkotmányjogi panasszal élő személyek mindezeket alapvetően félreértve az Alaptörvény M) cikkét oly módon teszik hivatkozásuk tárgyává, hogy az abban foglalt szabadságokat önálló alapjogoknak tekintik és alapjogi összefüggésben kezelik, míg az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata azt önálló alkotmányos jogként értelmezi, amelyből fakadóan annak védelmi szintje nem azonos az alapjogok védelmi szintjével.

4. Az Alaptörvény M) cikke értelmezésének fejlődése az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alaptörvény M) cikkére vonatkozó alkotmánybírósági panaszeljárások vizsgálatát megelőzően az Alkotmánybíróság 8/2014. (III. 20.) AB határozatát szükséges röviden vizsgálat tárgyává tenni. A tárgyi határozat az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének, valamint ezzel összefüggésben az Alaptörvény II. cikkének és a B) cikk (1) bekezdésének értelmezéséről született az Alkotmánybíróság teljes ülésén a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a Kormány nevében előterjesztett indítványa alapján. A határozat alapvetően fogyasztóvédelmi jogi kérdések tárgyában született, de az Alkotmánybíróság több megállapítást is tett az M) cikk fogyasztóvédelmi rendelkezésein túli értelmezésével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság határozatának I.1. pontjában foglalt megállapítása tartalmát tekintve rögzíti, hogy az *Alaptörvény M) cikkének címzettje az állam*, amely címzetti

54 ZAKARIÁS (2022b) i.m. 355-356.

55 ZAKARIÁS (2022b) i.m. 345-360.

minőségből a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozó kötelezettség származik.⁵⁶ A határozat I.2. pontjában foglalt megállapítás szerint meghatározott bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására az Alaptörvény alapján, megfelelő indítványra az Alkotmánybíróság jogosult, azonban a bírósági ítéletnek azokat a konkrét jellemzőit, amelyek közvetlenül az M cikk (2) bekezdéséből eredő alaptörvény-ellenességet okoznának, alkotmányértelmezési hatáskörben nem lehet megállapítani. A határozat I.3. pontjában foglalt megállapítás szerint az Alaptörvény M cikk (2) bekezdéséből is közvetlenül következhet valamely jogszabály alkotmányellenessége, amely kérdés megítélésénél a vizsgált rendelkezés szabályozási környezetét is figyelembe kell venni.

A határozat Indokolása [57] bekezdése egyértelmű megállapítással él, rögzítve, hogy az Alaptörvényben az *M) cikk nem* a „Szabadság és felelősség” címet viselő részben elhelyezkedve nem *tekinthető alapjognak*. Ugyanezen bekezdés második fontos eleme az M) cikk az alanyi körének tisztázása, azaz a címzetti kör „Magyarország” mint állam meghatározása. Az Indokolás [58] és [61] bekezdések ezeken az alapokon rögzítik, hogy az M) cikk állami cselekvésre és kötelezettségekre mutatnak, amelyből fakadóan az [59] bekezdés egyértelműsíti, hogy az M) cikk (2) bekezdése közvetlenül és önállóan nem, hanem csak más jogszabály, illetve a későbbi gyakorlat szerint csak más nevesített alapjog közbejöttével érvényesíthető.

A határozat Indokolása [64] bekezdése hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény alapjogokat, államcélokat vagy alkotmányos értékeket tartalmaz, amely kategóriák közül az M) cikk a későbbi panaszeljárásokból is kiolvasható egyértelmű nevesítés alapján államcélként jelenik meg, amelyet a jogalkalmazás során figyelembe kell venni, de *az M) cikkből nem következnek alanyi jogok*. Annak ellenére, hogy az államcélok a későbbi politikai döntések törekvéseinek útját jelölik ki, amelyek tartalmi kitöltése ezáltal alapvetően nem az Alkotmánybíróság, illetve a bíróságok feladata,⁵⁷ a határozat Indokolása [67] bekezdése nem zárta el a bíróságokat,

56 ÁRVA i.m. 57.

57 GYÓRFI i.m. 26-27.

illetve magát az Alkotmánybíróságot sem annak további értelmezésétől hangsúlyozva, hogy az Alaptörvény és az Abtv. nemcsak alapvető jog, hanem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére való hivatkozást alkotmányjogi panasz tárgyát képezheti. A határozat következtetése szerint annak megítélése, hogy az M) cikk ilyen minőséget nyerhet a jövőben, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján dőlhet majd el,⁵⁸ amely kérdés végül az alábbiakban ismertettek szerinti jogfejlődés eredményeként alapvetően a 3129/2022. (IV. 1.) AB határozat alapján kerülhet megválaszolásra.

5. Az alkotmánybírósági panaszok gyakorlatából levonható egyes következtetések

A gazdasági jogokkal kapcsolatban – az Alaptörvény M) cikkére összpontosítva – több alkotmánybírósági határozat, illetve végzés került meghozatalra, amelyek indokolásai annak alkotmányjogi értelmezéséhez nyújthatnak segítséget. A tanulmányban, annak korlátaira is figyelemmel vizsgált döntések az alkotmánybírósági gyakorlat részét, de korántsem teljességét jelentik. Az Alkotmánybíróság döntéseinek vizsgálatát megelőzően rögzítendő, hogy a tárgyi indítványok az Alaptörvény M) cikkével kapcsolatban azt nem önállóan tették a panaszok tárgyává, hanem – összhangban az alapügyek összetettségével és a fentiekben kifejtett alkotmánybírósági értelmezéssel – más alaptörvényi rendelkezésekkel együttesen jelenítették meg. Következésképpen az Alkotmánybíróság e körben nem absztrakt normavizsgálatot, hanem az alapügy keretei között által meghatározott alkotmányjogi vizsgálatot eszközölt és az indítványokkal egyező hangsúllyal elemezte az Alaptörvény M) cikkének rendelkezéseit az Alaptörvény egyéb, alapügyben hivatkozott cikkeivel összefüggésben.⁵⁹

58 Ez utóbbi megállapítással Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében határozottan nem értett egyet, az Indokolás, azaz a különvélemény [146]-[148] bekezdései szerint ez alkotmánybírósági jogkiválasztás, alkotmánybírói aktivizmus, hatáskörbővítés, amely végső soron a bíróságok Alkotmánybírósági ellenőrzés alá vonására, továbbá új jog alkotására vezet jogszabályi felhatalmazás nélkül.

59 Tekintettel arra a tényre, hogy a tanulmány fókuszpontjában az Alaptörvény M) cikkének alkotmányjogi értelmezése áll, így az Alaptörvény tárgyi

Kronologikus sorrendben az 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat nevesíthető elsőként, amely a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény várakozási díjjal kapcsolatos egyes rendelkezéseit többek között az Alaptörvény M) cikke alapján fogyasztói jogi szempontból kifogásolta. A határozat Indokolása [19] bekezdése az M) cikk természetével kapcsolatban a közjó érdekében tett észszerű állami kötelezettségekre vonatkozó korábbi, fentebb ismertetett álláspontot ismételte meg, majd a [21] bekezdésben azt egyértelműsítve emelte ki, hogy az Alaptörvény M) cikkének nem alapjogi, hanem államcéli jellegzetessége állapítható meg. Tekintettel arra a tényre, hogy az Alaptörvény M) cikke államcél és nem alapjogot tartalmaz, önálló értelmezésére csak szűk körben nyílhat lehetőség, következésképpen kizárólag arra alapítottan Alaptörvényben biztosított jogselelem megállapítása sem volt lehetséges.

Közel egy évvel később a 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés szintén várakozási díjjal kapcsolatos jogvita eredményeként került meghozatalra, amely végzés Indokolása az Alaptörvény M) cikk alkotmányjogi természetét illető alkotmányjogi értelmezés kereteit, összefüggéseit bővítette, pontosította. Kiindulópontként a végzés Indoklása [12] és [13] bekezdései megismételték, illetve kihangsúlyozták, hogy az alkotmányjogi panasz tárgyát kizárólag az Alaptörvényben biztosított jog, illetve annak sérelme képezheti. Ebből fakadóan egyértelműsítésre került azon kérdés az Alkotmánybíróság által, hogy *az M) cikk rendelkezései Alaptörvényben*

ügyben hivatkozott egyéb rendelkezései kizárólag abban az esetben jelennek meg a tanulmány alábbi fejezetében, amennyiben azok az érintett cikk értelmezéshez elengedhetetlen tartalmi elemeket hordoznak magukban. Másik oldalról megközelítve a kérdést a tanulmány azon alkotmánybíróági döntéseket nem teszi vizsgálat tárgyává, amelyekben bár az Alaptörvény M) cikke nevesítésre kerül, de annak szerepe mind az indítványban, mind a döntésben vagy marginális, vagy annyira elmosódott, hogy abból az alkotmányjogi értelmezéshez új elem nem volt társítható. Az Alkotmánybíróság ugyanezen alapokon emelte ki, hogy amennyiben az M) cikk megjelölését tartalmazza is az indítvány, de e hivatkozás többi rendelkezéshez képest hangsúlytalan jellegű – pontosabban e körben konkrét okokat, indokokat, értékelhető körülményeket nem tartalmaz – érdemi vizsgálatot nem is tud lefolytatni. – A 3115/2013. (VI.4.) AB határozat indokolása [36] bekezdés.

biztosított jogként jelennek-e meg, és amennyiben igen, úgy annak mely személyi kör a címzettje. Az Alkotmánybíróság egyértelmű értelmezése szerint, mivel az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének címzettje nem az indítványozó, illetve ezen jogszabályhely számára nem biztosít jogot, alkotmányjogi panasz e körben nem tehető.

A fenti értelmezési kereteket a 7/2015. (III. 19.) AB határozat további tartalmi elemekkel bővítette egy fogyasztóvédelmi jogi jogvitából eredő panaszjárásban. Az Alkotmánybíróság határozata a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló több alkotmányjogi panaszok elutasításáról és visszautasításáról rendelkezett.⁶⁰ A határozat Indokolása [29] és [30] bekezdése ismételten rögzítette az alkotmányjogi panasz azon lényegét, hogy az az alapvető jogok védelmének eszközeként arra hivatott, hogy alapvető jogok rendeltetését betöltse, nevezetesen, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. Fentiekből fakadóan, egyezően a korábbi gyakorlattal és a fentebb is hivatkozottakkal került kiemelésre, hogy az alkotmányjogi panasz – a jogbiztonság egyes elemeinek kivételével – csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható, valamely államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének a megállapítása alkotmányjogi panasz keretében nem indítványozható.⁶¹ Az Alkotmánybíróság e körben egyértelműsítette, hogy mivel az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, annak címzettje nem az indítványozó, az nem biztosít számára jogot, így alkotmányjogi panasz arra hivatkozással nem nyújtható be. Az Indokolás [29] bekezdésének tartalmából és megfogalmazásából következik egyebekben, hogy mivel az M) cikk rendelkezései valójában nem Alaptörvényben biztosított jognak tekintendők, úgy azok helyes értelmezése államcélként ragadható meg.

60 Lényegében véve, más aspektusból vizsgálva a kérdést az Alkotmánybíróság a 3143/2015. (VII. 24.) AB határozatában ugyanezen tárgyban szintén visszautasító döntést hozott.

61 ZAKARIÁS (2022a) i.m. 280-282.

Az Alaptörvény M) cikkének fenti értelmezésének árnyalására ugyanakkor az Alkotmánybíróság 33/2015. (XII. 3.) AB határozatában már részben sor került. Az Alkotmánybíróság 33/2015. (XII. 3.) AB határozat bár alapvetően nem tette vizsgálat tárgyává az Alaptörvény M) cikkének értelmezését, de annak Indokolása [26] bekezdése megismételte a szerződési szabadság azon alkotmányos értelmezését, amely szerint az Alaptörvény M) cikke és a XIII. cikke tartalmilag nem alapvető jog, hanem önálló alkotmányos jogként élvezi az Alaptörvény védelmét. Az Indokolás értelmében az Alaptörvény M) cikke a fenti gyakorlat alapján bár önállóan nem, de a XIII. cikkel együttesen Alaptörvényben biztosított jogként már alkotmányjogi panasz tárgyát képezheti, de annak megítélése alkotmányossági szempontból ugyanakkor nem alapjogi, azaz az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, hanem *ésszerűségi teszt alapján bírálendő el*. A határozat tekintetében kiemelendő Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása, a határozat Indokolása [62] bekezdése soraiban. A párhuzamos indokolás lényege szerint az Alkotmánybíróság határozatával eltért a korábbi vonatkozó gyakorlatától és a szerződési szabadságot már nem kizárólag az Alaptörvény M) cikkében rögzített vállalkozás szabadságának alaptörvényi értékéből tartotta levezethetőnek, hanem az a XIII. cikkben alapvető jogként nevesített tulajdonhoz való jog elemét képező tulajdonos rendelkezési jogából is. *A párhuzamos indokolás álláspontja szerint az Alkotmánybíróság ezen álláspontjával a szerződési szabadság alaptörvényi értékét megnövelte, és az alapvető jogok védelmi szintjére hozta. Mindenből következik azon új értelmezési lehetőség a párhuzamos indokolás szerint, hogy az Alkotmánybíróság korábbi, fentebb röviden ismertetett gyakorlata szükségképpen árnyalásra szorul, az nem tartható fent a jövőben.* Pokol Béla álláspontja e körben arra utal, hogy a szerződési szabadsághoz való jog a tulajdonhoz való jog részeként már olyan alkotmányos jognak minősül, amely önmagában alkalmas lehet alkotmányjogi panasz tárgyának és megsértése az Alaptörvényben biztosított egyéb jog sérelme esetén előírt jogkövetkezményeket vonja maga után. Pokol Béla e körben további következtetést is levon párhuzamos indokolásában, amikor az Indokolás [63] bekezdésében egyértelműsíti, hogy bár az Alkotmánybíróság nem vonta le a korábbi értelmezése megváltoztatásának fentebbi következményeit, a jövőben a szerződési szabadsághoz való jogot alapvető jogként az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján más alkotmányos jog,

vagy alkotmányos érték érvényesülése érdekében lehet csak korlátozni és az erre vonatkozó alkotmányjogi vizsgálatot kell elvégezni. A határozattal kapcsolatban emelendő ki továbbá Salamon László párhuzamos indokolása a határozat Indokolása [65] bekezdésében, amely a szerződéses szabadságot az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben is értelmezhetőnek tartja. E körben a párhuzamos indokolás megismételte a 8/2014. (III. 20.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolás álláspontját,⁶² amely szerint „[...] a szerződési szabadság a szabadságésszémének a szerződések világában való érvényesülése. Az általános szabadságésszémét a magam részéről a jogegyenlőség elvére épülő társadalmi viszonyokhoz kapcsolva az emberi méltóság elszakíthatatlan – fogalmi – részének tekintem. A szerződési szabadság tehát nem önálló alapjog, de az említett fogalmi összefüggés következtében áttételesen kapcsolódik az emberi méltósághoz.” A párhuzamos indokolás ezen az alapon Pokol Béla párhuzamos indokolásában rögzített következtetésre jutott a határozat Indokolása [68] bekezdésében, azaz a szerződési szabadság megítélésére az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával is sor kerülhet.

A 3065/2016. (IV. 11.) AB határozat alapját képező jogvita egészségügyi károsodásból fakadó kártérítési igény ügyben keletkezett, amelyben az indítványozó – többek között – az Alaptörvény M) cikkének sérelmét is állította. Az Alkotmánybíróság határozata Indokolása [40]–[42] bekezdése korábbi gyakorlatával egyező álláspontot rögzített, azaz nem tette magáévá Pokol Béla, illetve Salamon László alkotmánybírák fentebb idézett véleményéből fakadó értelmezési lehetőségeket.

Alig egy évvel később a 3120/2017. (V. 30.) AB határozat, amely egy klasszikus gazdasági ügyből, közbeszerzéssel, illetve vállalkozási szerződéssel kapcsolatos jogvitából fakadó ügyet bírált el, az Alaptörvény M) cikke indokolás nélkül került hivatkozásra és hangsúlyát a XIII. cikke helyezte. Bár az Alkotmánybíróság a 33/2015. (XII.3.) AB határozatában a két rendelkezés szoros kapcsolatára külön figyelmet és értelmezési segédletet adott, az indítvány hiányossága okán az Alkotmánybíróság az M) cikk tekintetében új értelmezést nem adhatott.

62 8/2014. (III. 20.) AB határozat Indokolás [128] bekezdése.

Az Alkotmánybíróság 3244/2017. (X. 10.) AB határozatában elővásárlási joggal kapcsolatos jogvitából fakadó panaszeljáráásban hozott döntést. Az Alkotmánybíróság határozata Indokolása [52] bekezdése egyértelműen visszautalt a 33/2015. (XII. 3.) AB határozatban megfogalmazott észszerűségi teszt lehetőségére, azaz e körben továbbra sem tette magává Pokol Béla és Salamon László alkotmánybírák új értelmezési lehetőségre vonatkozó okfejtését. A határozat Indokolása [55] bekezdése ugyanakkor – lényegében véve az alkotmányjogi panaszok természetéből, valamint a jogviták jellegéből fakadó – azon következtést is tartalmazta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletek a szerződési szabadság bírói jogértelmezés eredményeiként alapjog sérelem hiányában nem értelmezhetők, így az Alaptörvény M) cikk sérelme sem volt megállapítható. Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró a határozathoz fűzött párhuzamos indokolása álláspontja – a 33/2015. (XII. 3.) AB határozat alapján – az Indokolás [56]-[59] bekezdéseiben egyértelműsítette, hogy a szerződési szabadság joga tulajdonhoz való joggal összefüggésben, annak kontextusában értelmezendő.

E fenti párhuzamos indokolás lényegi eleme, illetve az Alaptörvény M) cikk többi alaptörvényi rendelkezéshez való viszonya a 3088/2019. (IV. 26.) AB határozatban került tovább pontosításra, amely egy közbeszerzési eljárással kapcsolatos jogvita eredményeként született meg. Az Alkotmánybíróság határozat Indokolása [16] bekezdése e körben a fentiekben kifejtett álláspontot rögzítette, pontosabban ismételte meg visszautalva az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára, ugyanakkor a határozat Indokolásának [30] bekezdése az Alaptörvény M) cikkét a XIII. cikk kontextusába helyezte el, ezáltal a vállalkozás szabadságát, a tulajdonjog, valamint a szerződési szabadság viszonyrendszerében értelmezte. Az Alkotmánybíróság e körben megállapította, hogy mind az értékteremtő munkának mind a vállalkozásnak több előfeltétele van, amelyek közül a tulajdonjog és az M) cikkből levezetett szerződéses szabadság alapvető fontosságúak. Ebben az összefüggésben azonban míg a tulajdonhoz való jog alapjogi természetű, a vállalkozási környezet kérdéskörében taglalt intézmények államcélként a gazdasági keretfeltételek megteremtésének kötelezettségét jelenti és ez adja magyarázatát annak, hogy az M) cikkben foglalt rendelkezések címzettje az állam. Az Alkotmánybíróság a

határozat Indokolása [33] bekezdésében e körben leszögezte, hogy az alkotmányosság őreként hatásköre kizárólag alkotmányossági vizsgálatok lefolytatására terjed ki, következésképpen célszerűségi, eredményességi és hatékonysági vizsgálatokra nem, amelyből fakadóan értelmezési keretei is szűkebbek. Mindebből következik, hogy a tárgyi jogszabályok bírói értelmezései során nyílhat és nyílik lehetőség az Alaptörvény több szakaszában is nevesített államcélok kontextusában és céljaiban meghatározott keretek tartalmi kitöltésére és ezen államcélok különböző aspektusainak érvényesítésére. A fenti tételek együttes értelme szerint tehát változatlanul alkalmazandó azon kiindulópont, amely szerint az M) cikk címzett köre nem a gazdasági élet alanyai hanem az állam, konkrét és meghatározott alapjog sérelem hiányában kizárólag az M) cikkre hivatkozva alkotmányjogi vizsgálat alkotmányjogi panasz eljárásban nem folytatható le, az államcélok nevesítése nem eredményezheti célszerűségi, hatékonysági vagy eredményességi vizsgálatok lefolytatását, az államcélok pedig az alapjogokkal együttes viszonyrendszerben értelmezhetők. Pokol Béla alkotmánybíró e határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, a határozat Indokolása [43] bekezdésében a fenti összefüggést oly módon is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény M) elvei és a XII. cikk viszonyát a „társított” kifejezéssel írta körül, amely által az M) cikk elvi természetű államcéljának értelmezési keretét a tárgyi ügyben egy nevesített alapjoghoz kötötte, ezzel is kiemelve az M) cikk valódi, jellegadó, adott esetben értelmezési keretet is biztosító természetét.⁶³

Az Alaptörvény M) cikkének alkotmányjogi értelmezése fejlődésének legújabb állomásaként a 3129/2022. (IV. 1.) AB határozat emelendő ki. Az Alkotmánybíróság határozatában a szerződési szabadság jogi jellegével és védelmével kapcsolatos gyakorlatának összegzéseként pontosította az Alaptörvény M) cikkére alapított alkotmányjogi panasz lehetőségeinek igénybevételére vonatkozó álláspontját amelyet valójában a 33/2015. (XII.

63 Pokol Béla alkotmánybíró a 3312/2017. (XI. 30.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában, annak [50] bekezdésében az Alaptörvény M) cikkét – legalábbis annak az erőfölény tilalmáról szóló rendelkezését – alaptörvényi értéknek nevesítette, amely értéknek a jogviták eldöntésénél szerepet kell nyernie.

3.) AB határozata már részben megelőlegezett. A határozat a 33/2025. (XII.3.) AB határozatból már kiolvasható és abból következő módon tehát a szerződéses szabadság új védelmi szintjének megfelelő eszköz megalkotását vállalta fel, lényegében megteremtve a kizárólag e cikke alapított panaszok lehetőségét. A határozat tehát az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlathoz szorosan és szervesen kapcsolódik, és a jogfejlesztés által a fentebb idézett 33/2015. (XII. 3.) AB határozathoz Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában felvázolt új értelmezési lehetőség útjait nyitotta meg a tárgykörhöz kapcsolt pontosításával, árnyalásával, a szerződéses szabadság megemelt értékéhez társított önálló, más alapjogtól egyértelműen elválasztott indokolással. A határozat Indokolásának [23] bekezdése e körben szervesen illeszkedve az Alkotmánybíróság gyakorlatához megismételte, hogy az Alaptörvény M) cikkéből levezethető szerződési szabadság nem alapvető jog. Az Indokolás ugyanezen bekezdése ugyanakkor egyértelműsítette, hogy a szerződéses szabadság önálló alkotmányos jogként élvezi az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható és érdemben vizsgálható. Az önálló, többi alapjogtól független értelmezést a határozat Indokolása [49]-[57] bekezdéseiben foglalt levezetéssel egyértelműsítette a szerződéses szabadság kérdésének a vele tagadhatatlanul szoros kapcsolatban álló tulajdonjog kérdésétől való elválasztás útján. Mindezek alapján a határozat Indokolása [58]-[59] bekezdése lényegében a polgári jog által vallott szerződési szabadság elemeit és kockázatait határozta meg és tette önálló alkotmányjogi vizsgálat tárgyává közvetlenül az Alaptörvény M) cikkét középpontba helyezve. Az határozat Indokolása [60] bekezdése e körben a szerződéses szabadság mint alkotmányos jog tárgyát a fentebb többször idézett 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat Indokolás [29] bekezdésében foglalt értelmezéssel – a szerződési szabadság korlátozása alaptörvény-ellenes, amennyiben a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem észszerű – tartotta fent, de megnyitotta annak önálló panaszeljárási tárgyának lehetőségét.

6. Záró gondolatok

Magyarország gazdasági élete a XXI. században piacgazdasági keretek között működik és az Alaptörvényből fakadó személyi és gazdasági szabadság kiteljesedését a közel egy évtizede hatályba lépett Ptk. keretei között biztosítja. A Ptk. megalkotása során a korábbiaktól lényegesen eltérő koncepcionális alapok mellett kötelezte el magát, amely alapok egyben az Alaptörvényben is nevesített értékeken nyugszanak, illetve nevesítettek, mint az egyéni szabadság, a magánautonómia, ebből fakadóan a jogaival öntudatosan élő polgár és a professzionális gazdasági szemlélet. Ezen alapok és értékek alapjogi természetűek azonban csak az alkotmánybíróság értelmezése által tárható fel, elvégre az alkotmánybíráskodás jellegzetessége az alapjogok kontextusának elemzése, vizsgálata, egybevetése más alapjogokkal, az alapjogok korlátozhatóságáról való döntés.⁶⁴ Tekintettel arra, hogy Alaptörvény rendelkezései – értéktartalmuktól függetlenül – nem feltétlenül jelentenek alapjogokat, a Ptk. alkalmazása során felmerülő értelmezési kérdések, a Ptk. vagy egyéb gazdasági ágazati jogi jogszabályok megsértése az Alaptörvénnyel való nyilvánvaló kapcsolat ellenére sem eredményez feltétlenül alaptörvény-ellenességet.

Az Alkotmánybíróság közel egy évtizedes gyakorlata az Alaptörvény M) cikkével kapcsolatban egyértelmű, amely szerint az abban foglalt norma nem alapjog, hanem egyes alapjogoknak értékelhető aspektusa, következésképpen az nem abszolutizálható és éppen ezért nem korlátozhatatlan,⁶⁵ államcéli minőségéből fakadóan arra alapvetően önállóan nem alapítható alkotmányos jogvédelem panasz eljárásban.⁶⁶ Az állam címzetti minőségéből ugyanakkor azon alkotmányos követelmény fakad, hogy az állam ne tegye lehetetlenné az M) cikkből fakadó jogok tényleges gyakorlását.⁶⁷ Másik oldalról megközelítve a kérdést az is hangsúlyozandó, hogy a bíróságoknak a jogviták elbírálása során a magánjogi viszonyok, így a gazdasági jogi viszonyok megítélésükor – a címzetti körtől függetlenül

64 ÁRVA i.m. 24.

65 ÁRVA i.m. 56.

66 ZAKARIÁS (2022a) i.m. 280-282.

67 ÁRVA i.m. 56.

nül – is figyelemmel kell lenniük az Alaptörvényre, az abban biztosított jogokra,⁶⁸ értékekre.

Az Alkotmánybíróság apró lépésekkel megkezdte – 2015-ben lehetőségként rögzítve, valamint párhuzamos indokolások szintjén egyes értelmezési pontokat kijelölve – az Alaptörvény M) cikkében foglalt nevesítetlen alkotmányos jogok védelmi szintjének megfelelő védelmi eszközök megteremtését. A 2015-től megjelent árnyaltabb értelmezések, valamint új alapok szerint a szerződési szabadság alaptörvényi értéke megnövekedett és az alapvető jogok védelmi szintjére helyezése egy új alkotmányos jelentőségű kérdés feltűnése esetén elképzelhető, amely alapján az Alaptörvény M) cikke a 3129/2022. (IV. 1.) AB határozat szerint is önálló alkotmányjogi panasz tárgya lehet. A szerződési szabadság ennek megfelelően – bár a tulajdonjogból, illetve emberi méltóság jogából is levezethető – önálló alkotmányjogi védelem tárgyaként jelenhet meg, megnyitva az utat a jogfejlesztő értelmezés előtt a vállalkozási szabadság alkotmányjogi védelme elnyeréséhez is.

68 JUHÁSZ i. m. 72-73.

Köbel Szilvia

A LELKIISMERETI ÉS VALLÁSSZABADSÁG NÉHÁNY AKTUÁLIS ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSE MAGYARORSZÁGON¹

1. Bevezetés

A magyar országgyűlés 2011. április 25-én fogadta el az Alaptörvényt, és még abban az évben új egyházügyi törvényt is alkotott (a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 2011. évi CCVI. törvény, rövidítése: Ehtv.). Az Alaptörvény preambuluma (Nemzeti Hitvallás) utal Magyarország keresztény hagyományaira, a kereszténység nemzetmegtartó szerepére. Az Alaptörvény az állam és az egyházak kapcsolatának – a rendszerváltáskor kihirdetett jogállami Alkotmány révén megvalósult – barátságos elválasztási modelljét az állam és az egyházak közösségi célok érdekében történő együttműködésének irányába mozdította el. Az Alaptörvény kimondja továbbá, hogy a vallási közösségek önállóak, tehát autonómiával rendelkeznek.² A hatályos Ehtv. a preambulumban deklarálja az állam világnézeti semlegességét, és a vallási közösségeknek négy különböző jogi státusz szerinti szabályrendszerét állítja fel.³

Mind az Alaptörvényt, mind pedig az Ehtv.-t többször módosította az Országgyűlés. Az Alaptörvényt e kézirat lezárásáig tízszer módosították,

1 A tanulmány első változata megjelent KÖBEL Szilvia: Semleges állam, keresztény állam – Gondolatok aktuális alkotmányjogi kérdésekről az Alaptörvény 7. és 9. módosítása kapcsán címmel a Jog, állam, politika c. folyóirat 2022/2. számában.

2 Magyarország Alaptörvénye.

3 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról (a továbbiakban: Ehtv.).

és ebből négy módosítás érintette a lelkiismereti és vallásszabadság alapjogát, valamint az állam és a vallási közösségek (egyházak) kapcsolatát.

2018-ban (7. módosítás) az Alaptörvény R) cikke a következő bekezdéssel egészült ki: „(4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

2020-ban (9. módosítás) értelmében az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „(1) Magyarország védi a házasság intézményét mint egy férfi és egy nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. Az anya nő, az apa férfi.” A 9. módosítás nyomán az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése helyébe pedig a következő rendelkezés lépett: „(1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.”

Az alábbi tanulmányban a fenti módosítások nyomán felvetődő alkotmányossági kérdéseket tekintjük át.

2. Az Alaptörvény 7. és 9. módosítása

A 2010-es választások után a kormányzópártnak 2/3-os többsége lett a parlamentben, ami már alkotmányozó hatalmat is jelentett; így került sor az Alaptörvény és az új egyházügyi törvény megalkotására. Mind a rendszerváltáskor elfogadott Alkotmány, mind pedig a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény szinte szó szerint tartalmazta a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságának a nemzetközi dokumentumok⁴

4 1990-ben a magyar állam újra diplomáciai kapcsolatot létesített a Vatikánnal, majd 1997-ben a Kormány megállapodást kötött az Apostoli Szentzsékkal, amelyet 1999-ben törvénnyel hirdettek ki. 1993-ban törvény kihirdette a Római Egyezményt, ezzel Magyarország része lett az Emberi Jogok Európai Egyezményének, majd a 2004-es EU csatlakozás révén az EU Alapjogi Chartája is alkalmazandó Magyarországon. Azok a nemzetközi emberi jogi dokumentumok tehát, amelyek a gondolat, a lelkiismeret és a vallás sza-

szerinti alapjogi definícióját. Az állam és a vallási közösségek (egyházak) kapcsolatát illetően azonban már vannak eltérések az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései között. Az Alaptörvény VII. cikke értelmében az állam és a vallási közösségek kapcsolatának alapvető karaktere továbbra is a békés elválasztás modell, ám az Alaptörvény rögzíti azt is, hogy az állam a közösségi célok érdekében „együttműködik” az egyházakkal. A modell tehát az „elválasztás és együttműködés” kombinációja irányába mozdult el.

Az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti hitvallás is tartalmazott vallási utalásokat (és ezeket változatlan formában jelenleg is tartalmazza):

„Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette.” (...)

„Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait.” (...)⁵

„Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.”

Az Alaptörvény a vallásszabadsággal kapcsolatos egyéb rendelkezést több más helyen is tartalmaz. A XV. cikk (2) bekezdése a vallási meggyőződéssel kapcsolatos diszkriminációtíltalmat külön is nevesíti;⁶ a IX. cikk (5) bekezdése [mely csak később, az Alaptörvény negyedik módosításával (2013. március 25.) került bele az Alaptörvénybe] kimondja, hogy „[a] véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben⁷

badságára vonatkozó magyarországi hatályos szabályozás alapját képezik, Magyarország ENSZ tagságával, Európa Tanács tagságával, valamint Európai Unió tagságával függenek össze. 1999. évi LXX. törvény, 1993. évi XXXI. törvény, 2007. évi CLXVIII. törvény.

5 Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás.

6 „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

7 Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.). A Ptk.-ban a Személyiségi jog érvényesítése részben ez áll: „A közösség bármely tagja jogosult a szemé-

meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.” Ezzel kapcsolatban már van egy próbapaper Magyarországon, amelyre a későbbiekben kitérünk.⁸

Abból, hogy a preambulumban (Nemzeti Hitvallás) utalás található a kereszténység nemzetmegtartó szerepére, Tóth J. Zoltán álláspontja szerint „nem vezethető le, hogy az állam a keresztény vallásokat ki zárólag azért, mert azok keresztény vallások, fontosabbnak, jobbnak, támogatandóbbnak vagy védendőbbnek tartja (a vallások és egyházak közötti szociológiai különbségek azonban az Alkotmánybíróság szerint az állami szabályozás kialakítása során értékelhetők)”. Tóth J. véleménye az, hogy „a Szent Istvánra mint Magyarországot a keresztény Európa részévé tevő királyra, vagy a hitre mint összetartozásunk egyik alapvető

lyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.” (Új Ptk. 5:54. § (5) bekezdés).

- 8 További helyek az Alaptörvényben, amelyek a lelkiismereti és vallásszabadságot érintik: a XIV. cikk (3) bekezdése deklarálja, hogy „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott”; a XXXI. cikk (3) bekezdése a katonai szolgálat mint állampolgári kötelezettség teljesítését az egyén lelkiismereti meggyőződésére tekintettel fegyver nélküli szolgálattal is lehetővé teszi; a 37. cikk (4) bekezdése pedig a közpénzügyi tilalmak (az alkotmánybírósági utólagos /akár absztrakt, akár konkrét/ normakontroll hatásköréből kivett tárgykörök) alól ad felmentést – egyebek mellett – arra az esetre, ha egy közpénzügyi tárgyú törvény (vagy annak valamely rendelkezése) a lelkiismereti és vallásszabadsággal lenne ellentétes.

értékére történő utalásnak [...] nincs normatív tartalma, azok pusztán szimbolikus kijelentések, így a normaszöveg értelmezéséhez való felhasználásra konceptuálisan alkalmatlanok”.⁹ Ehhez képest történt változás az Alaptörvény 7. és 9. módosítása révén, mivel ezek a módosítások az Alaptörvény normaszövegét változtatták meg.

Az Alaptörvény hetedik módosítása (a továbbiakban: Atmód7.)¹⁰ 2018-ban ugyan nem változtatta meg közvetlenül az Alaptörvény VII. cikkét, azonban tartalmánál fogva érinti a lelkiismereti és vallásszabadság alapját. Az Atmód7. egyfelől a Nemzeti Hitvallást kiegészítette az alábbi mondattal:

„Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”

Másfelől pedig az Atmód7. következtében az Alaptörvény R) cikke új, negyedik bekezdéssel egészült ki:

„(4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

A módosítás – mivelhogy az állami szervek számára ír elő kötelezettséget – felveti az állam ideológiai, vallási kérdésekben történő semlegességének, illetve elkötelezettségének a kérdését. Eközben a jogalkotó nem módosította az Ehtv. preambulumban olvasható fordulatot, miszerint az Országgyűlés az egyházügyi törvényt „tekintettel az állam világnézeti semlegességére és a felekezetek közötti békés együttélésre való törekvésre” alkotta meg. Ebből arra következtethetünk, hogy a jogalkotó az Atmód7.-tel nem tette közjogi értelemben a keresztény vallást az állam hivatalos világnézetévé. Ezzel összhangban áll Schanda Balázs álláspontja, miszerint az Alaptörvény „nem a keresztény vallás, és nem is általában a keresztény kultúra mellett kötelezi el magát, hanem kifejezetten Magyarország kultúrájának, mint keresztény kultúrájának a védelmét rendeli el”. Majd hozzáteszi Schanda, hogy az „alkotmányozói cél kétségkívül az volt”, hogy „erőteljesebb hangsúlyt és védelmet adjon az ország kulturális identitásának, azaz többletet a Nemzeti Hitvallásban felhívott keresztény örökséghez képest”.¹¹ Ettől

9 TÓTH, 2019a, 214-236.

10 2018. június 29.-től hatályos.

11 SCHANDA, 2019.

eltérő olvasatot, illetve értékelést fogalmazott meg Schweitzer Gábor. A szerző kiemelte, hogy az Alaptörvény módosításához fűzött indokolás „adós maradt a keresztény kultúra alkotmányos jelentésének magyarázatával”, majd hozzátette: „A keresztény kultúra alkotmányos tartalma bizonytalan, miként pillanatnyilag az sem látható, hogy mit jelent, és milyen konkrét formában valósítható meg az Alaptörvény indokolása szerint (is) szekulárisnak tekintett Magyarország keresztény kultúrájának valamennyi állami szerv általi védelme. További kérdésként merülhet fel Schweitzer szerint, hogy a vallási gyökerekkel és értékekkel rendelkező keresztény kultúra védelme milyen következményeket von maga után a nem keresztény – akár vallási, akár szekuláris – kultúrkörben élő állampolgárok és közösségeik számára. Az említett szerző véleménye az, hogy „Magyarország keresztény kultúrájának állami szervek általi védelmi kötelezettsége mindenesetre távolodást jelent az állam vallási és világnézeti semlegessége elvétől.”¹²

Itt jegyezzük meg azt is, hogy az Országgyűlés az Ehtv. preambuluma szellemiségével összhangban fogadta el a 2018. évi I. törvényt az 1568. évi tordai vallásügyi törvény jelentőségéről és a Vallásszabadság Napjáról. A 450 éves évforduló alkalmából az Országgyűlés január 13. napját a Vallásszabadság napjává nyilvánította. Ez időben nagyjából egybeesett az Alaptörvény hetedik módosításával.

2020-ban a 9. módosítás értelmében (a továbbiakban: Atmód9.) az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett:

„(1) Magyarország védi a házasság intézményét mint egy férfi és egy nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. Az anya nő, az apa férfi.”

A 9. módosítás nyomán az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése helyébe pedig a következő rendelkezés lépett:

„(1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló

12 SCHWEITZER, 2019.

*értékrend szerinti nevelést.*¹³

Fontos idézni az Atmód9. indoklásából. A módosítás indoklásában az Országgyűlés a „teremtés rendjére” hivatkozott. A jogalkotó azzal érvelt, hogy „a teremtés rendjéből fakadó fogalmak jelentésének folyamatos fenyegetettsége” van ma a világban, és „[A] nyugati világban tapasztalható modern ideológiai folyamatok, amelyek a férfi és női nem teremtettsége iránt ébresztenek kétségeket, veszélyeztetik a gyermekek Alaptörvényben foglalt egészséges fejlődéshez való jogát.”¹⁴ Ez volt a fő indoklása az Alaptörvény 9. módosításának.

Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint – amelynek jelenlegi szövege szintén az Alaptörvény hetedik módosítása nyomán került bele az Alaptörvénybe – a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A 28. cikk értelmében a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Ennélfogva a „teremtés rendjére” való hivatkozás az Indoklásban különös helyzetet hozhat a bírói jogértelmezés során.

Az Alaptörvénynek a fentiekben bemutatott 7. és 9. módosítása következtében még nincs tudomásunk jogsértésről, illetve jogi eljárásról. Mindazonáltal felveti azt a fontos jogdogmatikai kérdést, hogy ha ebből fakadóan egy konkrét jogesetet tárgyal majd világi bíróság, miként fogja értelmezni a „keresztény kultúrát”, valamint a „teremtés rendjét”. A „keresztény kultúra”, és különösen a „teremtés rendje” szakrális jelentéstartalom nélkül értelmezhető-e? Az állam és az egyház különvált modelljében, egy világnézetiileg semleges államban van-e helye állami normaszövegben vagy annak indoklásában egyházi/vallási tantételnek, ennélfogva a bíróságok számára kötelezően előírt teológiai tanítás értelmezésének? Mert attól, hogy az állami norma/indoklás tartalmazza, még nem feltétlenül válik szekularizált jelentéstartalmúvá, továbbra is vallási/egyházi norma marad. A jogalkotó indoklása és a szövegértelmezési kontextus szakrális jelentéstartalomra enged következtetni, amely nem függetleníthető a

13 Alaptörvény kilencedik módosítása (2020. december 22.).

14 Magyar Közlöny, Indokolások Tára: Végső előterjesztői indoklás..., 2020.

teológiai tanításoktól. Ez pedig a további kérdéseket veti fel: melyik felekezet/keresztény irányzat teremtésfelfogását kell figyelembe venni (számos keresztény felekezet működik Magyarországon), mi a helyzet a nem keresztény vallásúakkal (Magyarországon bevett egyházi státussal rendelkező zsidó, iszlám, buddhista, hare-krisna vallásfelekezetek), illetve ateistákkal, továbbá a különböző tudományos álláspontokkal? Kikre terjed ki a norma személyi hatálya? Milyen hatással lehet ez a rendelkezés a felekezetek közötti békés együttélésre? Fel kell tenni azt a kérdést is, hogy nem írja-e felül ez a szabály az ember természetes és elidegeníthetetlen jogát a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, konkrétan az egyéni meggyőződés kialakításának jogához? Itt szeretném megjegyezni, hogy részint hasonló kérdések fogalmazódtak meg évekkal ezelőtt a vasárnapi munkavégzéssel és a köztisztviselői esküvel kapcsolatos viták során is.¹⁵

3. Jogesetek

Ahhoz, hogy még teljesebb képet kapjunk a magyar állam és az egyházak közjogi kapcsolatát, valamint a lelkiismereti és vallásszabadságot érintő aktuális alkotmányos kérdésekről, az alábbiakban fontos szólni az Ehtv.-ről és arról, hogy milyen magyar vonatkozású ügy került a strasbourgi emberi jogi bíróság elé az Alaptörvény és az Ehtv. hatálybalépése után. Továbbá a fent már említett próbapert is szeretném röviden ismertetni.

15 Lásd ehhez: a vasárnapi munkavégzéssel és a köztisztviselői esküvel kapcsolatos AB határozatokat. Ezekben az esetekben az AB azzal érvelt, hogy állami szinten szakszervezeti jelentőségű veszítette a vasárnap és az eskü kifejezés is (ez utóbbi egy különvéleményben fogalmazódik meg). 10/1993. (II. 27.) AB határozat indokolásában olvashatjuk a következőket: „A vasárnapi pihenőnap szokása a hagyományokon alapul, s ez ma már a világ nagy részén egységes gyakorlat; kétségtelen eredeti vallási tartalma, azonban ezt már rég elvesztette; jelenlegi, kimondottan világi jellegű célja az, hogy az állampolgárok számára egységes heti pihenőnapot biztosítson.” A 47/2009. (IV. 21.) AB határozattal kapcsolatban lásd Köbel, 2009, 117-133.

3.1. A vallási közösségek többszintű rendszere

A 2012. január 1-jén hatályba lépett, és azóta már többször módosított Ehtv. általános indoklásában az előterjesztő megfogalmazta, hogy Magyarországon a XVI. századtól több törvény is törekedett a „szabad vallásgyakorlás jogának biztosítására”, és fel is sorolja a lényeges történeti jogforrásokat. Ezt követően kifejezésre juttatja, hogy a törvény kezdeményezésének alapvető indoka az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek a végrehajtásához szükséges szabályok megállapítása.¹⁶

A törvény ünnepélyes bevezető szövegének felvezető mondata kifejezésre juttatta, hogy a „Magyarországon működő vallási közösségek a társadalom kiemelkedő fontosságú értékhordozó és közösségteremtő tényezői”, amelyek a hitéleti tevékenységük mellett a közfeladatokból is részt vállalnak (nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint kulturális, környezetvédelmi, sport- és más tevékenységek), továbbá „a nemzeti tudat ápolásával is jelentős szerepet töltenek be az ország és a nemzet életében”. Ez utóbbi fordulatnak ad hangsúlyt a jogalkotó kifejezett szándéka, hogy Magyarország nemcsak „elismeri”, hanem aktívan „támogatja a külhoni magyar közösségek életében meghatározó szerepet játszó vallási közösségek tevékenységét is”.

A preambulum további része a törvény megalkotásának közvetlen céljait tartalmazza. Az alapvető szabályozási cél a lelkiismereti és vallásszabadság jogi garanciája; a törvény az alapjog érvényre juttatását szolgálja, biztosítja mások meggyőződésének tiszteletben tartását és a vallási közösségek önállóságát, és szabályozza a vallási közösségek állammal fennálló kapcsolatait. A következő pont kifejezésre juttatja a fent már ismertetett nemzetközi jogi dokumentumok figyelembevételét. Az Lvt.-tól¹⁷ eltérően a modell fő vonalát – az Alaptörvénnyel összhangban – akképpen fogalmazza meg, hogy „az állam és a vallási közösségek különvált működésének alkotmányos követelményét” figyelembe veszi, „de az együttműködés kölcsönös előnyökön alapuló elveit megfelelően” érvényesíti. Ezt úgy

16 T/5315. számú törvényjavaslat

17 A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, a továbbiakban Lvt.

értelmezhetjük, hogy a különvált működés az együttműködést nem zárja ki, ennek azonban „kölcsonös előnyökön” kell alapulnia. További jelentős szempontot adott meg a jogalkotó azzal, hogy folytatni kívánta a „vallásszabadságot biztosító törvényekben testet öltő hagyományt”.¹⁸ A különvált, de együttműködő modell ismérveit adja meg a jogalkotó azáltal, hogy *expressis verbis* kimondja, hogy tekintettel van „az állam világnézeti semlegességére” és egyúttal „a felekezetek közötti békés együttélésre való törekvése”. Ez utóbbi fordulat az állam aktív szerepét feltételezi. Az egyes vallási közösségeknek az állammal való kapcsolatukban felmerülő sajátos szempontjait ismeri el a jogalkotó azzal, hogy tiszteletben tartja „a vallási közösségekkel megkötött megállapodásokat”, amelyek a hatályos joganyag részét képezik. A preambulum következő gondolata az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának az emberi méltóság kiemelt szerepét hangsúlyozó alapjogi felfogására („Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság”) reflektál. Eszerint „az emberi személy méltóságának a tisztelete” a „közjó előmozdításának kulcsa”, amely „nemcsak az emberek és a családok számára”, hanem „a vallási közösségek részére is” lehetővé teszi, hogy „szabadon teljesítsék küldetésüket”. A preambulum eddig ismertett pontjai általánosságban a vallási közösségekre terjedtek ki, végül azonban egy leszűkítést olvashatunk az egyházakra nézve: az Országgyűlés külön is elismeri „Magyarország történelmében és kultúrájában folyamatosan meghatározó jelentőséggel bíró egyházak kiemelkedő szerepét”. Nem nevesíti a törvény, hogy melyik egyházakról van szó.¹⁹

Lényeges változás volt 2012-ben, hogy az addigi egyszintű rendszert felváltotta a vallási közösségek többszintű rendszere. Ez előbb kétszintű (bevett egyház és vallási tevékenységet végző szervezet egyesületi formában), majd a jelenleg – 2019. áprilistól – hatályos, módosított törvény szerinti négy szintű rendszert takar. Ezt kiegészíthetnénk egy kvázi ötödik szinttel, amelybe lényegében azokat a közösségeket sorolhatjuk, amelyek jogi státus nélkül működnek. Erre utal a vallási közösségnek a legutóbbi módosítás szerinti új definíciója a törvényben: „Vallási közösség a természetes személyek minden olyan közössége, szervezeti formától, jogi személyiségtől vagy elnevezéstől

18 Lásd KÖBEL, 2019a.

19 Lásd KÖBEL, 2019b, 153-168.

függetlenül, amely vallás gyakorlására alakult, és elsődlegesen vallási tevékenységet végez.” [6. §] Az Ehtv. ezután kimondja, hogy „[V]allási közösség működhet jogi személyiség nélkül, valamint jogi személyiséggel rendelkező szervezeti formában.” [7. § (1) bek.] A hatályos Ehtv. értelmében a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség négy nevesített jogi formája a következő: a) vallási egyesület, b) nyilvántartásba vett egyház, c) bejegyzett egyház, és d) bevett egyház. Ezek közül a bevett egyházak rendelkeznek legszélesebb körű jogosultságokkal és állami támogatással. A bevett egyházak jegyzékét az Ehtv. melléklete tartalmazza, 27 bevett egyház van ma Magyarországon.²⁰

A vallási közösségek többszintű rendszerével kapcsolatban konkrét AB határozat és Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) által hozott döntés is van. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai vs. Magyarország ügyben hozott ítélete kimondta, hogy bizonyos állami támogatások csak az Ehtv.-ben előírt feltételek [vagy legalább százéves nemzetközi működést, vagy – ennek hiányában – legalább húszéves Magyarországi működést és a lakosság 0,1%-át elérő (azaz mintegy tízezres) taglétszámot írnak elő] igazolása révén egyházként elismerhető szervezeteknek járnak, más vallási közösségeknek pedig nem, ellenkezik az Emberi Jogok Európai Egyezményével (EJEE), mivel sérti az EJEE 11. cikke által garantált egyesülési szabadságot a 9. cikk által védett vallásszabadsághoz való joggal összefüggésben. Az EJEB megállapította, hogy a magyar jogban a bevett egyházak kedvezőbb elbánásban részesülnek, különösen az adózás és az állami támogatások tekintetében, mint az egyéb vallási közösségek, illetve bizonyos, egyházak által végzett vallási tevékenységek sem érhetők el a vallási egyesületek számára; ez pedig hatással van a vallás kollektív szabadságára is, mivel a „bevett egyház” szervezeti forma más szervezeti formákhoz képest számottevő előnyt biztosítva segíti az ilyen vallási közösségeket a vallási céljaik elérésében. Az EJEB szerint önmagában az ilyen megkülönböztetés nem egyezményesértő, de meg kell, hogy feleljen a semlegesség és pártatlanság követelményének. Bár egy ésszerű mértékű működési időtartam előírása nem sérti a kollektív vallásgyakorlás lehetőségét, a magyar szabályozás szerinti 100, illetve 20 év kirívóan hosszú. Mivel

20 Lásd KÖBEL, 2019b, 153-168.

tehát a bevett egyházak és az ilyenek nem minősülő vallási közösségek közötti megkülönböztetés a kisebb vallási közösségekhez tartozó hívekre objektív és igazolható indok nélkül ró terhet, azaz nincs ésszerű alapja az egyházi elismerés feltételeként az ilyen hosszú működési időtartam előírásának, ezért az sérti a semlegesség és pártatlanság követelményét, így az EJEK 11. és 9. cikkébe ütközik. Az Alkotmánybíróság nem sokkal az EJEK ítélete után – egyedi normakontroll eljárás iránt indított bírói kezdeményezésre – megállapította [23/2015. (VII. 7.) AB határozat], hogy az Ehtv. egyházkénti elismerésre vonatkozó egyes rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütköznek. Az AB szerint az állam megállapíthat ugyan privilégiumokat egyes vallási közösségeknek, biztosítania kell azonban azt, hogy a privilégiumok bármely vallási közösség által teljesíthető, objektív alapon járjanak, és ne merüljön fel a politikai alapú, tehát elfogult, önkényes mérlegelés kockázata. Az AB felhívta az Országgyűlést (valamint a Kormányt) arra, hogy 2015. október 15-ig tegyék meg a konkrét ellentét feloldásához szükséges intézkedéseket, vagyis az szja egy százalékaival kapcsolatban küszöböljék ki az egyezményellenességet, továbbá a konkrét ügyben megtiltotta e rendelkezések alkalmazását.²¹

Az Alkotmánybíróság 2017-ben hozott döntést az szja egy százalékaival kapcsolatos kérdésében. [7/2017. (VII. 18.) AB határozat a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvénnyel (Szf. tv.) kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és alkotmányjogi panasz elutasításáról.] Az indítványozó panaszában azt állította, hogy a NAV és a bíróságok indokolatlanul tettek különbséget a hitközség és a bevett egyházak között, ezáltal sértették az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésében deklarált jogát. Az AB szerint mind a NAV, mind pedig a bíróságok a hatályos jogszabályok figyelembevételével jártak el, de az AB álláspontja szerint nem indokolható az olyan megkülönböztetés, ami által a bevett egyházak tagjai – amennyiben fizetnek személyi jövedelemadót – jövedelemadójuk 1%-át egyházuk számára felajánlhatják, a vallási tevékenységet végző szervezetek tagjai azonban nem élhetnek e lehetőséggel. Ebben a tekintetben ugyanis a bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek homogén

21 Lásd TÓTH, 2019a, 214-236; TÓTH, 2019b, 237-255.

csoportot alkotnak az AB szerint. Az AB azzal érvelt, hogy a csoportképzés alapja azonban ebben az esetben nem a vallási tevékenységet végző szervezetek és a bevett egyházak közötti, vallási rendeltetésük alapján fennálló hasonlóság, hanem a hívők (az Szf. tv. vonatkozásában adózók) összessége, és azok egyéni jogainak egyezősége. Az Alaptörvény VII. cikke alapján ugyanis a vallásszabadsághoz való jog magjaként megjelenő meggyőződés szabad megválasztásának joga minden embert megillet. Így a hívők a vallásszabadságból fakadó jogaik tekintetében (legyenek bármelyik vallás követői is) homogén csoportot alkotnak. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem biztosította az Szf. tv.-ben az adózók számára, hogy rendelkező nyilatkozatuk kedvezményezettjeként valamennyi vallási közösség közül választhassanak. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2017. december 31-ig tegyen eleget.²²

Az Országgyűlés e határidőt jócskán túllépve tett eleget az AB felhívásának, és ezt az alkotmányos csorbát igyekezett kiküszöbölni, amelynek nyomán elérhetővé vált mind a négy jogi formájú vallási közösség számára a technikai szám.²³ 2020-ban azonban az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszra indult eljárásban az Szja. 1%-os felajánlás új szabályait érintően két újabb határozatot is hozott. Az egyik indítvány szerint az Ehtv. a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, mert az Szja. 1%-os felajánlás utáni állami kiegészítésre csak a bejegyzett és a bevett egyházak jogosultak.²⁴ A másik alkotmányjogi panasz szerint Ehtv. azért ütközik a diszkrimináció tilalmába, továbbá a vallási egyesület kategóriája alaptörvény-ellenes, mert a foglalkoztatotti jogviszony, a tábori lelkészi, valamint a börtön-és kórházlelkészi szolgálat csak az egyházi jogi személy részére biztosított, és az Ehtv. szerint a vallási egyesület nem egyházi jogi személy.²⁵ Az AB mindkét esetben elutasította az indítványt.

22 Lásd KÖBEL, 2019b, 153-168.

23 Az Ehtv. módosítása ún. Salátamód.tv.-ben.

24 3193/2020. (VI. 11.) AB határozat.

25 3194/2020. (VI. 11.) AB határozat.

3.2. *Próbaper*

Az alábbiakban azt a precedensértékű próbapert (Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.151/2017/3/II.) szeretném ismertetni, amely az Alaptörvény, valamint a Polgári Törvénykönyv fent említett azon szakaszával függ össze, amely lehetőséget ad valamely vallási közösség tagjának pert indítani abban az esetben, ha a vallási közösséghez tartozásuk miatt úgy érzik, hogy emberi méltóságukban sérelmet szenvednek. Az ügyben az alapjogi kérdés az, hogy a véleménynyilvánítási szabadság jogának és a felperesek vallásszabadsághoz fűződő jogának ütközése esetén melyik jogot kell előtérbe helyezni, a felperesek által hivatkozott jogsérelem indokolja-e a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását.

Az I. rendű felperes egy 2016-ban megtartott, a teljes lengyel abortusztilalmat támogató lengyel katolikus egyházi állásfoglalás elleni tüntetésen előadott performansz miatt nyújtott be a II. és III. rendű felperesekkel együtt keresetet a Fővárosi Törvényszékhez. Felperes a keresetében azt kérte, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a felperesek személyisége lényeges vonásának minősülő katolikus vallási közösséghez való tartozást érintő módon az alperesek megsértették a felperesek emberi méltóságát és a vallás szabad gyakorlásához való jogát azzal, hogy – később az interneten közzétett – előadásuk keretében egyikük katolikus áldoztatást imitálva egy „abortusztabletta” feliratú zacskóból fehér tablettát helyezett a másik két alperes nyelvére a „Krisztus teste” kijelentés kíséretében. A felperesek kérték a törvényszéktől az alpereseket a további jogsértéstől eltiltani, valamint elégtétel adására és egyetemlegesen 600.000 forint sérelemdíj és kamatai megfizetésére kötelezni.

Első fokon a bíróság (Fővárosi Törvényszék) kimondta: „A bíróság álláspontja szerint megállapítható, hogy az alperesek szándéka nem a katolikus hit meggyalázása, hanem a katolikus egyháznak és a hívők közösségének az abortuszvitában elfoglalt álláspontja éles, gúnyos kritikája volt, amely pedig a véleménynyilvánítási jog által védett magatartásforma.”

Másodfokon a Fővárosi Ítéltábla szerint az első fokon eljáró bíróság helytelenül ítélte meg az alperesek per tárgyát képező magatartását. Az Ítéltábla arra hivatkozott, hogy a közösséghez tartozással összefüggő személyiségi jog érvényesítésének lehetősége az új Ptk.-ban biztosított

speciális jogvédelmi eszköz. Keresetükben a felperesek annak megállapítását kérték, hogy az I. rendű alperes – azáltal, hogy nagy nyilvánosság előtt püspöki ruhában „Járljatok szentáldozáshoz!” felhívást intézett a jelenlévőkhöz, majd áldoztató papi tevékenységet imitálva egy jól láthatóan címkézett, „abortusztabletta” feliratú zacskóból „Krisztus teste” kijelentés kíséretében, fehér tablettákat helyezett az „eléje járuló” II. rendű alperes, valamint mások nyelvére – a személyiségük lényeges vonásának minősülő katolikus vallási közösséghez való tartozást érintő módon megsértette az emberi méltóságukat és a vallás szabad gyakorlásához, a vallásszabadsághoz fűződő jogukat. A II. rendű alperes vonatkozásában annak megállapítását kérték, hogy a II. rendű alperes – azáltal, hogy a szentáldozás szertartásában résztvevő katolikus híveket utánozva az I. rendű alperes kezéből elfogadta az „abortusztabletta” feliratú zacskóból kivett fehér tablettát – megsértette a személyiségük lényeges vonásának minősülő katolikus vallási közösséghez tartozást érintő módon az emberi méltóságukat, a vallás szabad gyakorlásához való jogukat, valamint a vallásszabadságukat. A felperes szerint a III. rendű alperes azzal sértette meg a felperesek mint a katolikus közösséghez tartozó személyek méltóságát, a vallásgyakorláshoz való jogukat, vallásszabadságukat, hogy kezébe megafonnal végig asszisztálta a vallásgyalázó jelenetet, azt látható szimpátiával, mosolyogva támogatta, az I. és II. rendű alperesekkel szándékegységben segített annak felhangosításában, ezáltal a jogsértő magatartás nagy nyilvánosság előtt való kifejtésében.

A másodfokú bíróság arra a meggyőződésre jutott, hogy önmagában kétségbe vonható az is, hogy a kereset tárgyává tett, kiemelten sérelmezett alperesi magatartás értékelhető-e egyáltalán az abortusz kérdés körében kifejtett véleményként, a gúnyolódó cselekmény nem mutatta meg az alperesek abortusz kérdésben elfoglalt álláspontját. A másodfokú bíróság álláspontja szerint annak megállapításával, hogy a felperesek vallásszabadsághoz való joga sérelmet szenvedett, általánosságban megállapításra került – az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés, valamint az Ehtv. 1. § (1)-(2) bekezdések rendelkezéseiből következően – a felperesek vallásgyakorlásához való jogának megsértése is. Fentiekre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla nem fogadta el azt az elsőfokú határozatban kifejtett álláspontot, mely szerint az alperesi magatartást a véleménynyilvánítási szabadsága védi. A vallásos meggyőződést véleménynyilvánítási szabadságra hivatkozás-

sal megalázni nem lehet. A szólásszabadság gyakorlása minden esetben felelősséggel jár, a vallást – a közéleti vita keretein kívül eső – gyalázó, indokolatlanul sértő véleménynyilvánítások módja korlátozható.

Az alperesek a Kúriához fordultak. A Kúria a véleményszabadságra hivatkozva hatályon kívül helyezte a másodfokú ítéletet, és visszaállította az eredeti döntést. A Kúria leszögezte, hogy ez egyfajta próbapaper, mert a közösséghez való tartozás miatt az új Ptk. ezen jogalapját még nem nagyon használják az állampolgárok. A strasbourgi sztenderdeket alkalmazva vizsgálták meg az ügyet, mikor egy közel 30 éves ügysző nyúltak vissza.²⁶ Ez alapján értékelték a jogi-, a társadalmi-, és a politikai kontextust. A bíró kijelentette, hogy nem célja minősíteni a performansz művészi értékét. Amiatt, hogy a helyszín nem volt vallási kötődésű, az egész tüntetésről egyértelmű volt, hogy az a lengyel katolikus egyház markáns állásfoglalásának szintén erőteljes kritikája, az alapjogi tesztet az alperesek javára alkalmazta: aki hajlandó közéleti vitákban markáns álláspontot képviselni, az tűrni köteles a hasonlóan erős kritikát is. Mivel a tüntetők nem sértettek meg kegytárgyakat, nem rongálták meg a papi ruhát, és még csak nem is káromkodtak, a kritikus véleménynyilvánításuk bent maradt az alkotmányosan védett keretek között.²⁷

A felperesek (továbbiakban: indítványozók) ezt követően alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Pfv.IV.21.163/2018/4. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 70.P.22-286/2016/13. számú ítélete alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.²⁸ Az indítványozók a bírói döntés(ek) alaptörvény-ellenességét két fő indokkal támasztották alá: egyrészt, a bíróságok nem vették figyelembe, hogy az alperesek sértő cselekményükkel konkrét véleményt nem fejeztek ki; másrészt, a vallási közösség tagjait a közszereplőkhöz hasonló, fokozott tűrés kötelezettséggel terheltek. A Kúria az Alkotmánybíróság 6/2021. (II.19.) AB határozata alapján a Fővárosi

26 Case of Otto–Preminger Institut v. Austria.

27 Kpk.IV.39.394/2021/3. számú határozat (Lásd még: Index.hu: Ha a katolikusok..., 2019)

28 6/2021. (II. 19.) AB határozat.

Törvényszéket új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.²⁹

A 6/2021. (II. 19.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a Ptk. és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek „együttes értelmezését” végezte el, és azt vizsgálta, hogy a „támadott ítélet mennyiben maradt az alkotmányos értelmezés tartományában”. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően – figyelembe vette mind az Alaptörvény, mind pedig a Ptk. módosításának indokolását is. Az AB határozat kitért arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának indokolásában a jogalkotó kifejtette, hogy „[a] Javaslat alaptörvényi szinten kívánja rögzíteni, hogy a vélemény nyilvánítási szabadság külső korlátja lehet az emberi méltóság, másrészt meg kívánja teremteni az alkotmányos alapjait annak, hogy a közösségek méltóságának megsértése esetén polgári jogi eszközökkel lehessen szankcionálni a gyűlölködő megnyilvánulások bizonyos eseteit”. A határozat továbbá azt is hangsúlyozta, hogy az indokolás a „gyűlöletbeszéd” mellett a „gyűlölködő megnyilvánulás” kifejezést is használja. Az AB a határozatban arra is felhívta a figyelmet, hogy eddig az AB még érdemben nem alkalmazta az Alaptörvény IX. cikkének (5) bekezdését, nevezetesen azt, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások, illetve meghatározott közösségek méltóságának a megsértésére. Az Alkotmánybíróság ez alapján megállapította a következő alkotmányos mércét: „[a] magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji és vallási közösségek méltósága védelmében a véleménynyilvánítás szabadsága és így a közügyeket érintő szólás alkotmányosan korlátozható. A vélemény szabadság már nem nyújt védelmet a közösségekkel kapcsolatos olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső közléseknek, amelyek célja a pusztán gyűlölködés, a közösséghez tartozó személyek emberi mivoltában való megalázása, a súlyosan bántó vagy sértő kifejezések használata, illetve más jogsérelem okozása. Ilyen célra nem irányulhat a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása. A közéleti vitában kifejtett vélemény megfogalmazása sem járhat az emberi méltóság korlátozhatatlan magjának sérelmével, így a közösséghez tartozó személyek emberi státuszának nyilvánvaló és súlyos becsmérlésével.” Az AB ezzel összhangban a Ptk. 2:54. § (5) bekezdését is értelmezte,

29 Kpk.IV.39.394/2021/3. számú határozat.

miszerint „feltétlenül ’súlyosan sértő’-nek, illetve ’kifejezőmódjában indokolatlanul bántó’-nak minősíthető a közlés, ha a közösség tagjai emberi méltóságának korlátozhatatlan magját sérti, illetve ha egyébként öncélúan a közösség, illetve tagjai méltóságának a megsértésére irányul”. Fontos része a határozatnak, hogy a vallási közösségekkel kapcsolatban az AB a következőt állapította meg: „[a]z Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése nemcsak a társadalmon belül kisebbségben lévő vallási közösségeknek nyújt védelmet, hanem olyan közösségnek is, amelyhez tartozó személyek a társadalom egészéhez viszonyítva adott esetben többséget alkotnak. Ez következik az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség elvéből és a hátrányos megkülönböztetés tilalmából is, amelyek alapján a jognak az érintetteket azonos méltóságú személyként kell kezelnie. Az Alaptörvény a nemzeti hitvallásban kifejezésre juttatja, hogy ’[e]lismernük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét’, és ’[b]ecsüljük országunk különböző vallási hagyományait’. mindezekre figyelemmel a keresztény vallási közösségek méltóságát – számarányuktól függetlenül – is kétségtelenül megilleti ugyanaz a szintű jogvédelem, amelyben más vallási közösségek részesülnek.” A határozat ezt követő részében az AB azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügy kapcsán „támadott ítéletekbe foglalt jogértelmezés összhangban áll-e” az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az AB mindhárom bírósági ítéletet megvizsgálva jutott arra a megállapításra, hogy „Kúria ítélete, valamint az elsőfokú bíróság ítélete megsértette az indítványozóknak az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdésével összefüggésben a II. cikkében rögzített jogát, ezért a támadott ítéleteket az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdése alapján megsemmisítette”. Az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy „közéleti kérdésben megnyilvánuló vallási közösséget érő értékelések és bírálatok áttételesen természetesen a vallási közösségnek a nyilvánosság előtti vitában részt nem vevő tagjaira is kihathatnak”, továbbá „[N]em igazolható azonban, hogy általában a vallási közösség tagjainak méltóságát – önmagában a közösséghez tartozásuk miatt – a jognak ugyanazokkal a megszorításokkal kellene védenie, mint akár a vallási közösség közszereplést vállaló képviselőinek személyiségi jogai”. Hangsúlyozta az AB egyúttal azt is, hogy „hatáskörének korlátai miatt nem arról foglalt állást, hogy a jelen ügyben az indítványozók által kifogásolt konkrét cselekmény súlyosan sértette vagy

indokolatlanul bántotta-e a katolikus vallási közösséget és ezen keresztül az indítványozók emberi méltóságát”, mert arról majd a bíróság dönt e határozatot követő bírósági eljárásban. Az AB azt is leszögezte, hogy egy „intézményesült” vallási közösség közéleti kérdésben megnyilvánuló véleménye vitatható, „sőt alkotmányosan védett az is, ha a kritika a gúny formáját ölti”. Utalt a határozat az AB korábbi megállapítására, miszerint „nem verbális kifejezések esetén a véleményszabadság alkalmazásának feltétele, hogy „a közlés választott formája objektív módon is alkalmaznak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének”. Az Alkotmánybíróság rámutatott azonban arra, hogy különbséget kell tenni a „vallási közösség kritizálása és magának a vallásnak a kigúnyolása között”, mert az AB álláspontja szerint a „vallási hitelt, vallási jelképet, vallásos cselekményt vagy szertartást kigúnyoló véleménynyilvánítás a vallási közösség, illetve annak tagjai méltóságának védelme érdekében korlátozható az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése alapján”. Végül az AB azzal a gondolattal zárta a határozatot, hogy az érintett alapjogok (véleményszabadság, sajtószabadság, lelkiismereti és vallásszabadság) „az európai civilizáció és a magyar alkotmányos hagyomány alapvető értékei közé tartoznak”, és mind a bíróságoknak, mind az Alkotmánybíróságnak felelőssége a Ptk. szóbanforgó szakaszának alkalmazása során „a közbeszédet a méltányosság és mértékletesség olyan középvezetési vonalán tartani, amely egyaránt biztosítja a közügyek demokratikus megvitatását és a vallási közösségeknek a társadalmon belüli békés együttélését”.

A tanulmány végére kíváncsok, hogy röviden kitérjünk a fent ismertetett AB határozattal egyidejűleg a „Nagy Harácsony”-ügyben született AB határozatra is. [7/2021. (II. 19.) AB határozat.] A két ügy tartalmilag hasonló ugyan, és a 7/2021. (II. 19.) AB határozat megismétli a 6/2021. (II. 19.) AB határozat több megállapítását, ám az indítványt az AB elutasította. Ebben az ügyben a felperes keresetet nyújtott be a kiadó alperes ellen „személyiségi jogai megsértése miatt, mert a kiadó „Nagy Harácsony” címmel megjelentetett címlapján Gerard Von Honthorst: A pásztorok imádása (1622) című festményének átalakított változatát ábrázolta, amelyen az eredeti szereplők arca helyére közszereplők arca került, a gyermek Jézus képét pedig egy halom aranypénzzel cserélte ki”. A felperes keresetét elutasította az elsőfokú bíróság, ezt az ítéletet a

másodfokú bíróság helybenhagyta, a felülvizsgálati kérelem alapján pedig a Kúria a jogerős ítéletet hatályban tartotta. A felperes ezt követően alkotmányjogi panasszal élt, és indítványában arra hivatkozott, „hogy szerinte a címlap a vallásos érzületet sértő, indokolatlanul bántó módon – keresztény szimbólumokat a harácsolás és a pénzimádat jelképeiként beállítva – ábrázolta Jézus születésének jelenetét, így az indítványozó katolikus, keresztény identitására tekintettel megsértette az emberi méltóságát”. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta, a határozatban felvázolta a 6/2021. (II. 19.) határozat kapcsán fent ismertetett alkotmányos mércét, de az indítványt végül elutasította. Az AB azért nem tartotta megalapozottnak az indítványt, mert a Kúria helyesen pontosította az elsőfokú ítélet magállapítását, miszerint a közlés céljának vizsgálata jelentős ugyan, de a Ptk. érintett szakasza „kifejezett célzat hiányában is alkalmazható, a közlés annak irányultságától függetlenül sem eredményezheti a vallási közösség tagjainak súlyos megsértését, megalázását”. Az AB a következőt állapította meg: „A Kúria a kérdéses címlapot – a lap belső tartalmára is tekintettel – megvizsgálva egyrészt megállapította, hogy az sem nem irányult a keresztények megsértésére, sem nem közvetített a hívőkkel kapcsolatos negatív értékítéletet. másrészt, a Kúria azonosította a szerzők által közvetített konkrét politikai véleményt, amelynek kifejezési formáját – a képileg megjelenített vallási hasonlatot – a vélemény tartalmához képest nem találta önkényesnek, indokolhatatlannak.” Az AB végül arra a következtetésre jutott, hogy „a Kúria döntésével nem sértette meg az indítványozónak az Alaptörvény II. cikkében, valamint IX. cikk (5) bekezdésében rögzített jogát, ezért az indítványt elutasította”.

A két ügy hasonlósága ellenére az AB másként döntött. A két határozat elolvasása alapján érzékelhetjük, hogy mind a vizsgált két esetben, mind pedig a jövőre nézve nem lesz könnyű a bíróságoknak és az Alkotmánybíróságnak megtalálni azt a „középvonalat”, amely egyensúlyban tartja a közbeszéd, a közügyek demokratikus megvitatása, a véleményszabadság és a vallásszabadság érvényesülését.

4. Összegzés

A fentiek alapján láthatjuk, hogy Magyarországon az állam és a vallási közösségek kapcsolatának közjogi kérdései, az állam világnézeti karakterének értelmezése, a lelkiismereti és vallásszabadságnak a véleményszabadsággal való együttes vizsgálata és korlátozhatóságának kérdése a közéletben és a bírói gyakorlatban is aktuális téma. Mind eszmei, jogdogmatikai, mind pedig gyakorlati aspektusból szükséges korrekt vitákat lefolytatni, amelyhez egyidejűleg kell a globális kihívások szempontjait, az alapjogi sztenderdeket, valamint a történelmi tanulságokat is figyelembe venni.

Irodalom

- Index.hu: Ha a katolikusok határozott véleményt fogalmaznak meg, tőrjék a kritikát, 2019. (Elérhető: https://index.hu/belfold/2019/11/13/budapest_kuria_masodfok_fellebbezes_abortusz_tuntetes/. Letöltés ideje: 2022.07.10.).
- Köbel Szilvia (2009): A köztisztviselői eskü és a lelkiismereti szabadság. In: *Fundamentum*. 2009/4. sz.
- Köbel Szilvia (2019a): A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatának történeti áttekintése. In: Köbel Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*. Patrocínium Kiadó, Budapest.
- Köbel Szilvia (2019b): Az alaptörvény és a vallási közösségek. Az állam és a vallási közösségek kapcsolatára vonatkozó hatályos joganyag áttekintése. In: Köbel Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*. Patrocínium Kiadó, Budapest.
- Köbel Szilvia (2022): Semleges állam, keresztény állam – Gondolatok aktuális alkotmányjogi kérdésekről az Alaptörvény 7. és 9. módosítása kapcsán. In *Jog, állam, politika*, 2022/2. 15-32.
- Kukorelli István (2010): A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény születése és sajátosságai. In: Köbel, Szilvia (szerk.) *A vallási diszkrimináció ellen - az esélyegyenlőség megteremtéséért. Tudományos konferencia a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény húszéves*

évfordulója alkalmából. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest.

Schanda Balázs (2019): Magyarország keresztény kultúrájáról. In: *Pázmány Law Working Papers.* 2018/8. sz.

Schweitzer Gábor (2019): „Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait”. In: *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról – Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás* (szerk. Patyi András). Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

Tóth J. Zoltán (2019a): Az alkotmánybíróság vallásszabadsággal és vallási közösségekkel kapcsolatos gyakorlata. In: Köbel Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai.* Patrocínium Kiadó, Budapest.

Tóth J. Zoltán (2019b): A lelkiismereti és vallásszabadság az emberi jogok európai bírósága gyakorlatában. In: Köbel Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai.* Patrocínium Kiadó, Budapest.

Jogforrások

1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény (Alkotmány).

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

1999. évi LXX. törvény a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsek között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás kihirdetéséről.

2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről.

2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról.

2018. évi I. törvény az 1568. évi tordai vallásügyi törvény jelentőségéről és a Vallásszabadság Napjáról.

2019. évi XXXVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról.

3193/2020. (VI. 11.) AB határozat.

3194/2020. (VI. 11.) AB határozat.

47/2009. (IV. 21.) AB határozattal. (Elérhető: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A09H0047.AB&targetdate=&printTitle=47/2009.+%28IV.+21.%29+AB+hat%C3%A1rozat&getdoc=1>).
Letöltés ideje: 2022. 07. 06.).

6/2021. (II. 19.) AB határozat.

A vasárnapi munkavégzéssel és a köztisztviselői esküvel kapcsolatos AB határozatok (Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5BF7C5128ABCA0A1C1257ADA00528F82?OpenDocument>).
Letöltés ideje: 2022. 07. 06.).

Case of Otto-Preminger-Institut v. Austria. (Elérhető: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-57897&filename=001-57897.pdf&TID=hcoelbxhnm>).
Letöltés ideje: 2022. 07. 06.).

European Academy of Religion „Religion and Diversity”: Conference Schedule (Elérhető: <https://www.europeanacademyofreligion.org/conference-schedule>).
Letöltés ideje: 2022. 07. 02.).

Kpk.IV.39.394/2021/3. számú határozat. (Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/alkotmbir-hat/kpkiv3939420213-szamu-hatarozat>).
Letöltés ideje: 2022. 07. 06.).

Kpk.IV.39.394/2021/3. számú határozat. <https://kuria-birosag.hu/hu/alkotmbir-hat/kpkiv3939420213-szamu-hatarozat> (2022. 06. 07.)

Magyar Közlöny, Indokolások Tára. 2020. december 18. (MK 2020/161.)
Végző előterjesztői indokolás.

Magyarország Alaptörvénye.

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához. (Elérhető: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/05c2f41386bbedff9a-a3ea808a0e1296fd193469/letoltes>).
Letöltés ideje: 2022. 07. 06.).

T/5315. számú törvényjavaslat. (Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/05315/05315.pdf>).
Letöltés ideje: 2016. november 11.).

Nagy Attila Mihály¹

AZ INDÍTVÁNYOZÓI JOGOSULTSÁG VIZSGÁLATA A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ELJÁRÁSAIBAN

I. Az alkotmányjogi panasz

2012. január 1-jén, az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) hatályba lépésével új fejezet kezdődött az 1990. január 1-je óta működő magyar Alkotmánybíróság életében.² Stumpf István szavait idézve: „megváltozott az alkotmánybíráskodás karaktere Magyarországon”.³

Az alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) alapján az Alkotmánybíróság meghatározó karakterjegye az absztrakt, konkrét ügyektől elvonatkoztatott utólagos normakontrollt volt, ami az *actio popularis* intézményének is köszönhetően, biztosította, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlatban is az Alkotmány védelmének legfőbb szerveként funkcionáljon.⁴

Az Alaptörvény és az Abtv. elfogadása ugyanakkor azt eredményezte, hogy az utólagos absztrakt normakontroll háttérbe szorult. Ennek oka az *actio popularis* megszüntetése, azaz az eljárás kezdeményezésére jogosultak körének leszűkítése volt. Míg korábban bárki kezdeményezhette

1 Egyetemi tanársegéd, KRE ÁJK.

2 A korábbi szabályozásról részletesebben lásd: CSERVÁK Csaba: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. In *Jogelméleti Szemle*, 2016/4. szám.

3 STUMPF István: Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőterben. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022, 37. o.

4 uo.

az utólagos normakontrollt, addig a hatályos rendelkezések értelmében csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa jogosult erre.

A változás következtében a testület fő hatásköre az alkotmányjogi panaszok elbírálása lett,⁵ és ezzel az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba.⁶ Az Alaptörvény rendelkezéseit megvizsgálva az alkotmányjogi panasznak három típusát lehet megkülönböztetni: a régi típusú panaszt, a közvetlen alkotmányjogi panaszt és a valódi alkotmányjogi panaszt.⁷

A három kategória részletezése előtt szeretnék kitérni a jogintézmény előzményeire is. A régi Abtv. 48. §-a által szabályozott, „alkotmányjogi panasz” névvel jelzett eszköz mindössze azt a jogot biztosította, hogy az egyedi ügyben érintett fél az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kérhesse. Tóth J. Zoltán szerint ez a fajta panasz jellemzően puszta normakontroll volt, az utólagos absztrakt normakontrolltól csak annyiban tért el, hogy indítványozása személyes érintettséghez és konkrét eljáráshoz, illetve abban született konkrét jogerős határozathoz volt kötve. Lényegében olyan normakontrollként funkcionált, melyet csak az érintettek és csak a jogerős döntést követően indítványozhattak, így sokszor nem védte jobban az indítványozó érdekeit, mintha eleve normakontroll-indítványt nyújtott volna be. Egy előnye azonban vitathatatlanul volt a normakontrollhoz képest: a panasztevő kérhette a konkrét ügyében született bírói (és ha a bírói út nem állt nyitva, akkor a közigazgatási) határozat vele szemben való alkalmazásának kizárását is.⁸

5 GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybírói eljárásban. In Jogi Iránytű. 37. o. 2012/3. szám, 37-39. o.

6 CSERVÁK Csaba: Mérlegen az alkotmánybírói reformok. 13. o. In Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/3. szám, 4-21. o.

7 Részletesebben lásd: CSERVÁK Csaba: Az alkotmányjogi panasz. In CSERVÁK Csaba (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015, 101-109 o.

8 TÓTH J. Zoltán: Módosult hangsúlyok a magyar alkotmány- (alapijogi) bíráskodásban. In Zsidai Ágnes – Nagypál Szabolcs: *Sapere aude*. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2017.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján most is megvan a lehetőség az ún. régi típusú⁹ alkotmányjogi panasz benyújtására. Ezt az eljárást az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet kezdeményezheti, ha az ügyében folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes jogszabály ellen kivételesen akkor is benyújtható ún. közvetlen alkotmányjogi panasz, ha a jogsérelem a jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. Gárdos-Orosz Fruzsina felhívja a figyelmet arra, hogy „közvetlen panaszként viselkedtek azok az újból benyújtott indítványok is, amelyek 2012 előtt folyamatban lévő, utólagos alkotmányossági vizsgálatot kérő (actio popularis) indítványon alapultak.”¹⁰

A legnagyobb változás ugyanakkor az, hogy az alkotmányjogi panasz új szabályai lehetőséget adnak nem csupán a jogszabály, hanem a bírói döntés által okozott alapjogsértés orvoslására is. Az Abtv. 27. §-a alapján magával az ügy érdemében hozott alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben nyújthat be az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet ún. valódi alkotmányjogi panaszt, ha az az Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Ez a jogintézmény a német jogból ismert és hozzájárul a bíróságok által alkalmazott egységes alkotmányossági mércék kialakításához.¹¹

Az alkotmányjogi panaszok kapcsán fontos kérdés az indítvány befogadhatósága, hiszen annak hiányában a panasz érdemben nem lesz elbírálható. Ennek jelentőségét nem lehet lebecsülni, hiszen, ahogy Szaniszló Krisztián is megjegyzi, „Általános tapasztalat, hogy az alkotmányjogi panaszok egy jelentős része már az első szűrőn, a befogadási eljárás

<http://real.mtak.hu/100579/1/M%C3%B3dosult%20hangs%C3%BAllyok%20a%20magyar%20alkotm%C3%A1ny-%20%28alapjogi%29%20b%C3%AD-r%C3%A1skod%C3%A1sban.pdf>

9 Az elnevezés tehát onnan ered, hogy az előző alkotmánybírói törvény alapján kizárólag az alkotmányellenes (vagy annak vélt) jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem esetén volt lehetőség alkotmányjogi panasz benyújtására.

10 GÁRDOS-OROSZ i.m. 37. o.

11 uo.

során „fennakad” [...]”¹² A befogadhatóság vizsgálata több szempontú.

Egyrészt az alkotmányjogi panasz mindhárom típusa esetében a benyújtás törvényi feltétele, hogy az adott ügghöz kapcsolódóan nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Másrészt az alkotmányjogi panasz indítványt akkor sem lehet befogadni, ha a felvetett alkotmányosági problémát a testület már korábban elbírálta.

További elemét határozza meg a befogadhatóságnak az Abtv. 29. §-a, amely alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ez a rendelkezés tehát a beadvány tárgyával kapcsolatban határoz meg kritériumokat, és ezzel a hatékonyabb és gyorsabb működés lehetőségét biztosítja. Az Alkotmánybíróság egy előzetes szűrést végez az alkotmányjogi panaszok között, és ezáltal a csekélyebb jelentőségű és egyszerű ügyeket egyszerűbben és gyorsabban lezárja, és a bonyolultabb megítélés ügyeket pedig hatékonyabb bírálja el.¹³

Az Abtv. 51-52. §-ai azt is előírják, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el, illetve, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A befogadási eljárás nagy kérdése az indítványozói jogosultság megléte, az alkotmányjogi panasz benyújtójának személyes érintettsége.

Az alkotmányjogi panaszok indítványozója mind az Abtv. 26. §, mind az Abtv. 27. § szerinti eljárásokban az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet lehet. Az Abtv. 1. § a) pontjában megfogalmazott értelmező rendelkezés szerint az egyedi ügy a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás.

Az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosult érintett személy vagy szervezet meghatározás alatt tehát a természetes személyeket, jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket egy-

12 SZANISZLÓ Krisztián: A közhatalmat gyakorló mint alkotmányjogi panaszos. 12. o. In *Fontes Iuris*, 2020/4. szám 10-22. o.

13 Lásd az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának az Abtv.-hez fűzött indokolását.

aránt érteni kell. Ugyanakkor az indítvány megalapozottságához – a közvetlen érintettséghez – tényleges, igazolt és személyes jogsérelmet kell megjelölni, tehát az önmagában nem elegendő, hogy valaki egy adott jogszabály hatálya alá tartozik.¹⁴

A fenti szabályozást áttekintve megállapítható, hogy az nem kétséges, hogy jogi személyek is lehetnek indítványozók. Az azonban már korántsem ilyen egyértelmű, hogy mi a helyzet a közhatalmat gyakorló beadványozókkal. Ráadásul a helyi önkormányzatok a közhatalmi jogkört gyakorló szervek között is speciális helyet foglalnak el, hiszen a hatalomgyakorlás mindkét oldaláról érintettek. Varga Ádám találóan fogalmaz, amikor azt írja, hogy „[a] helyi önkormányzatok különlegessége, hogy közhatalmat gyakorolnak és velük szemben is gyakorolnak közhatalmat. Ez azt jelenti, hogy azok a hatáskörök, amelyek a polgárokkal szemben kötelezettséget jelentenek, azok a központi állami intézményekkel szemben jogként viselkednek.”¹⁵ Éppen ezért a következőkben azt a fejlődési ívet szeretném végig kísérni, amely a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságának vizsgálatához kapcsolódik. Az alkotmánybírói gyakorlat megértéséhez ugyanakkor elengedhetetlen más közhatalmat gyakorlók ügyében keletkezett döntések ismertetése is, ezért a következőkben azokra szintén kitérek.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmányhoz és a régi Abtv.-hez kapcsolódóan

Az Alkotmánybíróság az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok mint jogi személy indítványozók által benyújtott alkotmányjogi panaszok vonatkozásában külön gyakorlatot alakított ki, ami a korábbi Alkotmány¹⁶ idejére nyúlik vissza.

A testületnek már működése kezdetén, a 324/B/1991. AB határozatban állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy a jogi személyeket megillető egyes alapjogok az önkormányzatokat is megilletik-e. Ebben

14 GÁRDOS-OROSZ i.m. 38. o.

15 VARGA Ádám: Önkormányzati jogvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában. 66. o. In Közjogi Szemle, 2020/3. szám, 66-73.

16 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

a döntésben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „az Alkotmány a helyi önkormányzat gazdasági autonómiáját oly módon garantálja, hogy a helyi önkormányzat számára tulajdonjogának és vállalkozáshoz való jogának gyakorlása tekintetében – az önkormányzati törvényben meghatározott eltérésekkel – ugyanolyan mértékű autonómiát biztosít, és ugyanolyan alkotmányos védelemben részesíti, mint ami minden más tulajdonost és gazdálkodó szervezetet megillet.” A tulajdonhoz és vállalkozáshoz való jog megítélésakor tehát úgy foglalt állást az Alkotmánybíróság, hogy azok a helyi önkormányzatokat a többi jogi személlyel azonos módon illetik meg. Az önkormányzatok számára biztosított alkotmánybírósági jogvédelem szintjének képzeletbeli léccét tehát kifejezetten magasra helyezte a testület.

A 4/1993 (II. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ezt a képet árnyalva már úgy foglalta össze addigi gyakorlatát, hogy az önkormányzati alapjogok tartalmába azok a törvényi rendelkezések értendők, amelyek az alapjogok érvényre juttatása és védelme irányát koncepcionális szinten határozzák meg. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány 44/A. ¹⁷ §-ában meghatározott önkormányzati alapjogokról kijelentette,

17 Alkotmány: „43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. (...)

44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

- a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,
- b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,
- c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,
- d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,
- e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,
- f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címek alapíthat,
- g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,
- h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviselésére

hogy azok valójában azon hatáskör csoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat pedig azt rögzítette, hogy az önkormányzati alapjogvédelem az általános, illetve az önkormányzati törvény felhatalmazása alapján hozott törvények keretében érvényesül. Ez a döntés leszögezte azt is, hogy a 44/A. §-ban megjelölt alapjogok valójában az önkormányzatok önállóságát szolgáló hatáskör csoportok; az önkormányzati tulajdon mint ekképpen értelmezett alapjog az önkormányzat tulajdonosi jogállásának sérthetetlenségét biztosítja.

Téglási András ezt a jogértelmezést tekintette az addigi gyakorlathoz képest fordulópontnak, és álláspontjaként kifejtette, hogy az önkormányzat mint közhatalmi és közfeladatot ellátó szerv, a helyi önkormányzathoz való jog alapján az állammal szemben független, és ebből következően *ab ovo* alapjogi szintű védelemre szoruló entitás.¹⁸

Az Alkotmánybíróság az 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban az önkormányzatok vonatkozásában a korábbiaknál is markánsabban rögzítette, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskör csoportok, önkormányzati alapjogok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni. Kiemelte, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetben szabályozott, – az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő – alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.¹⁹

önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

(2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

18 Téglási András: Az önkormányzatok alapjogi joga nyírása, különös tekintettel az önkormányzatok tulajdonhoz való jogára. 177-179. o. In RIXER Ádám (szerk.): *Studia in honorem Lajos Lőrincz*, Budapest, 2010, 173-180. o.

19 ABH 1996, 204, 207.

Az elvi kérdés, miszerint az állam (és az állami szervek) fordulhatnak-e egyáltalán alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, a 23/2009. (III. 6.) AB határozat meghozatala során merült fel. Az adott ügy indítványozója a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége volt. Az Alkotmánybíróság hivatkozva az alkotmányjogi panasz jogintézményének jogorvoslati jellegére vonatkozó korábbi gyakorlatára, és az alapvető jogok rendeltetésére (vagyis az államhatalommal szembeni alkotmányos garancia megteremtése az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására) azt állapította meg, hogy: „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”.²⁰

Fontos megemlíteni, hogy ebben az időszakban az önkormányzatok és állami szervek minden kötöttség és feltétel nélkül – az ún. *actio popularis* keretében – jogosultak voltak a működésüket érintő (de természetesen nem kizárólag azok, hanem érdek nélkül bármely egyéb) jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos megállapítását kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál. Ebből kifolyólag volt egy olyan jogvédelmi eszköz a helyi önkormányzatok kezében, ami széleskörűen alkalmazható volt. Mivel egy jogkövetkezményt leszámítva az alkotmányjogi panasz is leginkább normakontrollként funkcionált, nem volt akkora tétje az önkormányzatok számára, hogy alkotmányjogi panasszal élhetnek-e.

Az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépése azonban több változást is eredményezett. Egyrészt az Alaptörvény az önkormányzati alapjogok kifejezést már nem tartalmazza, hanem ehelyett a helyi közügyek összetevőiről beszél, amelyek a képviselő-testület kötelezettségeiként értelmezhetők.²¹ Másrészt az *actio popularis* jogintézménye megszűnt, ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségei szélesedtek, és a most vizsgált gyakorlat is új irányt vett.

20 ABH 2009, 174, 188.

21 PÁTYI András: *Local Government*. 219. o. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Claurus Press Ltd. Dublin – National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 385-410. o.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának változása az Alaptörvényhez kapcsolódóan

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság két öttagú tanácsa párhuzamosan tárgyalt egy-egy a kutatás szempontjából releváns ügyet. A 3307/2012. (XI. 12.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt. Az indítványozói jogosultságot vizsgálva a döntés határozottan, minden mérlegelést nélkülözve rögzítette a következőket: „[a]z indítványozó – jelen ügyben – a NAV, amely állami szerv (adóhivatal), ezért nincs megsérthető alapjoga. Az állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „alaptörvényben biztosított jog” alanya, még akkor sem, ha jogi személy.”²² A végzés a 23/2009. (III. 6.) AB határozat fentiekben már ismertetett megállapítását is idézte.

Ezzel egy időben hozta meg az Alkotmánybíróság a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzést is. Ebben az ügyben egy települési önkormányzat jegyzője mint a Helyi Választási Iroda vezetője nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság ezt az indítványt is visszautasította, azonban a korábbiaknál lényegesen árnyaltabban fogalmazva azt rögzítette, hogy „[a] közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult.”²³

A gyakorlat a következő években általánosságban ezekre a döntésekre épült, így a választási szervként, illetve rendeletalkotóként benyújtott panaszokat nem fogadta be az Alkotmánybíróság.²⁴ Ezek közül a döntések közül az 3077/2015. (IV. 23.) AB végzést azért emelem ki, mert Pokol Béla párhuzamos indokolása már előrevetíti az alkotmánybírósági gyakorlat változását. A vizsgált ügyben Rácalmás Város Jegyzője terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, amelyet a testület – Pokol Béla álláspontja szerint tévesen – azzal az indokolással utasított vissza, amely az alkotmányjogi

22 Indokolás [7]

23 Indokolás [7]

24 lásd 3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [12], 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [14].

panaszra vonatkozó, korábbi Alkotmányra szabott gyakorlaton nyugodott. Ez a gyakorlat pedig kizárta az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasszal élés lehetőségéből. Megítélése szerint az Alaptörvény a korábbiaktól eltérő módon rendezte az alkotmányjogi panasz funkcióját és formáját, és az Abtv. nem pusztán az alapvető jogok védelmére irányozta elő a jogintézményt, hanem tágabban az Alaptörvényben biztosított jogok védelmére. Hangsúlyozta azt is, hogy a helyi önkormányzatok számára nem lehetséges az Alkotmánybírósághoz fordulás előzetes vagy utólagos normakontrollal, így egyetlen lehetőségük az alkotmányjogi panasszal élés maradt. Mindezekre tekintettel jutott arra a következtetésre, hogy nem áll összhangban az Alaptörvény értékeivel és rendeltetésével, ha a korábbi gyakorlatot követve továbbra is kirekesztik az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasz lehetőségéből.²⁵

A 3050/2013. (II. 28.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság tanácsa az általánostól eltérő megközelítést alkalmazott. Két önkormányzat nyújtott be kivételes alkotmányjogi panaszt a nemzeti köznevelésről szóló törvénnyel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] települési önkormányzatok alapjognak tekinthető hatáskörsoportjait jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza. Ez a hatásköri felsorolás azonban – beleértve az indítványozók által hivatkozott c) és e) pontokban rögzítetteket (a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között önállóan igazgat; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat) nem foglalja magába a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának jogát. Ebből következően az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó jogosultsága nem állapítható meg.”²⁶ Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és X. cikkével összefüggő érveit szintén nem fogadta el, és az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Hasonló okokra hivatkozva hozta meg az Alkotmánybíróság a 3105/2014. (IV. 17.) AB végzést is, miután Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormány-

25 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása [15]-[17]

26 Indokolás [19]

zata kivételes alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Margitsziget közigazgatási státuszát módosító törvény egyes rendelkezéseit támadva. Az Alkotmánybíróság teljes ülése a 3050/2013. (II. 28.) AB végzés megállapításait is némileg korrigálva leszögezte, hogy „[a]z Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek összetevőit (tartalmi elemeit) határozza meg, felsorolva azokat az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörcsoportokat, amelyeket törvényi keretek között a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzatok gyakorolhatnak.”²⁷ A konkrét ügygel összefüggésben pedig azt állapította meg, hogy az indítványozó nem jelölt meg olyan Alaptörvényben biztosított jogot, amely a helyi önkormányzatot megilleti.

Ezek a döntések tehát nem önmagában az indítványozó szerv jogállása, illetve az ahhoz kapcsolódó közhatalmi jogosítványok alapján utasították vissza az indítványokat, hanem a befogadás tartalmi feltételeit vizsgálva jutottak a fenti következtetésekre.

Az áttörést az eddig ismertetett gyakorlatban a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat hozta. Valódi alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ, amely az alapító okirata szerint egészségügyi szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény, e tevékenysége körében közhatalmi jogosítványt nem gyakorol. Az Alkotmánybíróság az indítványnak – amely egy kórházi gyermekhalálzással összefüggő nem vagyoni kártérítést érintő jogutódlást vitatott – ugyan nem adott helyt, azonban érdemben bírálta azt el,²⁸ miután az indítványozói jogosultság létét vagy hiányát abban látta, hogy az alapul fekvő jogviszonyban az állam, az állami szerv magánjogi jogalanyként, vagy közhatalmi szervként járt-e el.²⁹ A határozatban példálózó jelleggel azt is felsorolta az Alkotmánybíróság, hogy az állami szervet azon jogviszonyaiban, amelyekben közhatalmi jogosítványt nem gyakorol, meg-

27 Indokolás [7]

28 Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság főtitkára az eljárás kezdetén arról tájékoztatta az indítványozót – hivatkozva a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésre –, hogy hatósági jogkörrel rendelkező állami szervként nincs indítványozói jogosultsága, azonban az indítványozó ezt válaszelevelében vitatta.

29 A határozat itt vissza is utalt a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésre, amely az állami szerv vezetőjének közhatalmi minőségében való eljárás miatt utasította vissza az indítványt. {Lásd Indokolás [19]}

illeti a szerződési szabadság, az örökléshez való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog. Saját maga számára pedig azt írta elő az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozói jogosultság fennállását illetően esetről-esetre meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell dönteni az indítvány befogadhatóságáról. Azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy indítványozói jogosultság tekintetében „különbséget kell tenni az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. (...) [e]gyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevételétől.”³⁰

A 3149/2016. (VII. 22.) AB végzéssel pedig Esztergom Város Önkormányzatának alkotmányjogi panaszát utasította vissza az Alkotmánybíróság, miután az önkormányzat egy vállalkozási szerződés teljesítésével kapcsolatos polgári jogi jogvitában, az ugyancsak jogi személy felperesekhez képest mellérendelt jogalanyként, a per alpereseként vett részt. Az Alkotmánybíróság – a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat elvi megállapításait a magyar közigazgatás önkormányzati alrendszerére vetítve – azt állapította meg, hogy az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el.³¹ Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát itt is az az eldöntendő kérdés, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben a közhatalmi jogosítványával élve vagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság a döntésben azt is hangsúlyozta, hogy a valódi alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben bekövetkezett, egyéni alapjogi sérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat sui generis, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény.³² Az

30 Indokolás [23]

31 Indokolás [18]

32 Az Alkotmánybíróság a döntés indokolásához hozzáfűzte, hogy az indítványozói jogosultságnak a közhatalmi joggyakorlástól való függővé tétele nem

Alkotmánybíróság ebben az ügyben is elfogadta, hogy az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogára és a jogorvoslathoz való jogára (vagyis az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseire) hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát funkcionális oldalról vizsgálta a helyi önkormányzatok és az állami szervek indítványozói jogosultságát. Ebben a megközelítésben a vizsgálat meghatározó eleme, hogy az indítványozó szerv az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben közhatalmi jogkört gyakorolva járt-e el vagy nem. Amennyiben nem, úgy a mellérendelt jogviszonyok tekintetében megillethetik az Alaptörvényben biztosított jogok, és ennél fogva az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok is benyújthatnak alkotmányjogi panaszt olyan ügyeikkel kapcsolatban, ahol magánjogi jogalanyként, mellérendeltségi viszonyban jártak el, nem pedig a közhatalmi jogosítványukat gyakorolva.

Fenti megállapításokat az Alkotmánybíróság 3158/2018. (V. 16.) AB végzésében kiegészítette. Az ügyben Kaposmérő Község Önkormányzata fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. A testület álláspontja szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog.³³

Az Alkotmánybíróság ugyan visszautasította az alkotmányjogi panaszt, de a végzés indokolásában egy nagyon fontos, talán az elkövetkező évek gyakorlatának irányát is előrevetítő megállapítást tett. Az Alkotmánybíróság, miután az indítványozót jogosultnak és érintettnek tekintette,³⁴

mond ellent annak, hogy az Mötv. 5. §-a az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során. {Lásd Indokolás [18]}

33 Indokolás [22]

34 Az indítványozó érintettsége alátámasztására előadta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés Kaposmérő Község Önkormányzata 100%-os tulajdonában álló gazdasági társasága tevékenységének megszüntetésre irányuló helyi népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését mondta ki, továbbá a végzés Kaposmérő Község Önkormányzatának tulajdonít olyan tevékenységet, amely nem képviselő-testületi hatáskör.

az indítványozó önkormányzat által sérülni vélt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal³⁵ összefüggésben két dologra mutatott rá. Egyrészt a konkrét ügy vonatkozásában megállapította, hogy az indítványozó önkormányzat az alapul fekvő ügyben nem szerepelt félként a bírósági eljárásban, ezért a sérülni vélt alapjog és a támadott bírósági végzés között nincs olyan érdemi összefüggés, ami az indítványozó konkrét alapjogi sérelmét eredményezhetné. Másrészt viszont elvi élel szögezte le azt az Alkotmánybíróság, hogy „álláspontja szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – az következik, hogy az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog.”³⁶

Az Alkotmánybíróság ezzel az elvi megállapításával új megvilágításba helyezte a közigazgatási szervek indítványozói jogosultságát az alkotmányjogi panasz eljárásokban. A hatalommegosztás elvéből és a hatalmi ágak elkülönült működéséből kiindulva tulajdonképpen arra mutatott rá ezzel az Alkotmánybíróság, hogy az igazságszolgáltató hatalmi ág által lefolytatott eljárásban a felek mindegyikének – így a végrehajtó hatalmi ág közhatalmat gyakorló szerveinek is – Alaptörvényben biztosított joga, hogy maga a bírósági eljárás tisztességes legyen. A döntésből az is következik, hogy ezt a jogot az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárás keretében is védelmezi.

A 23/2018. (XII. 28.) AB határozat pedig nem egy helyi önkormányzat, hanem a Magyar Nemzeti Bank mint közhatalmi szerv indítványozói jogosultságát ismerte el egy olyan ügyben, amelyben az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria mint felülvizsgálati bíróság és a Fővárosi és Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016/20. számú ítéletei ellen, kérte a fenti ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság döntését az MNB nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségével, valamint azzal indokolta, hogy közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy

35 Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

36 Indokolás [22].

jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság.³⁷

Összefoglalóan elmondható, hogy 2018 végére bár az Alkotmánybíróságnak még nem volt kialakult gyakorlata a különböző közigazgatási, állami szervek Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszaival kapcsolatosan, de bizonyos megkötésekkel egyre szélesebb körben ismerte el a különböző állami szervek indítványozói jogosultságát.

Az 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatnak azért volt jelentősége, mert az Alkotmánybíróság a fentiek szerint, eddigi gyakorlata során csak a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, valamint a mellérendelt jogalanyként történő eljárással kapcsolatosan állapította meg *expressis verbis* az önkormányzati indítványozói jogosultságot. Ebben ügyben azonban Budaörs Város Önkormányzata, az indítványozó helyi önkormányzat az állította, hogy Alaptörvényben biztosított jogát egy állami szerv sértette meg.³⁸ Döntésében a testület arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni, ezek megsértése esetén ugyanis éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott önkormányzati autonómia szenved csorbát. De ezek a hatáskörök nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak. A helyi önkormányzatokat adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket. Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek. Azt is hangsúlyozta azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.³⁹

37 Indokolás [15]

38 Indokolás [30]

39 Indokolás [35-36]

A helyi önkormányzatok Alkotmánybíróság előtti jogvédelme szempontjából ez a döntés is mérőföldkő, hiszen a testület az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített hatásköröket a helyi önkormányzatok mint jogalanyok számára Alaptörvényben biztosított jogként ismerte el.

Ahogy a korábbiakban már hangsúlyoztam Varga Ádám szavait idézve, a helyi önkormányzatok esetében azok a hatáskörök, amelyek a polgárokkal szemben kötelezettséget jelentenek, azok a központi állami intézményekkel szemben jogként viselkednek. Emiatt kiemelt jelentősége van az önkormányzatok tevékenysége felett gyakorolt kontrollnak és az önkormányzati jogok védelmének. (...) utóbbi eszköz a biztosítéka annak, hogy az önkormányzatok jogszerűen gyakorolt hatásköreit ne sértsék meg az államhatalom más szervei.⁴⁰ Az Alkotmánybíróság ezt a jogvédelmet valósította meg és munkálta ki gyakorlatában, amivel részben átlépte a korábbi Alkotmány idején és az Alaptörvény hatályba lépését követő első években alkalmazott szigorú megközelítését.

Ezen a ponton fontosnak tartom kiemelni a következőket: az Alkotmány önkormányzati alapjogok elnevezést használta, míg az Alaptörvény ehelyett a helyi önkormányzatok legfontosabb hatásköreiről rendelkezik. Ezt lehet úgy is értelmezni, hogy az alapjogi minősítés hiányában a jogvédelem szintje az Alaptörvényben egyértelműen alacsonyabb.

Amint arról már korábban szó volt az Alkotmány a képviselő-testületnek a 44/A. § (1) bekezdésben biztosított hatáskörcsoportokat nevesítette alapjogként. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a hatáskörcsoportok egy, az állam közhatalmi rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját biztosítják. De ezek az alapjogok nem részesülnek az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő alapvető jogokkal azonos alapjogi védelemben.⁴¹

Temesi István pedig felhívja a figyelmet arra is, hogy bár vannak olyan alkotmányok, amelyek önkormányzati jogosultságokat rögzítenek, önkormányzati alapjogok ezzel az elnevezéssel nem jelennek meg máshol.⁴²

40 VARGA Ádám i.m. 66. o.

41 56/1996. (XII.12.) AB határozat és 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

42 TEMESI István: Gondolatok az önkormányzati alapjogokról. 27. o. In Új Magyar Közigazgatás 2010/12. 24-35. o.

Ebből kifolyólag a hatáskörcsoportok védelme nem feltétlenül függ az elnevezésüktől. Hoffman István úgy ír erről, hogy a tiszta alapjogias megközelítés oldódása ellenére az Alkotmánybíróság nem egyszerűen hatáskörcsoportokként kezelte ezeket, hanem kidomborította védelmük jelentőségét, egyre inkább relatíve védett hatáskörcsoportokként értelmezte, ami erős korlát volt a törvényalkotó számára.⁴³

Ezt támasztják alá az Alkotmánybíróság 2013-at követő döntései is, hiszen – egy látszólag csökkenő jogvédelmet biztosító alkotmányos környezetben – a testület éppen a gyakorlatával kezdett el az önkormányzatok számára a legkülönfélébb helyzetekben jogvédelmet biztosítani. A gyakorlat alakulását illetően többféle vélemény ismert, például Varga Ádám meglátása szerint még nem olvasható ki egyértelmű fejlődési görbe, hozzáteszi ugyanakkor, hogy az önkormányzatok által benyújtott panaszok száma sem olyan magas, hogy rákényszerítette volna a testületet, hogy érdemben nyilatkozzon ezekben a kérdésekben.⁴⁴ A magam részéről ugyanakkor Potje Lászlóval értek leginkább egyet, aki szerint a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszainak elbírálása terén egy jól kirajzolódó fejlődési ív látható, amely egyértelműen az önkormányzatok Alaptörvényben biztosított jogai védelmének a kiszélesítése irányába hat.⁴⁵

4. Az Abtv. módosítása

2019. december 20. napjával az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) módosította az Abtv. indítványozói jogosultság (és az érintettség) szempontjából releváns szabályait.

Az Abtv. 27. § (1)-(3) bekezdései értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel

43 HOFFMAN István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? 31. o. In *Közjogi Szemle*, 2012/2. szám, 26-34. o.

44 VARGA Ádám i.m. 70. o.

45 POTJE László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. 12. o. In *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/2. szám, 12-20. o.

szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. rendelkezése szerint jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt, akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed. Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.

Az Abtv. 55. § új, (4a) bekezdése a befogadási eljáráshoz további szempontjaként írta elő, hogy a közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.

A Módtv.-hez fűzött indokolás kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki, hogy ki minősül érintettnek, és ennek folytán panasz benyújtására jogosultnak. Az Alkotmánybíróság értelmezése került tehát át a törvény szövegébe, amely a peres eljárásokban érintett közhatalmat gyakorló intézmények számára is kinyitja a panaszjog gyakorlásának lehetőségét. Az indokolás szerint az indítványozói vizsgálat során figyelemmel kell lenni arra, hogy egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok, illetve Alaptörvényben biztosított jogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szervezetet – is megilletik (az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint ilyen lehet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vagy a tulajdonhoz való jog, de ilyenek lehetnek egyes kommunikációs alapjogok is). A módosítás az előterjesztő álláspontja szerint valamennyi személy és szervezet vonatkozásában tisztázza az érintettség feltételeit, azzal, hogy a hatáskörsérelem önmagában érintettségre vezet a panasz befogadhatóságának szempontjából.

Álláspontom szerint félreérthető az indokolás azon része, amely arra utal, hogy a közhatalmat gyakorló szervezetek azért illeti meg az indítványozói

jogosultság, mert jogi személyek. Az Alaptörvény I. Cikk (4) bekezdése hatályba lépése óta változatlan tartalommal rögzíti, hogy „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Minden jogi személy fordulhatott tehát eddig is az alkotmányjogi panasz jogintézményén keresztül az Alkotmánybírósághoz. A jogi személyek közül a közhatalmi szervek indítványait épp ebbéli minőségük, jogállásuk miatt utasította vissza az Alkotmánybíróság. Ez a határozott hozzáállás kezdett más irányt venni, ami végül ahhoz vezetett, hogy a jogalkotó az Abtv.-ben is megerősítette a közhatalmi szervek jogát az alkotmányjogi panasz benyújtására. Az új előírás lényege, hogy a közhatalmi szervek által benyújtott indítvány esetében – Alaptörvény I. Cikk (4) bekezdésének értelmezésén túl – azt kell külön vizsgálni, hogy közhatalmi minőségéből adódóan megilleti-e a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog.

Szaniszló Krisztián arra is felhívja a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotói szándékkal összhangban el kívánja kerülni, hogy az Abtv. módosítását követően „a közhatalmat gyakorló szervek a pereszes ügyeik esetében a valódi alkotmányjogi panasz intézményét egyfajta sokadik, extra fellebbezési lehetőségként próbálják használni olyan esetekben, amikor a jogvitának nincsen érdemi alkotmányjogi relevanciája.” Ugyancsak elkerülendő a különböző politikai konfliktusok alkotmánybírói szintre való terelése, például a kormányzati jogalkotást vagy az országgyűlés kormánypárti többsége által elfogadott egyes törvényeket a meglévő önkormányzati autonómia csorbításaként megélő helyhatóságok képviselő-testületei részéről. A módosítás egésze álláspontja szerint rendezi az indítványozási jogosultság anyagi jogi alapjait, az az alapján lefolytatandó eljárásokhoz viszont csupán egyfajta keretszabályozást ad, így a jövőben az Alkotmánybíróság feladata a befogadási vizsgálat eljárásjogi részletszabályainak kimunkálása.⁴⁶

A módosítás indokolása ezen felül ugyan nem tér ki rá, de az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának új, második fordulata egyértelműen azt biztosítja, hogy a helyi önkormányzat az Möt.-ben deklarált önkor-

46 SZANISZLÓ Krisztián i. m. 21-22. o.

mányzáshoz való jog leglényegesebb hatásköri elemei iránti jogvédelmi igényét az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is gyakorolhassa. A kodifikált szöveg egyértelműen a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat értelmezésén alapszik.

A szubjektív jogvédelmi funkción felül a módosítással hangsúlyossá válik az alkotmányjogi panasz eljárásoknál is az objektív, általános alkotmányvédelmi funkció.⁴⁷

A helyi önkormányzatok szempontjából azért jelentős a változás, mert a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 11. cikke – miszerint [a] helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít” – tulajdonképpen ezzel a módosítással válik igazán biztosítottá és gyakorolhatóvá az Alkotmánybíróság előtt.

A módosítás hatálybalépését követően a 3030/2020. (II. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a módosított Abtv. 27. §-a a folyamatban levő ügyekben is alkalmazható, mivel az eddig is követett gyakorlattal egyező rendelkezést tartalmaz. A módosítás nem fogalmazott meg tartalmi értelemben véve új követelményt az érintettséggel és az indítványozói jogosultsággal összefüggésben, hanem az Alkotmánybíróság által kimunkált és követett gyakorlatot fogalmazta meg normatív erővel. Ezért az adott ügyben indítvány befogadásának az indítványozó önkormányzat közjogi jogállása nem volt akadálya.⁴⁸

Az ügyben Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata volt az indítványozó. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának oka, hogy álláspontja szerint a támadott bírósági határozatok sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőséget, mivel őt mint sértettet elzárják attól a lehetőségtől, hogy pótmagánvádlóként lépjen fel.

47 Az általános alkotmányvédelmi funkciót GÁRDOS-OROSZ Fruzsina is hangsúlyozza az alkotmányjogi panaszokkal, közelebbről a befogadási eljárással összefüggésben. Lásd: Néhány gondolat az alkotmányjogi panasz befogadhatóságával kapcsolatban. 61. o. In Jogi Iránytű, 2012/4. szám 59-61. o.

48 Indokolás [23]

Az ügy érdekessége nem csupán abban rejlik, hogy az Alkotmánybíróság a gyakorlat törvényi megerősítését tartalmazó új jogi környezetben elsőként fogadott be közhatalmi szervtől indítványt, hanem abban is, hogy a testület érdemi vizsgálata a közhatalmi szervek közötti hatalommegosztást állította a fókuszba. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasító döntése indokolásában ugyanis rámutatott arra, hogy az önkormányzati tulajdon vonatkozásában figyelembe kell venni, hogy az önkormányzat közfeladataira tekintettel rendelkezik tulajdonnal, amely körülmény kihatással bír a jogviszony jellegére is, másrészt pedig azt, hogy a büntetőeljárás célja alapvetően nem a tulajdonhoz való jog védelme, hanem az állami büntetőigény érvényesítése. Az önkormányzati tulajdon védelmének terjedelmét illetően (vagyis, hogy az önkormányzat akár büntetőeljárásban, pótmagánvádlóként is felléphet-e a vagyona védelmében) pedig az állami büntetőigény érvényesítésének ügyészségi monopóliumára és az az alóli kivételek rendszerére is tekintettel kell lenni. Mindezeket együttesen figyelembe véve állapítható meg, hogy az indítványozó önkormányzat közhatalmi szerv-e az adott jogviszonyban. Ettől függ ugyanis, hogy a pótmagánvádlói jogosultságra igényt tarthatott-e, és pótmagánvádlói fellépésének elutasítása a bíróságok részéről megsértette-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát.⁴⁹ Az is világgossá tette az Alkotmánybíróság, hogy ezt a vizsgáldást már nem az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggésben végzi el, hanem immár az ügy érdemében, a pótmagánvádlói jogosultság vonatkozásában folytatja le.

Az indítvány elutasítását megalapozó lényegi megállapítását az Alkotmánybíróság a közhatalmi szervek közötti hatalommegosztás Alaptörvényben rögzített rendszeréből vezette le, amikor leszögezte, hogy „[a]z önkormányzat jogállása szerint az állam része, ugyanabból az állami közhatalomból részesül, mint a központi állami szervezetek, ezért büntetőigénye az egységes állami büntetőigény részeként csak az ügyészség által érvényesíthető.”⁵⁰

Az Alkotmánybíróság ezzel az értelmezéssel a horizontális és vertikális hatalommegosztás különleges metszéspontjára mutatott rá, elismerve

49 Indokolás [25]

50 Indokolás [31]

azt is, hogy a helyi önkormányzatok büntetőigényének érvényesítése az ügyészség kizárólagos feladata.

A módosítás hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok és egyéb közhatalmi szervek vonatkozásában is elfogadta az indítványozói jogosultságot és érintettséget, azonban ezen döntések alapján is jól észrevehető, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése és öttagú tanácsai az egyes ügyekben eltérően alkalmazták az új törvényi előírásokat.

A 3155/2020. (V. 15.) AB végzésben a Szegedi Törvényszék alkotmányjogi panaszának visszautasításáról döntött az Alkotmánybíróság tanácsa. A tanács a befogadási feltételek vizsgálata során rögzítette, hogy az indítványozó félként – alperesként – járt el a bírósági eljárás során, ezért az érintettsége megállapítható. Az indítványozói jogosultság vizsgálata kapcsán ezt a megállapítást tette: „[a]z indítványozó, mint állami szerv az alapul fekvő eljárásban nem e funkciója szerint, hanem a volt bíró felperes jogi személy munkáltatójaként, mellérendelt pozícióban szerepel, így alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultnak tekinthető, mind a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat, mind az Abtv. módosított rendelkezésére tekintettel.”⁵¹

Álláspontom szerint az eljáró tanács ezen állítása félreérthető az indítványozói jogosultsággal kapcsolatban, mert azt sugallja, mintha a közhatalmi szerv csak olyan jogvisztonnyal összefüggésben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, amelyben mellérendelt félként szerepelt. Az Abtv. módosítása azonban ezzel ellentétben általános jelleggel teszi lehetővé az indítványozást a közhatalmi szervek számára, azon kitételrel, miszerint vizsgálni kell, hogy a panaszban megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e az adott szervet. A vizsgálat ebben az ügyben tulajdonképpen az Abtv. módosítása előtti gyakorlat azon módszerét alkalmazta, amely az indítvány alapjául szolgáló jogviszony mellérendelt, magánjogi jellege alapján már elfogadta az indítványozói jogosultságot.

Az Alkotmánybíróság tanácsa ezt követően tárgyalta Esztergom Város Önkormányzata alkotmányjogi panaszát, és az azt visszautasító 3221/2020. (VI. 19.) AB végzésben – utalva a 3158/2018. (V. 16.) AB végzés elvi megállapítására – rögzítette, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra vonatkozó értelmezését nemcsak a polgári perre, hanem a közigazgatási

51 Indokolás [19]

perre is irányadónak tekinti, ebből következően a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog jelen esetben a helyi közhatalmat gyakorló indítványozót is megilleti.⁵² Az Alkotmánybíróság itt már az Abtv. módosítás valódi értelme szerint bírálta el az indítványt.

A 3287/2020. (VII. 17.) AB végzésben szintén az új jogszabályi környezet előírásai alapján döntött az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság alkotmányjogi panasz tárgyában. A testület azon túl, hogy az indítványozót jogosultnak és érintettnek tekintette, azt is megállapította, hogy az indítványozó ugyan közjogi jogállással rendelkezik, azonban a panasz alapját képező ügyben egy másik közigazgatási szerv által lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásban és az ahhoz kapcsolódó peres eljárásban ügyfélként, illetőleg felperesként vett részt, ekként az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából nem minősül az Abtv. 27. § (3) bekezdése szerinti közhatalmat gyakorló indítványozónak, éppen ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésbe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmére hivatkozhat.⁵³

A döntéssel kapcsolatban Szaniszló Krisztián azt emeli ki, hogy az indokolásból kitűnik az Alkotmánybíróságnak az a következetes gyakorlata, amely szerint nem az a lényeges, hogy a panaszosnak állami szerv státusza van vagy, hogy hatáskörei között szerepel a közhatalomgyakorlása, hanem az, hogy milyen adott alapügyben megjelenő eljárásjogi szerepe. Egy állami szerv hatósági eljárás ügyfeleként, közigazgatási vagy polgári per peres feleként nem minősül közhatalmat gyakorlónak, hatósági határozat kiadmányozójaként viszont igen.⁵⁴

Egy héttel a fenti döntést követően, szintén az Alkotmánybíróság teljes ülése hozta meg a 3303/2020. (VII. 24.) AB határozatot a Fővárosi Ítéltábla által benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában, és annyit állapított meg mindösszesen, hogy az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való és jogorvoslathoz való jog olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Erre tekintettel – ezen alapjogok

52 Indokolás [22]-[23]

53 Indokolás [17]

54 SZANISZLÓ Krisztián i.m. 22. o.

vonatkozásában – az indítvány az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételnek megfelel.

A 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozattal zárult ügyben a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az ügy előzményeként az indítványozó közhatalmi döntéssel utasított el menekültügyi eljárásban egy elismerés iránti kérelmet mind a menekülti, mind az oltalmazottkénti elismerés tekintetében. Az Alkotmánybíróság eljárása során az indítványozó érintettségét és jogosultságát is megállapította. A döntés indokolásában az eljáró tanács szintén csupán a következő megállapítást tette: „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik. Az Alkotmánybíróság a fenti szempontok alapulvételével megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amely természeténél fogva nem csak az emberre vonatkozik. Erre tekintettel az indítvány az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételnek megfelel.”⁵⁵

A jogosultsági feltételek vizsgálata és értékelése véleményem szerint az előző két esetben nem volt megfelelő. Közhatalmi szerv által benyújtott alkotmányjogi panasz esetében az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt vizsgálat nem merülhet ki abban, hogy a hivatkozott alapjog jogi személyként megilleti-e az indítványozót. Ezekben az ügyekben az indítványozók többek között a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra hivatkoztak, ezért a 3158/2018. (V. 16.) AB végzésben megfogalmazott elvi megállapítás képezi az indítványozói jogosultság alapját, miszerint a hatalommegosztás elvéből az következik, hogy az önkormányzatokat – és tulajdonképpen bármelyik közhatalmi szervet –, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog.

Álláspontom szerint mindkét esetben vizsgálni kellett volna, hogy az indítványozókat nemcsak mint jogi személyeket, hanem mint közhatalmi szerveket megilleti-e a panaszban megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog.

A helyi önkormányzatok előtti jogvédelmének újabb fontos állomását

55 Indokolás [16]

jelenti a 8/2021. (III. 2.) AB határozat. Ebben a döntésben a testület Göd Város Önkormányzatának alkotmányjogi panasza alapján járt el. Az Alkotmánybíróság az indítványozó helyi önkormányzat eljárási jogosultságát részletesen vizsgálta. Ennek során egyrészt megállapította, hogy a közhatalmat gyakorló helyi önkormányzatok a kivételes panasz hatáskör lefolytatása esetében is hivatkozhatnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben és a XV. cikk (2) bekezdésében foglaltak, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére.

Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében is rögzítette, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján is jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására, hiszen megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott önkormányzati autonómia szenved csorbát.

Annak ellenére, hogy a konkrét indítványt az Alkotmánybíróság elutasította⁵⁶, a döntés indokolásában rögzítette, „hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősül, de nem tekinthető alapjognak. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy korlátozásának nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság) a mércéje. Az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/ hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal. Ezek korlátozásának a mércéje az ún. kiüresítési mérce, melynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát [mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja] törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki.”⁵⁷

56 Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben arra a következtetésre jutott, hogy „a helyi adóztatáshoz való jog mint alkotmányosan védett hatáskör nem üresedik ki, csak területi korlátozás alá esik, azzal, hogy megosztásra kerül az adóztatási jog a megyei önkormányzattal a különleges gazdasági övezetre vonatkozóan. Az indítványozó települési önkormányzat továbbra is részesül (arányosítás mellett) a különleges gazdasági övezetben beszedett helyi adóból, és úgyszintén költségvetési támogatás illeti meg a kötelezően ellátandó feladataihoz igazodóan. A nem különleges gazdasági övezetben az illetékességi területén továbbra is adóztathat, a beszedett helyi adó teljes egészében őt illeti meg.” Indokolás [166]

57 Indokolás [162]

Az Alkotmánybíróság az önkormányzatoknak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreinek kiüresítését az Alaptörvény 34. cikk az (1) bekezdés harmadik mondatának vizsgálatával új megvilágításba helyezte. Az érintett szakasz előírja, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Az Alkotmánybíróság ezzel az önkormányzatok gyakorlati, tényleges működésével kötötte össze az alkotmányos védelemmel ellátott hatásköreiket. Levezette, hogy alkotmányosan nem csökkentheti az állam a helyi önkormányzat éves költségvetésének bevételi oldalát oly módon, amely ellehetetleníti az önkormányzati közfeladatok ellátását, mert ezzel kiüresednének az önkormányzatok alkotmányosan védett hatáskörei. Azt is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az ellehetetlenülés elkerülése érdekében az érintett helyi önkormányzatok alkotmányosan védett igényt támaszthatnak pótlólagos forrásokra. Az államnak ezeket a forrásokat úgy kell biztosítania, hogy az összességükben is alkalmas legyen az ellehetetlenülés megelőzésére, és megfelelő időben álljon az önkormányzatok rendelkezésére az alkotmányosan védett feladat- és hatáskörök megszakítás nélküli, folyamatos gyakorolhatósága érdekében.⁵⁸

Az Alaptörvény, és azon belül konkrétan az önkormányzatok jogvédelme érdekében a fenti értelmezést alkotmányos követelményként írta elő, hogy „az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.”⁵⁹ A határozathoz különvéleményt csatoló alkotmánybírák közül Dr. Czine Ágnes azért nem támogatta a többségi döntést – noha annak lényegi megállapításaival egyetértett –, mert álláspontja szerint az alkotmányos követelmény mint jogkövetkezmény alkalmazása nem védi megfelelően az önkormányzati autonómiát,

58 Lásd Indokolás [172]-[173]

59 8/2021. (III. 02.) AB határozat, rendelkező rész 1. pont

helyette a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani.

Meggyőződésem szerint az Alkotmánybíróság a hatékonyabb megoldást választotta, hiszen egy-egy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását követően sokszor évek telnek el, mire a jogalkotó eleget tesz feladatának. Jelen esetben ugyanakkor a lehetséges jogkövetkezményt szabályozó rendelkezés rendkívül tág értelmezésére is szükség volt. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében ugyanis „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.” Az Alkotmánybíróság azonban nem a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályhelyhez és annak alkalmazásához fogalmazott meg alkotmányos követelményt, hanem magát az Alaptörvényt értelmezte, és ezt fogalmazta meg követelményként. Véleményem szerint ezt a követelményt a kihirdetését követően minden, a helyi önkormányzatok kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához szükséges, azzal arányban álló költségvetési vagy más vagyoni támogatást biztosító, illetve azt csökkentő jogalkotási aktus során kötelező figyelembe venni. Az Alkotmánybíróság ezzel a megoldással tulajdonképpen az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését is „kicsélezte.” A korlátozás ugyanis az elfogadott törvények vizsgálatára terjed ki, míg a megfogalmazott alkotmányos követelmény a jogalkotás folyamatához támaszt olyan tartalmi kritériumokat, amelyeket annak során nem lehet figyelmen kívül hagyni.

A fenti döntést követően néhány további, közhatalmi szerv által benyújtott alkotmányjogi panaszt bírált el az Alkotmánybíróság. Ezeket számba véve szintén az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata még nem egységes az új szabályok alkalmazása terén. A 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, a 3130/2022. (VI. 1.) AB határozat, valamint a 3151/2022. (VI. 12.) AB határozat esetében a Kormány volt az indítványozó. Az Alkotmánybíróság mindhárom ügyben csupán azt a hiányos vizsgálatot folytatta le, amelynek eredményeképpen önmagában a jogi személy mivolta alapján jogosultnak tekintette a hivatkozott alapjog vonatkozásában, és a

közhatalmi szervi minőség egyáltalán nem képezte a vizsgálat részét.

Ezt követően az Alkotmánybíróság tanácsa a 3539/2021. (XII. 22.) AB végzéssel döntött a Gazdasági Versenyhivatal által benyújtott alkotmányjogi panasz visszautasításáról. Az eljáró tanács a visszautasítás egyik indokaként arra mutatott rá, hogy az adott ügyben az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának második fordulata az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében foglalt további feltételek vizsgálatától függetlenül nem áll fenn, mivel az indítványozónak a hatósági bizonyítványban saját maga által is elismerten és az alkotmányjogi panaszban sem vitatottan nem volt hatásköre eljárni.⁶⁰ Egy adott hatáskör hiányában a hatásköre Alaptörvénybe ütköző módon való korlátozására pedig nem hivatkozhat egy indítványozó sem, ez nem képezheti alkotmányjogi panasz benyújtásának tárgyát.

Az Alkotmánybíróság a 3110/2022. (III. 23.) AB határozatban az indítványozóként eljáró Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság alkotmányjogi panaszát bírálta el. Az indítványozó bejelentés alapján adatvédelmi vizsgálati eljárást, majd hivatalbóli adatvédelmi hatósági eljárást folytatott le egy adatkezelővel szemben. Határozatában megállapította, hogy az adatkezelő kapcsolattartási célból jogalap nélkül gyűjtötte az érintettek személyes adatait, ezért utasította is az adatkezelőt a kapcsolattartás céljából jogalap nélkül gyűjtött személyes adatok törlésére, illetve adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte őt.

Az adatkezelő kereseti kérelme nyomán eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletével az indítványozó határozatának azon rendelkezéseit, amelyek többek között a jogalap nélkül gyűjtött személyes adatok törléséről szólnak, megsemmisítette. Ennek alapjául azt jelölte meg, hogy a konkrét ügyben adattörlésre csak az érintett kérésére kerülhet sor, annak hivatalbóli elrendelésére az indítványozó nem jogosult. A Kúria felülvizsgálati eljárásban szintén kihangsúlyozta, hogy az indítványozó hatásköre hiányzik a törlés ex officio elrendeléséhez.

Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, és alaptörvény-ellenes hatáskörkorlátozása és a működési zavara előidézése körében előadta, hogy – többek között – a jogosulatlanul kezelt adatok törlésének ex officio elrendelése régtől fogva

60 Indokolás [23]

hatáskörébe tartozik. Álláspontja szerint, amennyiben a jogellenesen kezelt adatok ex officio törlésétől el van zárva, a korábban elért alapjogvédelem szintje csökken, a gyakorlatban pedig komoly diszfunkciók állnak be, mert ezzel az adatvédelmi hatóságot megfosztják a jogsérelem érdemi, tényleges és hatékony reparálásának lehetőségétől.

Az Alkotmánybíróság az indítványozót jogosultnak és érintettnek tekintette, és az indítványt tartalma alapján az Abtv. 27. § (1) bekezdés második fordulata szerinti hatásköri panaszként értékelte. Megállapította, hogy az indítványozó hatásköre és feladata alaptörvényi megalapozottságú, azzal, hogy a részletszabályokat az Alaptörvény alapján sarkalatos törvény, illetve európai parlamenti és tanácsi rendelet tartalmazza. Az Alaptörvényben kijelölt feladat a vizsgált esetben nem választható el az Alaptörvényből fakadó hatáskörtől, mivel az indítványozó alaptörvényi feladatát a sarkalatos törvényben foglalt hatáskörein keresztül tudja ellátni. Ezért az Abtv. 55. § (4a) bekezdés b) pont szerinti feltétel teljesül. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a (4a) bekezdés a) pont szerinti feltétel is teljesül, mivel a támadott bírói döntésekben foglalt jogértelmezés a vizsgált esetben az indítványban foglaltak alapján alkalmas arra, hogy az indítványozó Alaptörvényben kijelölt feladatának hatékony ellátását akadályozza, ezért az indítványozó működésének súlyos zavarát eredményezze (az Alaptörvényben biztosított alapjog védelme érdekében történő beavatkozási lehetőségét jelentősen elnehezítse). Az indítványozó tevékenysége fennakadását okozza, ha nem rendelheti el hivatalból a nagyszámú, jogellenesen kezelt adat törlését, ha jelentős számú érintett (az érintettek sokasága) jogainak védelme érdekében indít eljárást. Mindezek alapján elvégezte az indítvány érdemi elbírálását és ennek eredményeként a támadott bírói döntéseket megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a következőket emelte ki: „[a] Hatóság alaptörvényi feladata a személyes adatok védelmét biztosító alapjog érvényesülésének az ellenőrzése. Ezt az ellenőrzést (alkotmányos feladatot) a sarkalatos törvényben foglalt hatáskörein keresztül látja el. Az ellenőrzés azt célozza, hogy a személyes adatok védelme az egyes adatkezelések során biztosított legyen. Ha a Hatóság az ellenőrzés során megállapítja, hogy a személyes adatok kezelése az adatkezelőnél jogellenes, akkor a hatékony alapjogvédelem biztosításából, ami a Hatóság kiemelt feladata, nemcsak az következik, hogy

ellenőrizheti és feltárhatja a jogellenes személyes adatkezelést, hanem az is, hogy hivatalból – harmadik személyek alapjogai védelmében – elrendelheti az ilyen adatok törlését. Ellenkező esetben, hatékony alapjogvédelem hiányában, korlátozott a hatáskör és az alaptörvényi feladatellátás is. A személyes adatok védelme egy „védelmi típusú alapjog”, ami megköveteli a tényleges hatósági jogvédelmet. Az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdése, valamint a VI. cikk (4) bekezdése, illetve a GDPR mint az adatvédelem és az információszabadság egységes alkalmazását biztosító uniós jogszabály alapján a Hatóság jogosult hivatalból a jogellenesen kezelt személyes adatok törlését erre irányuló kérelem hiányában is elrendelni.”⁶¹

5. Összegzés

A tanulmány fókuszában a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultsága áll az alkotmányjogi panasz eljárásokhoz kapcsolódóan. Fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság által biztosított önkormányzati jogvédelem ennél szélesebb körű, a testület más hatáskörein keresztül is védte és védi a helyi önkormányzatok autonómiáját. Ugyanakkor az indítványozói jogosultság vizsgálata a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz eljárásaiban hosszú és érdekes pályát futott be az elmúlt évtizedekben, ezért kutatása különösen érdekes. Az eljárások során pedig minden egyes mozzanatnak jelentősége van a befogadhatóság szempontjából ugyanis nem mindegy, hogy mely szerv, milyen joga alapján, kivel szemben indítaná az eljárást.

A régi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság domináns eljárása a bárki által indítványozható, utólagos absztrakt normakontrollt volt, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a helyi önkormányzatok számára rendelkezésre állt egy széleskörűen alkalmazható jogvédelmi eszköz. Részben talán ennek is betudható, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok elbírálásakor igen szigorú feltételeket alkalmazott, hiszen az önkormányzatok számára nem volt annyira hűsbavágó, hogy alkotmányjogi panasszal élhetnek-e. A jogeseteket vizsgálva azt tapasztalhattuk, hogy bár jogszabály nem zárta ki, hogy a helyi önkormányzatok indítványozói legyenek az

61 Indokolás [56]

eljárásnak, a testület arra a következtetésre jutott, hogy a közhatalmi jogkör gyakorlójának nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére. A helyi önkormányzatok, mint közhatalmat gyakorló szervek helyzete pedig azért különleges más szervekhez viszonyítva, mert a hatalomgyakorlás aktív és passzív oldalán is megjelennek.

Az Alaptörvény és az Abtv. elfogadása ugyanakkor azt eredményezte, hogy az utólagos absztrakt normakontroll eljárás többé nem volt elérhető a helyi önkormányzatok számára, helyét a kibővített alkotmányjogi panasz jogintézménye váltotta fel. Innentől kezdve vált számukra kiemelt jelentőségűvé az indítványozói jogosultság vizsgálatának gyakorlata és eredménye. Ebben az időszakban lehet az alkotmányjogi panasz eljárásokkal összefüggésben a helyi önkormányzatok számára biztosított jogvédelem egyes mérföldköveit azonosítani, továbbá az alkotmánybírói gyakorlatot jogtudományi szempontok alapján is vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata egy szép fejlődési ívet mutat ezen a téren. A bemutatott bírói jogfejlesztés egyik fordulópontja dr. Pokol Béla alkotmánybíró jelen tanulmányban is ismertetett párhuzamos indokolása volt, a csúcspont pedig az Abtv. módosítása lett. A módosítás egyrészt tovább erősítette az alkotmányjogi panasz eljárásoknál is az állam objektív, általános alkotmányvédelmi funkcióját, másrészt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 11. cikke⁶² ezáltal vált igazán élővé és ténylegesen gyakorolhatóvá az Alkotmánybíróság előtt.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. módosítását előidéző döntéseivel, és az azóta meghozott döntésekkel kiválóan érzékeltette azt is, hogy az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében foglaltakat a maga teljességében vizsgálja esetről esetre. Ennek alapján az látszik, hogy a közhatalmi szervek, köztük a helyi önkormányzatok hatásköreinek Alaptörvénybe ütköző korlátozása ténylegesen „mérhető” az Alkotmánybíróság által. A testület az Alaptörvény védelmének feladatát a közhatalmi szervek Alaptörvényben biztosított hatásköreik, az alkotmányos jogállásuk gyakorlásához szükséges hatás-

62 11. cikk: „A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.”

köreik, illetve egyes hatásköröknek az Alaptörvény egyéb rendelkezéseit sértő korlátozása esetén is meg tudja valósítani.

Mindezzel pedig azt is igazolja, hogy a helyi önkormányzatoknak alkotmányjogi panasz útján is érdemes az Alkotmánybírósághoz jogvédelemért folyamodni, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként ezt a hatáskörét gyakorolva is kiáll az önkormányzati autonómia, illetve jog- és hatáskörgyakorlás mellett.⁶³

63 A kézirat lezárásának dátuma: 2023. 01.27.

Az Igazságügyi Minisztérium honlapján társadalmi egyeztetés céljából 2023. január 18-án megjelent az „Egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról” szóló törvény tervezete. A javaslat az Abtv. 27. §-át is módosítaná, aminek következtében – a javaslat elfogadása és hatálybalépése esetén – a törvény szövegéből kikerül a közhatalmat gyakorló indítványozó esetében lefolytatandó vizsgálatra vonatkozó külön rendelkezés. Jelen tanulmány IV. részében már rámutattam miként változott meg az Alkotmánybíróság gyakorlata, aminek eredményeként a testület a közhatalmi szervek alkotmányjogi panaszait is befogadta, és a 2019 decemberi Abtv. módosítás tulajdonképpen a gyakorlat által kialakított vizsgálati szempontokat kodifikálta. Arra is felhívtam a figyelmet, hogy félrevezetőnek tartom a 2019 decemberi Abtv. módosítás indokolását, hiszen a közhatalmi szervek számára az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége nem akkor, hanem az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépésével keletkezett. Álláspontom szerint az Igazságügyi Minisztérium honlapján megjelent javaslat elfogadása és hatálybalépése semmilyen hatással nem lesz az Alkotmánybíróság már kialakult gyakorlatára, hiszen semmilyen tiltást nem fogalmaz meg az indítványozói jog gyakorlásával összefüggésben, illetve semmilyen alanyi kört nem zár ki abból ex lege. Jóllehet az indokolás ismét félrevezető kétszeresen is, mivel úgy fogalmaz: «A Javaslat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításával kivezeti a jogrendszerből azt a lehetőséget, hogy a közhatalmat gyakorló szervek (hatóságok) alkotmányjogi panasszal fordulhassanak az Alkotmánybírósághoz.» Egyrészt a törvény tervezetének szövegéből ilyen konkrét tiltó rendelkezés nem következik, másrészt az indokolás azt az benyomást kelti, mintha a közhatalmat gyakorló szervek csak hatóságok, hatósági jogkört gyakorló szervek lehetnének.

GENERALISTA ÉS SPECIALIZÁLT BÍRÁSKODÁSI RENDSZEREK

1. A generalista versus specialista distinkció jelentősége az alkotmánybíráskodás tanulmányozásában

Az alkotmánybíráskodás eszméje és intézményi jellemzői az Egyesült Államokban alakultak ki az 1800-as évek során, és az intézmény az 1920-as évek kezdetétől való Európába átkerülése során is jórészt megtartotta ezeket a jellemzőket – még ha ez a változatlanság kevésbé az 1920-as átvételt megvalósító osztrák alkotmánybíráskodásra, mint inkább a későbbieket illetően igaz. Az eredeti amerikai alkotmánybíráskodás az eseti bíráskodás keretein belül jött létre, és a rendes bíróságok látták el ezt az eléjük terjesztett jogi viták eldöntésének akcentusváltásaként azzal, hogy ebben a dimenzióban már nem egyszerűen a meglévő egyszerű törvényekhez és más vonatkozó jogi rendelkezésekhez mérték a vitás ügyet, hanem a vitás ügy kapcsán az azáltal alkalmazásra felhívott jogi rendelkezést magát mérték az alkotmány rendelkezéseivel. Ekkor pedig amennyiben a jogi rendelkezést alkotmányellenesnek találták, akkor ezt kimondva megtiltották annak alkalmazását, vagyis lényegében megsemmisítették a jogi rendelkezést. Európába átkerülve 1920-ban átmenetileg ugyan lényegét érintően átalakult az alkotmánybíráskodás azzal, hogy egyrészt külön alkotmánybíróságot hoztak létre – kiemelték ezzel a bírói karból –, másrészt nem a vitás jogi ügyek eseti eldöntése lett az alkotmánybíráskodás tárgya, hanem a törvényhozás és a jogalkotás felé fordulva közvetlenül a törvények és a jogszabályok alkotmányellenességének a megítélése és megállapítása. Ez volt az európai átvételt először megvalósító osztrák alkotmánybíráskodás jellemzője, és így ez inkább csak névben hasonlított az eredeti amerikai alkotmánybíráskodásra, de mind szervezeten, mind

tárgyilag teljesen mást jelentett. Ezzel szemben a második világháború után Németországban megvalósított alkotmánybíráskodás, már jórészt visszatért az eredeti amerikai eszményhez annyiban, hogy bár részben megtartotta a különálló alkotmánybírárságot szervezetileg, de bevezette a jogerős bírói ítéleteket megtámadó alkotmányjogi panaszt, és a gyakorlatban ez lett a német alkotmánybírák legfőbb munkaterhe, évente az összes döntésük kb. 95%-át ez teszi ki. Másrészt azért is visszafordulást jelentett a német megoldás az eredeti amerikaihoz, mert bár a szervezetileg megtartotta különálló alkotmánybírárságot az osztrák modelltől, de előírta, hogy az alkotmánybíráknak valamivel több mint egyharmadát (a tizenhatból hatot) mindenkor a rendes felsőbbbíróságok bírái közül kell választani.¹ Ezt a fél részben visszafordulást egészíti ki, hogy az alkotmánybírák törzskari munkatársait, akik a döntési tervezeteket az alkotmánybíró instrukciói szerint kidolgozzák, a középszintű bíróságok bírái közül kell kiválasztani, és így ténylegesen a szervezetileg különálló német alkotmánybírárság is alaposan bele van fonva a rendes bírói karba.²

A szovjet birodalom 1989-es széthullása és a közép- illetve kelet-európai országok betagolása az európai demokratikus jogállami keretek közé a német alkotmánybíráskodási modellt terjesztette el, és az elmúlt bő húsz évben a volt közép-európai csatlós államok éppúgy, mint a Szovjetunió szétesésével függetlenné vált államok tucatjai mind bevezették ezt az alkot-

1 „Minden egyes tanács három bíráját a Szövetség legfelsőbb bíróságai bíráinak sorából választják. Csak olyan bírák választhatók, akik a Szövetség valamelyik legfelsőbb bíróságánál legalább három éven át tevékenykedett.” A német szövetségi alkotmánybírárságról szóló törvény 1. § (3) bek. (Lásd Pikler Kornél szövegkiadása, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete 1973. Budapest 95. p.)

2 Lásd enne elemzésére: Rüdiger Zuck: Verfassungsbeschwerde ((3. Auflage) 2006, és Jahn/Krehl/Löffelmann/Günthge: Die Verfassungsgeschichte in Strafsachen 2011. Az utóbbi kötet jelzi, hogy az alkotmánybírák törzskari munkatársai nemcsak a rendes bíróságok tagjai közül kerülnek ki, hanem az alkotmánybírárságon eltöltött évek után a rendes bírói karba visszakerülve eggyel magasabb szintű bírósághoz beosztásra válnak jogosulttá, így a munkatársak szintjén az alkotmánybírárság szinte teljes mértékben be van fonva a rendes bírói hierarchiába.

mánybírászkodási modellt. Így az elmúlt évtizedekben az alkotmánybírászkodást a legtöbb közép-kelet-európai országban a munkaterhet illetően a némethez hasonlóan 90-95%-ban a jogerős bírói ítéletek ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálása jelenti. Ám már itt jelezni kell, hogy ezt a német alkotmánybírászkodási modellt úgy vették át a közép- és kelet-európai országok, hogy az alkotmánybírák csak kivételesen származnak a rendes bírói kar felsőbbírái közül, és munkatársaikra sem jellemző ez. Ezzel tehát úgy jött létre a jogerős bírói döntések feletti alkotmánybírászkodás – és ezzel az esetek egy részében a legfelső bírói fórum ítéleteinek és más döntéseinek megsemmisítése – hogy eközben az alkotmánybírák fő szabály szerint nem bírászkodásra specializált jogászok közül kerülnek ki, és már most jelezni kell, hogy ez már eleve kódolta a később kialakuló feszültségeket az egyes országok legfelsőbb bíróságai és az alkotmánybírósága között.

A magyar alkotmánybírászkodás 1990-es megindulása kivételes volt a többi új közép- és kelet-európai alkotmánybíróság között, mert az osztrák modell szerint alakult, és nem tette lehetővé a jogerős bírói ítéletek alkotmányjogi panasszal való megtámadását, hanem tevékenysége alapvetően a törvényhozás és más jogalkotó szervek ellenőrzésére irányult. Így az a közös jellemzője a többi új közép- és kelet-európai alkotmánybírósággal, hogy tagjai csak kivételesen voltak felsőbbírák, és inkább bírászkodásra nem specializálódott jogászokból – zömmel egyetemi oktatókból – kerültek ki, itt nálunk nem okozott feszültséget. Az osztrák modellnek megfelelően politikai alkotmánybírászkodás volt ez, mely nem a felsőbbírói kar felett állt, hanem a törvényhozás és a tágabb jogalkotás felett, és így a nem bírói-, hanem általános jogász előéletéhez kötése megfelelt ennek. Ezzel szakított a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény, és az elmúlt két évben már a német modellnek teljesebben megfelelő tevékenységi struktúra jellemzi a magyar alkotmánybírákat is, igaz a jogerős bírói ítéletek elleni alkotmányjogi panasz megteremtése óta itt még nem érte el ezek aránya azt, amit a több évtizede működő német, spanyol és a szomszédos országok alkotmánybíróságai e tekintetben mutatnak, de nálunk is folyamatosan emelkedik a felülbírált bírói ítéletek száma, és ezek között a legfelsőbb bírói fórumtól származó döntések megsemmisítése is gyakoribbá válik.

Sajnálatos módon az alkotmánybírászkodással foglalkozó amúgy is kevés számú hazai alkotmányjogász és más elméleti jogász között ez az

elementáris változás és ennek várható következményei, illetve az ebből eredő feszültségek lényegében visszhangtalanok maradtak az eddigiekben. Pedig a fent jelzett változtatás elementáris módon érinti az egész hazai alkotmánybíraskodást, és az ebből fakadó kérdések szisztematikus megvitatása nélkül a várható feszültségek csak növekedni fognak.³ A minden hazai, előzetes vizsgálódás hiánya miatt a most következő elemzések így csak az első végiggondolást kívánják jelenteni, és nyilván csak a kibontakozó viták nyomán juthatunk el az érettebb megállapításokhoz. Szerencsére az amerikai szakirodalomban – elsősorban az alkotmányjogi- és a politikatudományi szakirodalomban – már óriási anyag gyűlt fel ennek elemzésére mind empirikus, mind elméleti aspektusokban, és a német nyelvű elemzések is adnak már segítséget ehhez az elkezdéshez.⁴

3 Egy jó összefoglalót adott a hazai alkotmánybíróság új hatáskörével foglalkozó elemzésekről új tanulmányában Tóth J. Zoltán, lásd „A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny (Vol. 69.) 2014/5. sz. 224-238.p.

4 Csak a legfontosabb vonatkozó irodalom a generalista versus specializált bíraskodás elemzésének anyagai közül: Richard A. Posner: Will the Federal Courts of Appeals Survive until 1984? An Essay on Delegation and Specialization of the Judicial Function. *Southern California Law Review* (Vol. 56.) 1983 No. 2. 761-791.p.; Diane P. Wood: Generalist Judge in a Specialized World. *SMU Law Review* (Vol. 50.) 1997. No. 4. 1755-1768.p.; Sarang Vilay Damle: Specialize the Judge not the Court: A Lesson from the German Constitutional Court. *Virginia Law Review*. (Vol. 91.) 2005. No. 4. 1267-12311.p.; Lawrence Baum: Probing the Effects of Judicial Specialization. *Duke Law Review*. (Vol. 58.) No. 6. 1667-1684.p.; Herbert Kritzer: Where Are We Going? The Generalist vs. Specialist Challenge. *Tulsa Law Review*. (Vol. 47.) 2011. No.1. 51-64.p.; Edward K. Cheng: The Myth of the Generalist Judge. *Stanford Law Review*. (Vol. 61.) 2008. No. 2. 519-572.p.; Steve Vladeck: Judicial Specialization and the Functional Case for Non-Article III. Courts. *JOTWELL*. 2012. 2-5.p.; Anna Rüefli: Spezialisierung an Gerichten. *Richterzeitung* 2013/2. 2-18.p.

2. A generalista versus specializálódott bíróságok feletti vita az Egyesült Államokban

Szemben az európai bíróságoknak már az 1800-as évektől felgyorsuló szakosodásával a középszintű és felsőbbbírói szinten elsősorban magánjogi és büntetőjogi ügyekre, majd később még további specializálódásuk közigazgatási ügyekre, munkajogi, szociális ügyekre, mára pedig ezeken túl még több országban külön pénzügyi-adóügyi bíróságok létrejöttére, az Egyesült Államokban a jogász specializálódás az ügyvédség csoportjain belül jött létre, és a specializálódás nélküli generalista bírói szerep máig élő. Az amerikai bíró a jog teljes spektrumában dönt az eléje tárt ügyekben, és az egyes jogterületekre, illetve azon belül még további alszektorokra a specializálódott ügyvédek azok, akik specialistaként összegyűjtik a jogi vita tényeit, megjelölik a vonatkozó anyagi jogi rendelkezések pontos szakaszait, és a bíró főként csak az eljárás szabályainak betartására ügyel a szembenálló felek ügyvédeknek küzdelme felett, és a jog átfogó elveinek, értelmezési szabályainak védőjeként bírálja el a szembenálló felek jogi vitáját. Különösen jellemező ez még ma is a amerikai szövetségi bírászkodás három szintjén (alulról felfelé sorolva: *district court*, a fellebbezési *circuit court* és a szövetségi *Supreme Court* szintjein), de a tagállami bíróságok szintjein is még mindig nagyobb aránya van a generalista bíró szerepet betöltő bírácoknak, mint az európaihoz hasonló specializált felsőbbbíracoknak. Nem vitás, hogy az európai és az amerikai – specializált versus generalista – bírászkodás szembenállásának kialakulásában döntő szerepe volt annak is, hogy az európai kontinentális országokban a bíró a perek folyamán hagyományosan aktív szerepet játszik. A feleket megillető jogok és kötelezettségek megállapításában ő a központi alak, illetve a felek ügyvédei csak javaslatot tehetnek neki a per vezetése közben a bizonyítási eljárás egyes lépéseire, szakértő bevonására, a felmerülő további jogi rendelkezések megfontolására, de az e kérdésekben specializálódott jogász-bíró maga dönt. Ezzel szemben az amerikai bírónak csak passzív szerepe van, és szinte csak a szembenálló ügyvédek vitájának kell semleges keretet biztosítania.⁵

5 Az amerikai Posner a következőképpen hívja fel a figyelmet az eltérésre az

Bizonyos specializálódás azért az utóbbi évtizedekben az amerikai szövetségi bíróságok szintjein is végbement, és főként a szabadalmi ügyek vitáiban, illetve az adóügyi vitákban jöttek létre specializálódott szövetségi bíróságok, és ezekben az ezekre szakosodott bírák csoportjai alakultak ki. Ezt azonban azzal magyarázzák, hogy a jogszabályok olyan specializált jogi nyelvet és technikai kategóriák tömegét tartalmazzák, melyek már túlmennek a bevett jogi területek egységes jogi nyelvén és a jogászai tudáson. A legfelső bírói fórum azonban végső soron ezek legfelső szintű eldöntésére is hatáskörrel bír, így az alsóbb szintű specializálódás mellett a generalista bírói szerep a legfelsőbb szinten még ezek vonatkozásában is létező.

Az Egyesült Államokban az utóbbi években nagy vita folyik arról, hogy milyen előnyei vannak a bírói specializálódásnak, és ezzel szemben milyen hátrányokat hoz ez létre a generalista bírói szerephez képest. Európában különösen érdemes ezt a vitát szemügyre venni, mert nálunk a specializálódás spontán módon ment végbe az elmúlt évszázadokban és a mai jogtudományok ezt már adottságként véve nem is vizsgálják kritikusan, illetve ha mégis felmerül, akkor a modern társadalomban általában végmenő specializálódásokra mutatva mint evidenciát fogják fel. Ugye azt nem kell bizonygatni például, hogy bár fontos a háziiorvos tudása, ha betegek vagyunk, de egy kicsit is komolyabb betegségnél a háziiorvos csak az első

európai és az amerikai bírói szerep között és arra, hogy ez az eltérés a két jog szerkezete közötti átfogóbb eltérésből ered: „In Europe the judiciary is much more specialized than it is in this country; and I am not prepared to assert that is a bad thing, given the very different structure of the Continental system. I have serious reservations, however, about trying to graft on branch of that system, namely the specialized judiciary, onto an alien trunk” Richard A. Posner: *Will the Federal Courts of Appeals Survive until 1984? An Essay on Delegation and Specialization of the Judicial Function.* Southern California Law Review (Vol. 56.) 1983 No. 2. 778.p. Posner érvét visszafordítva, *a contrario* azonban le lehet vonni a következtetést, hogy a kontinentális Európában – főként az 1989-es rendszerváltás után a közép-kelet-európai országokban – úgy vettek át az amerikai összjogrendszerből egy szeletet, a generalista alkotmánybíráskodást, hogy azt minden vizsgálat nélkül az európai összjogrendszerek specializált szakbírói rendszerébe, annak tetejére ültették azzal, hogy a német modellt követve a bírói ítéletek alkotmánybírói felülvizsgálatát is bevezették.

lépés ahhoz, hogy beutaljon bennünket az igazi szakértő orvoshoz, a szemorvoshoz, az urológushoz, a belgyógyászhoz stb. Ez az analógia azonban a jog és a jogász tudás esetében sokszor félrevezető, mert hibás analógiával felteszi, hogy miként az emberi test és betegségei feltárásában az egyre sokasodó és mélyülő objektív ismeretek óriási tömege csak egyre mélyebb specializálódásban válik kezelhetővé, úgy a jog esetében is ugyanolyan objektív ismeretek vannak az egyes, szűk területek jogi rendelkezéseit illetően. Pedig a jog és a jogi rendelkezések esetében az egyes szűk területek jogi rendelkezései és értelmezésük lehetőségei erősebben összefonódnak az azok által érintettek életkörülményeivel és az abból fakadó ottani érdekekkel. Így a specializálódás nem mindig a mélyebb megismerési lehetőséget hozza magával, hanem az adott területre szakosodott jogászcsoporthoz tartozó el fogultságának létrejöttét is az átfogó közösség értékeivel és érdekeivel szembenállónan. Ha pedig az összes jogász szakmát (bírói kart, ügyvédséget, egyetemi jogász csoportokat) a teljes specializálódás szakítja szét, és egy-egy jogág teljes mértékben egy-egy lezáródott jogász csoport kezébe kerül (büntetőjogászok, magánjogászok, munkajogászok, közigazgatási jogászok stb.), és ezen belül a specializálódás továbbfolyva még ezek is belsőleg lezáródott jogász alszektorokra és csoportokra bomlanak szét, akkor az átfogó társadalmi közösség igazságosságértékei, átfogó szükségletei és közbiztonsági követelései egyszerűen elsikkadnak a specializálódott jogászcsoporthoz tartozó uralom alatt tartott jogterületeken. Hiába van politikai demokrácia és a választóktól függő többségi kormányok törekvése az átfogó társadalmi követelések jogi rendelkezésekké transzformálására, a bezáródott specializálódott jogászcsoporthoz tartozó mint a „szakma” álláspontját állítják szembe ezekkel téziseiket. Így azok a tézisek, nézetek, kategóriák, melyeket eredetileg jórészt csak a szűkebb területeken élők érdekei és életkörülményei diktáltak, az erre szakosodott jogászcsoporthoz tartozó el fogultsága révén és közvetítésükkel mint a jogtudomány vitathatatlan álláspontjai válhatnak bevetté. Ez pedig az általános társadalom igazságérzetét, értékeit és véleményeit folyamatosan irritálni fogja.

Az amerikai jogtudományi vitákban ezt hívják a specializálódás által létrejött „csőlátásnak” (*tunnel vision*), és ez addig elviselhető, amíg csak a erősen specializálódott ügyvédi csoportok látását jellemzi. Ám ha a jogászság teljes vertikumában végbemegy e vonalak mentén a specializálódás, és az

ügyvédeken túl a bírák, illetve a jövő jogászgenerációit tanító egyetemi jogászok is e vonalak mentén szakadnak szét, és záródnak le egy-egy szűkebb jogterületre, akkor a jog egésze szétesik, és elszakad a társadalom egészének értékeitől, érdekeitől, szükségleteitől és álláspontjaitól, és ezzel szemben a szűkebb területek embercsoportjainak életkörülményei és érdekei fogságába kerülnek a parciális jogászi tudások és ennek jogi kategóriái. A generalista bírói szerep ettől óv meg, és ennek révén elkerülhetővé válik a jog szektorális eltorzulása. A jog átfogó értékeire, elveire, összefüggéseire és értelmezési kánonjaira figyelő generalista bírászkodás „visszarángatja” a szektorálisan elfogult jogászi gondolkodást az átfogó társadalmi közösség értékeihez, álláspontjaihoz és közbiztonsági érdekeihez.⁶

6 Ennek lehet talán példája az amerikai és az európai büntetőjogi gondolkodás különbsége azzal, hogy az USA-val szemben az európai kontinentális országokban nemcsak a jog bomlott szét jogágakra a múlt századokban fokozatosan, hanem a jogászság is – az összes jogász szakmát tekintve – zárt csoportokra bomlott, és ezen belül a büntetőjogászok teljes monopóliumot szereztek a büntetőjogi nézetek szakmaiságának megítélésére. Ezzel szemben a amerikai jogászságon belül nincs teljes monopólium a büntetőjog felett egyetlen jogászcsoport számára, hanem csak az ügyvédségen és az ügyészségen belül vannak erre specializálódott csoportok (criminal lawyer), de épp a jog felett domináló bírói kar generalista ítélkező tevékenysége megakadályozza e monopólium kialakulását. Ezáltal lehetővé válik, hogy a bűn világra specializálódott jogászcsoportokkal szemben a generalista bírói kar jobban behozza az általános jogászság nézeteit és a közvélemény átfogó igazságossági értékeit illetve közbiztonsági érdekeit. Ennek a különbségnek biztosan van magyarázó értéke azt az eltérést illetően, hogy míg az USA-ban a elkövetett bűncselekményekért „darabonként kiszámolva” kerül kiszabásra minden egyes bűncselekményért a szembeállított büntetési tétel, és ezeket összeszámolva akár ezer év kiszabása is megtörténik, addig az európai országokban az 1800-as évektől fokozatosan olyan büntetőjogi nézetek terjedtek el, és váltak mára megkérdőjelezhetetlenné, melyek eleinte csak halmazatként és összbüntetésként tették kötelezővé az elkövető felé több bűncselekménye összeszámlálását, és csak egyetlen büntetési tétel alapulvételével ennek enyhe megemelését írták elő, majd az 1900-s évek elejétől „folytatólagosan elkövetettség” kategória kialakításával ezt még fokozták azzal, hogy ugyanazon bűncselekmény sorozatban elkövetőjére azonos sértett esetén is csak egyetlen bűncselekmény elkövetését kell megállapítani, igaz a büntetés itt

Empirikus felmérések azt is kimutatták bőséges anyagon az Egyesült Államokban, hogy bár felgyorsult az ítélkezés, és egységesebb ítélkezés jött létre azokon a területeken, ahol korábban a generalista szövetségi bíróságok döntöttek, és e tárgykörök átkerültek speciális szabadalmi és adóügyi bíróságokhoz és erre specializálódott bírákhoz, ám ezzel együtt a korábbi elfogulatlanság helyére határozott tendenciák jöttek létre a ítélkezésben meghatározott tőkeerős csoportok érdekeinek és álláspontjainak fokozottabb figyelembe vételére és a szembenálló csoportok álláspontjainak szisztematikus háttérbetolására. Így a specializálódás kétségtől megkérdőjelezhető előnyei a gyorsabb ítélkezéssel, az ítélkezési egységességgel alapvető torzulásokkal jártak együtt.

A felmérések és tapasztalatok következtében is a többségi vélemény még ma is a generalista bírói szerep megtartása mellett van a vonatkozó amerikai tanulmányok szerzői között, de egy sor javaslat született már arra is, hogy miképpen lehetne a generalista szerep megtartása mellett a specializálódás egyes aspektusait mégis bevinni a az amerikai bíráskodásba. Különösen a szövetségi fellebbezési bíróságokat (*circuit court*) megcélözva születtek erre javaslatok, mert az esetek túlnyomó részében ezek jelentik a jogviták legvégső állomását az Egyesült Államokban, lévén hogy a Supreme Court, a legfelső szövetségi bíróság az kérelmek közötti szelektálási jogosítványa miatt az évi hétezer kérelemből legfeljebb 80-100 ügyet dönt el, és így a legtöbb esetben már a szövetségi circuit court-ok jelentik a legvégső fórumot.

A fellebbezési circuit bíróságok óriási ügyterhe és ennek állandó növekedése, miközben itt nincs lehetőség arra, hogy az ügyek között

is enyhén megemelésre kerül. Ez utóbbit még tovább igyekeznek fokozni újabb azzal néhányan az európai büntetőjogászok közül, hogy nem is csak egy és ugyanazon bűncselekmény sorozatos elkövetőjére terjesztenék ki a folytatólagosság engedményét, hanem ez lehet több bűncselekmény elkövetése is, amennyiben ugyanazt a jogi tárgyat sérti meg sorozatlekövető, és e mellett még a sértett azonosságát is tágan értelmezik. Ezzel minimalizálódik az állam – és rajta keresztül a társadalom közössége – büntetőjogi igényének érvényesítése, és ezt másik oldalról még azzal is fokozzák a bűn világára specializálódott és azzal összefonódott jogászcsoporthoz büntetőnézetei, hogy a halálbüntetés elvetése után a tényleges életfogytig elvetését is kimondják, de a 35 év szabadságvesztési plafon után a 25 év plafon is mint embertelen kerül minősítésre, és igazán csak a 15 éves maximum talál náluk csak elfogadásra.

szelektálva csak a lényegesebb ügyeket fogadják be érdemi elbírálásra – ahogy a Supreme Court-nál létezik – abba az irányba toltta e bíróságokat, hogy alapvetően háromtagú tanácsokra szétbomolva több ítélkezési tanács révén tudják le a nagy döntési terhet. Az elfogulatlanság követelménye miatt alapvető garanciának tartják itt, hogy az egyes ügyek ne tudatos bírósági elnöki döntéssel kerüljenek három-három kiválasztott bíróhoz, hanem a véletlen elosztási módszerrel (sorsolással, vagy újabban a véletlenszerűséget garantáló számítógépes programok útján való kiválasztással) jöjjenek létre az egyes ügyek mellé a hármas tanácsok, és a véletlenszerűen egybekerült bírák között a szenioritás elve szerint a legrégebben bírói szerepet betöltő bíró lesz a tanács elnöke. Bár a bírák mind generalista bírói szerepet megvalósító bírák – azaz a jog teljes spektrumában minden ügy felett döntenek –, de beindult itt olyan tendencia, hogy az előadó bírói szerepet (vagyis a döntési tervezetet elkészítő bírói szerepet) a tanácson belül rendszerint az kapja, aki az eddigi bíraskodása alatt – és esetleg már bírói munkája előtt az egyetemi életben is – az adott jogterülettel hangsúlyozottabban foglalkozott. Így a generalista bírói szerep megtartása mellett az előadó bírói szinten történik meg bizonyos specializálódás, és a specializálódott jogágon belülré eső ügyekben válik rendszerint előadó bírónak egy-egy bíró.⁷ Bár mindig a többi bíró is egyenrangúan dönt az ítéleti tervezet felett, de az ítélethez a kiinduló tervezetnek egy-egy jogterületre specializálódott előadó bíró általi elkészítése megkönnyíti a többi számára is a jogi problémák átlátását. Ezzel a részbeni specializálódás nélkül megy végbe, hogy a teljes bírói állomány egy-egy szűk jogterületbe bezáródását hozná létre, és a jelzett torzulások előállnának.

Másik előnye ennek a részbeni specializálódásnak, hogy ezzel el tudják kerülni a fellebbezési circuit bírák, hogy a nagy munkateher miatt kénytelenek legyenek a bírói döntési munka érdemi részét is leadni a törzskari

7 Lásd az előadó bíró szintjén való specializálódást javaslatként megfogalmazva: Sarang Vilay Damle: Specialize the Judge not the Court: A Lesson from the German Constitutional Court. *Virginia Law Review*. (Vol. 91.) 2005. No. 4. 1267-12311.p.; ezzel szemben egy későbbi szerző ezt már jórészt megvalósultként írja le: Edward K. Cheng: The Myth of the Generalist Judge. *Stanford Law Review*. (Vol. 61.) 2008. No. 2. 519-572.p.

munkatársaiknak.⁸ Egy-egy bírónak három-három munkatársa van – a jobb egyetemeken éppen végzett joghallgatói közül a legjobb eredményűeket kiválogatva –, és ezeket alapvetően csak technikai munkákra fogják be, vagy egy-egy jogi kérdés szakirodalmában való utánanézésre utasítva őket, attól függően, hogy egy-egy jogeset mit vet fel. Ám a nagy döntési teher miatt egyre inkább létrejött az utóbbi évtizedekben, hogy a technikai jellegű munkák mellett az egyes bírák érdemi véleményeit is a törzskari munkatársak készítik el, igaz hogy elvileg ezt a bíró instrukciói szerint végzik. A nagy döntési teher azonban abba az irányba tolja spontán módon a bíró és munkatársai viszonyát, hogy a bíró már csak felületesen tudja kézben tartani a munkatársak döntési tervezet- vagy akár ítéletkészítési munkáját, és ez jórészt átcsúszik a törzskari munkatársak kezébe. Mivel azonban itt csak alig egy-két évig vannak a frissen végzett jogászok egy-egy bíró mellett munkatársaként – és ez az állomány a bírák mellett állandóan cserélődik – a változó munkatársi gárdának átadott döntési munka eredményei csak csekély súllyal bírnak mint jövőbeni precedensek. Nos, az előadói bírák szintjén a specializálódás – és így a szakszerűbb tervezetek könnyebb átlátása a többi bíró számára – ezt a munkatársi dominanciát és ennek negatívumait csökkentik, és válik lehetővé hogy a nagy döntési teher ellenére maguk a bírák döntsenek a hármas tanácsokban.

3. A generalista alkotmánybírászkodás együttélése a specializált európai felsőbírósággal

Az amerikai generalista bírászkodáson belül létrejött alkotmánybírászkodás Európába átkerülve is megmaradt generalista bírászkodásnak, és az átvételt

8 Az egyetemi professzorból még frissen bíróvá vált Richard Posner 1983-ban így írt a bírák melletti munkatársak (law clerk) szerepéről: „I hope that no one thinks that talking openly of the role of law clerks as drafters of judicial opinions I am letting the world in on some guilty secret of the judges. Although for a long time the polite fiction was maintained that law clerks were merely „go-fers” and „sounding boards,” that time is past, and the role of law clerks in opinion writing is now discussed openly.” Richard A. Posner: Will the Federal Courts of Appeals Survive until 1984? An Essay on Delegation and Specialization of the Judicial Function. Southern California Law Review (Vol. 56.) 1983 No. 2. 769.p.

először megvalósító osztrák modell már jelzett politikai alkotmánybíráskodása idején ez természetesnek volt mondható. A nemjogász politikai törvényhozókhöz, de még a politikus jogászokhoz képest is a zömmel egyetemi jogászokból álló alkotmánybíróóság az alkotmányjogi megítélés magasabb fokát tudja megvalósítani minden komolyabb szakosodás nélkül. Az egy-egy jogágra szakosodott egyetemi jogászi tudás pedig elvileg könnyen tágítható a teljes jogra az átfogó alkotmányi alapelvek és értékeket tekintve, melyek az alkotmánybírói megfontolások alapját jelentik egy-egy törvényi hely, jogszabály alkotmányellenességének kimondásánál. A politikus törvényhozóhoz képest a generalista jogász-alkotmánybíró kompetenciája a politikai alkotmánybíráskodás modelljében nem kérdőjelezhető meg. Ezzel szemben, amikor a német alkotmánybíráskodásban visszatértek a bírói ítéletek alkotmánybíróági felülvizsgálatához, és ezek megsemmisítési lehetőségéhez, akkor az amerikaival szemben hagyományosan specializálódott bíróságokból álló európai bírósági rendszerben – mely specializálódás csak növekszik egy-egy jogterületen belül is annak menetében, ahogy felfelé megy a fellebbezés és a felülvizsgálat a hierarchikus csúcs felé – ez a generalista alkotmánybíráskodás egy elementáris feszültséget épített be az alkotmánybíróóság és a megsemmisítő döntésükkel érintett legfelsőbb bíróságok közé.

A németek tudatában is voltak ennek, és ezért az alkotmánybíróósági törvényükben úgy rendezték a szervezetileg a rendes bírósági hierarchiától különálló alkotmánybíróóság felépítését, hogy mind az alkotmánybírák egy jó része a felsőbbbíróságok bíráiból kerüljön ki, mind ezek törzskari munkatársai állománya is a hivatásos bírákból álljon össze. E mellett még abban a dimenzióban is igyekeztek számot vetni a generalista alkotmánybíráskodás és a specializálódott bírósági rendszer ütközéséből fakadó feszültségekkel, hogy a generalista alkotmánybíráskodás megtartása mellett némi specializálódást azért belevittek ebbe. Ezt hozta létre már az is, hogy a német szövetségi alkotmánybíróóságot eleve két szenátusra bontották úgy, hogy az egyiket a szűkebben vett államszervezeti alkotmánybíráskodás kérdéseit érintő alkotmányi rendelkezések mellé rendelték, és az e rendelkezésekre hivatkozó alkotmánybíróósági beadványok felett kizárólag ez a szenátus dönthetett, míg az alkotmány többi része felett a másik szenátus. Később azonban ezt fel kellett részben adni, mert a

két szenátus közötti munkateher óriási eltérése és így a nagyobb döntési teher alatt tevékenykedő szenátus eljárásainak elhúzódása politikai feszültségeket okozott, de nyomokban még ma is létezik a két szenátus közötti specializálódás.

Egy másik megoldásuk a specializálódás felé marandóbbnak bizonyult, és ennek lényege az, hogy amikor belép egy-egy új alkotmánybíró, akkor eleve egy szűkebb jogterület specialistájaként foglalja el a státust, és mint a büntetőjog, a magánjog – vagy annak csak egy része –, a munkajog, szociális jog, a közigazgatási jog stb. illetékese lesz. Döntési tervezetet készítő előadó bíróként így eleve az az alkotmánybíró jön számba, akinek területét érinti a beadvány, és ő dolgozza ki a tervezetet, mely felett dönt a szenátus, vagy ha csak háromtagú tanácsról van szó az alkotmányjogi panasz befogadása feletti döntés esetében, akkor az a tanács, ahová ő beosztásra került. Ami tehát az amerikai generalista megoldásban szokásjogilag kezdett kialakulni a gyakorlatban a szövetségi fellebbezési bíróságoknál, az a német alkotmánybíróságnál a formálisan is előírt megoldás. Ez persze csak az ügyek jobb átlátását segíti a többi alkotmánybíró számára, mert a döntést végül egyenrangúan együtt hozzák meg testületileg, és így teljes testületet tekintve a generalista bíraskodás továbbra is fennáll.

Az alkotmánybíraskodás további terjedése az 1970-es évek végétől kezdve több hullámban terjesztette el ezt az intézményt, és ahol diktatúrákat buktattak meg, és megtörtént nyugat-európai, illetve amerikai ösztökéléssel a jogállami demokratikus rendszer felépítése, ott mindenütt létrejött az alkotmánybíraskodás intézménye is. Így jött létre ekkor a spanyol Franco-rendszer és a portugál Salazar-rendszer bukása és a jogállami demokrácia keretei közé átmenet során ezekben az országokban is az alkotmánybíraskodás – különösen a spanyoloknál igen nagy mértékben a német szabályozást átvéve – és az 1989-es közép- és kelet-európai rendszerváltások során továbbfolyt ez az átvétel. Magyarországon kívül szinte minden új alkotmánybíróságnál a jogerős bírói ítéletekkel szembeni alkotmányjogi panaszokra került a hangsúly, noha ennek kapcsán – vagy még ezen túli hatáskörökkel is – a törvényhozás és a szélesebb jogalkotás feletti alkotmánybírósági kontroll is erőssé vált. A mostani tanulmány tárgyát jelentő felsőbbbíróságok feletti alkotmánybírósági kontrollt tekintve ez az adott ország legfelsőbb bírósága és az alkotmánybíróság között

mindenhol nagy feszültséget hozott létre, ahogy beindult a rendes bírói rendszer legfelsőbb fóruma ítéleteinek alkotmánybírák általi megsemmisítése. Ahol több évtizede folyik ez a tevékenység az európai országokban, ott már a bíróságok közötti háborúról cikkeznek, és ez a legerősebben a spanyoloknál, a szlovákoknál, az oroszoknál látható, de a románoknál is a nagy szembeállásról szólnak a hírek.⁹

A feszültség vagy ennek háborúskodássá átfejlődő formája onnan kapja a fő ösztönzést, hogy bár elvileg az alkotmánybíróság nem a teljes jogi vitát és ennek legfelsőbb bírósági eldöntését veszi alkotmányos kontroll alá, hanem ennek csak alkotmányosan releváns részeit, de az alkotmányos alapjogok széles és határozatlan jelege miatt szinte a teljes korábban lefolyt peres eljárás bejön a megítélés alá, és így az ítélet alkotmánybírósági megsemmisítése az alkotmányos aspektus mellett a többi aspektust is érinti. Így pedig az a különbség, amit az európai specializált felsőbb bírósági rendszer – benne az évtizedek óta egy-egy szűkebb büntetőjogi stb. területre szakosodott felsőbbbírákkal – jelent a generális, nem-szakosodott alkotmánybíráskodással szemben, a középpontba lép, és az ütközés elkerülhetetlenné válik. Kötelező alkotmányos előírásokkal a viszony a két szervezet között a legtöbb országban elrendezett annyiban, hogy az alkotmánybírósági döntés minden állami szervre – köztük a legfelsőbb bíróságokra is – kötelező, de a jelzett különbség a két szervezet között a feszültséget minden európai országban létrehozta egy idő után. Ez a

9 A legerősebb talán az orosz alkotmánybírák és az ottani legfelsőbb bíróság bírái közötti összeütközés, lásd: William Burnham/Alexei Tronchev: *Russia's War between the Courts: The Struggle over the Jurisdictional Boundary between the Constitutional Court and Regular Courts*. *Am. J. Comp. Law* (Vol. 55.) 2012 No. 1. 381-452.p.; a spanyoloknál a szintén erős ellentétéről a két szerv között: Leslie Turano: *Spain: Quis Custodiet Ipsos Custodes?: The Struggle for Jurisdiction Between the Tribunal Constitucional and the Tribunal Supremo*. *International Journal of Constitutional Law (ICon)*. (Vol. 4.) 2006, No. 1.; a közép-európai országokban a hasonló szembenállásokhoz lásd: Lech Garliczki: *Constitutional courts versus supreme courts*. *ICon* (Vol. 5) Number 1. 2007. 44-68.p. illetve Michal Bobek: *Quantity or Quality? Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central-Europe*. *EUI Working Papers Law* 2007/36. Bad Fiesola (Firenze)

feszültség azonban a heveségét illetően azért mutat eltéréseket, és van ahol hosszabb idő után sem fejlődött át háborúskodássá, és egy bizonyos szint alatt sikerült tartani. Ez leginkább a német alkotmánybíróságra és az ottani legfőbb bíróságok viszonyára mondható el, ami nyilvánvalóan adódik az ottani alkotmánybírák és munkatársaik részbeni összefonódásából a rendes bíróságok felsőbbírói szintjével. Nálunk még alig két éve kezdődött el a felsőbbírói döntések alkotmánybírósági kontrollja, és most még van esélyünk arra, hogy rendszeres „előregondolkodással” megkíséreljük csökkenteni a felsőbbírói ítéletek megsemmisítéseiből létrejövő feszültségek kialakulását. Nézzük meg a lehetőségek végiggondolása előtt azoknak a közép-európai országoknak a tapasztalatait, melyek már az 1990-es évek elején bevezették a rendes bíróságok ítéleteivel szemben az alkotmányjogi panaszokat.

3.1. A közép-európai új alkotmánybíraskodás együttélése a rendes felsőbbírói bíróságokkal

A leírások szerint a legszűkebb a lengyeleknél a bírói ítéletek alkotmányjogi panasszal megtámadásának lehetősége, mert itt a fellebbezés kimerítése után is csak a bírói döntésnek alapul fekvő jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét lehet kifogásolni, magát az ítéletet nem, és amennyiben ezt megállapítja az AB, akkor még a félnek kérelmezni kell a rendes bíróságnál, hogy tárgyalja újra az ügyét az AB-döntés fényében. Ám a rendes bíróságok vonakodnak ettől, és eljárásjogi okokra hivatkozva ellenállnak ennek. Vagyis itt az alkotmányjogi panaszával nyertes félnek is kicsi az esélye a számára hátrányos rendes bírósági ítélet átfordítására, és ez visszafogja a konkrét normakontrollt.¹⁰

A cseheknél teljes a konkrét normakontroll, ám itt a rendes bíróságok ellenállnak annak, hogy kövessék az egy-egy megsemmisített ítéletükhöz fűzött alkotmánybírósági normatív érveket és az ebben megadott kötelező értelmezést az alkalmazandó törvényi rendelkezéshez. Érvelésük úgy szól, hogy a kontinentális jogban nincs precedenskövetési kötelezettség, és itt a

10 Lásd Lech Garliczki: Constitutional courts versus supreme courts. ICon Vol. 5, Number 1. 2007. 57-61.p.

bírák csak a törvénynek vannak alávetve, így csak ha törvény mondja ki az alkotmánybírák által követelt normatív szempontokat, fogják követni ezeket.¹¹ A volt alkotmánybíró, Pavel Holländer szintén a legélesebb ellentétekről írt az ARSP-ben megjelent cikkében a cseh alkotmánybírák és a rendes bíróságok között, és arról, hogy a cseh AB-nak egy-egy törvényi rendelkezéshez kötelezően elrendelt alkotmánykonform értelmezését a Legfelsőbb Bíróság nyíltan elveti, mint ami számára nem kötelező.¹² Azt, hogy ez nem sokat változott az elmúlt években sem, mutatja egy hír 2011 decemberéből egy jogi elemzőtől átvéve – amikor a cseh alkotmánybírák megsemmisítettek egy legfőbb bírói ítéletet egy tulajdonszerzés jóhiszeműségére alapozva (egy nem jogszerű tulajdonostól) –, hogy e döntést csak óvatosan kell kezelni, mert 2009-ben az Legfelsőbb Bíróság egy szenátusa (tanácsa) egy döntésében rögzítette, hogy mivel számára nem meggyőző az AB-nek egy döntéshez fűzött érvelése, nem fogja azt követni.¹³ Jiri Priban úgy írja le a „bíróságok háborúját” Csehországban, hogy az nyíltan az 1990-es évek végén robbant ki, amikor a cseh AB egy döntésében megsemmisítette az LB egy tanácsának ítéletét a jehovisták katonai szolgálat-megtagadása ügyében, és kimondta, hogy e megtagadást egy folyamatos cselekménynek kell tekinteni, és ha egyszer elítéltek valakit ezért, ezután még egyszer már nem lehet elítélni szolgálat-megtagadásért a *ne bis idem* elv alapján. Az LB ezt az alkotmánykonformnak minősített értelmezést nyíltan elvetette, és ezután is ismételtlen elítélte a jehovistákat az újra elkövetett szolgálatmegtagadásukért.¹⁴

11 Lásd Zdenek: Making Constitutionalism Horizontal: Three Different Central European Strategies, In András Sajó/Renáta Uitz (ed.): The Constitution in private relationships: expanding constitutionalism. 2005. Utrecht. Eleven International Publisher.

12 Lásd Pável Holländer: The Role of the Constitutional Court for the Application of the Constitution in Case Decisions of Ordinary Courts. ARSP 2000 (Vol. 86) Heft 4. 548.p.

13 Lásd Robert Pavlu: Czech Constitutional Court extends protection of mortgage. Allencoverly.com online 2011 december.

14 Jiri Priban: Judicial Power vs. Democratic Representation: The Culture of Constitutionalism and Human Rights in the Czech Legal System. In: W. Sadursky (ed.): Constitutional Justice East an West. Kluwer Law International. 2002. 373-394.p.

A szlovákoknál hasonló a helyzet a csehekhez, teljes itt is a bírói ítéletek megtámadásának lehetősége alkotmányjogi panasszal, és az AB megsemmisíti alkalmanként az ítéleteket, de a feszültség itt is meg van a rendes bíróságokkal, különösen a legfelsőbb bírói fórumokkal. Ján Mazák a „bíróságok háborújáról” ír 2005-ös beszámolójában.¹⁵ A szlovén alkotmánybírák szintén teljes körű jogosítvánnyal rendelkeznek az alkotmányjogi panaszok kapcsán a bírói ítéletek felülvizsgálata terén, és tanulságos ilyen irányú munkaterhük alakulása. Az alig kétmillió országon 2007-re – fokozatos növekedés után – már 3937 alkotmányjogi panasz érkezett az alkotmánybírákhoz, és az elviselhetetlen munkateher miatt kérésükre léptek a törvényhozók, és az ottani Abtv. módosításával lehetővé tették, hogy a kisebb jelentőségű ügyeket visszautasítsák az alkotmánybírák. Ennek révén 2008-ban 3132, 2009-ben 1495-re, majd 2010-ben már csak 1582 alkotmányjogi panasz érkezett. Ez utóbbiból 74-et fogadtak el érdemi vizsgálatra (5%), igaz hogy ezek nagy részénél (57-ben) helyt is adtak az alkotmányellenesség megállapításának. Ez a redukció, ha a szűrési-szelektálási munkát az alkotmánybírák által normatívan megadott mércék alapján döntően csak a munkatársak végzik önállóan, elviselhetővé teszi a bírák érdemi munkáját.

Néhány általános megjegyzés még a konkrét normakontrollt alkalmazó országokban mindenhol megjelenő problémákról:

1. Jelezni kell, hogy közös gond az összes kontinentális országban a felsőbbbíróságokat rávenni az alkotmánybírák törvényértelmezésének a követésére, és ezt komolyabb mértékben csak a németek tudták elérni. Olaszországban hosszú küzdelem után – melyben az olasz alkotmánybírák megpróbálták elérni ezt –, végül úgy alakult a helyzet az 1970-as évek végétől, hogy az AB visszavonult az alkotmánykonform értelmezésre kényszerítéstől, és ehelyett azóta megelégszik az „élő jog” koncepciójával, vagyis az értelmezést átengedi a legfelsőbb bíróságnak, és az egyes törvényi rendelkezést mindig ezzel az értelmezéssel veszi alkotmányos vizsgálat alá, és ha ezzel együtt alkotmányellenesnek

15 Ján Mazák: Review of decisions of ordinary courts in constitutional complaints proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republik (Grasping the nettle). Report to the Venice Commission. 2005.

találja, akkor megsemmisíti a törvényi rendelkezést, de azt már nem vindikálja magának, hogy az ő törvényértelmezését fogadják el a bírák ítélezésükben. Hosszú küzdelem után úgy tűnik, hogy a lengyel alkotmánybírák is csak ezt tudta elérni, és nem tudták rákényszeríteni a legfőbb bírói fórumot, hogy elfogadja az ő törvényértelmezésüket.¹⁶ A cseheknél és a szlovákoknál a hasonló küzdelem az AB és a legfőbb bírói fórumok között, és a fenn idézett példák szintén ezt az irányt valószínűsítik. Pavel Holländer a jelzett cikkében idézi Bostjan M. Zupancic, szlovén alkotmánybíró tanulmányát 1998-ból, amely a rendes bíróságok ellenállását az AB döntéseivel szemben jelzi itt is.¹⁷

2. Pavel Holländer jelez még egy érdekes megközelítést a rendes felsőbbbíróságok felől az AB döntéseinek kötelező erejére vonatkozóan, mely több országban felmerült, ahol az alkotmánybírák a konkrét bírói ítéletek megsemmisítési jogával rendelkezett. Ennek lényege, hogy a rendes bíróságok úgy értelmezik az alkotmányban lefektetett és általuk csak vonakodva követett szabályt, miszerint az „alkotmánybíróság döntése mindenkire kötelező!”, hogy a döntés *rendelkező része a kötelező*, és az indokolás már csak intellektuális magyarázat, és ebből folyóan ugyan a megsemmisített ítélet után lefolytatják az új lejárást, és ismét ítéletet hoznak, ám a megsemmisítő AB-döntés indokolásának érveit egyszerűen félretolják. Szövegszerűen ez megfelel rendszerint az alkotmány vonatkozó előírásának, és a szakirodalom tanúsága szerint mind a cseh, a lengyel, a szlovák és a román jogtudományi közösségekben is vannak ezt támogató írások, miközben az alkotmánybíróság funkcióellátását ez nyilvánvalóan nagymértékben visszametszi.
3. A bírói ítéletekkel szemben megnyitott alkotmányjogi panasz mindenhol óriási áradatot indít meg az alkotmánybírák felé, és az ilyen országok alkotmánybíróságainál ez a teljes munkaterhük 90-95%-át ez teszi ki az út megnyitása után. A németeknél évi ötezer körüli az

16 Lásd Garlicki, id. mű 60.p.

17 Lásd Pável Holländer: The Role of the Constitutional Court for the Application of the Constitution in Case Decisions of Ordinary Courts. ARSP 2000 (Vol. 86) Heft 4. 547.p.

évi alkotmányjogi panaszok száma, spanyoloknál nyolcezer körüli ez a szám, de a pereket a végsőkéig elvívó jogi kultúrával rendelkező közép-európai országokban a csehek számadata lehet érdekes számmunkra, mivel itt a lakosság száma is azonos a miénkkel: 2004-ben 2710, 2005-ben 2981, 2006-ban 3453 volt az alkotmányjogi panaszok száma. E panaszokat átlagban 90-98%-ban elutasítják az alkotmánybírák mint megalapozatlant, de az elutasító határozatok meghozatala is teljes mértékben leköti az alkotmánybírák munkatársainak idejét, még akkor is, ha a bírák maguk már csak mechanikusan aláírják ezeket az elutasító végzéseket. Ezért a magyar alkotmánybíróság jövőjét alapvetően érintő kérdését jelent, hogy lehetővé tesszük-e az elutasító végzések formalizált egyen-szöveggel ellátását, és az egyénileg eltérő, érdemi indokolástól való eltekintést. Ha ezt tesszük, akkor törzskaraink munkatársainak energiáját e feladatokon túl is tudjuk használni ezen túl is, ha nem, akkor ez az új munkateher egy idő után lényegében megfoszthat bennünket tőlük.

4. A fenti kérdéssel kapcsolatos az, hogy a szlovénektől és az új magyar példától eltérően az eddigiekben – minden törekvés ellenére – egyetlen európai ország alkotmánybírósága sem tudta elérni, hogy az alkotmányjogi panaszok között szelektálási-szűrési jogot kapjon, és inkább azt alakították ki ennek pótlékeként, hogy bár kénytelenek így befogadni sok ezer panaszt, de mint „nyilvánvalóan alaptalant”, mint jogorvoslatot nem kimerítő stb. sommásan elutasítják a legnagyobb részt. Ez az elutasítási munka azonban így is kimeríti az apparátus munkáját, és pl. a német AB évi ötezer alkotmányjogi panaszából 4900 elutasítását formailag hat háromtagú bírói tanács (kamara) végzi el – és ezek határozatait mint az AB határozatait hirdetik ki –, de ténylegesen csak az egyes előadó bíró egy-egy munkatársa dolgozza fel ezeket, és már az előadó bíró is csak formálisan írja alá, nem is beszélve a háromtagú tanács másik két tagjáról. Ugyanez van a spanyoloknál, és feltehetően a többeszes cseh számadat mellett sem lehet ez másképp. A magyar alkotmánybíróság azonban megkapta az amerikaival megegyező szelektálási-szűrési jogot a formálisan hibátlanul benyújtott alkotmányjogi panaszok között is. Ez a jogosítvány pedig arra is alkalmas lehet, hogy radikálisan megszűrve a rendes

felsőbíróságok döntéseivel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszokat, tényleg csak azt a néhány tucatot fogadjuk be közülük érdemi eldöntésre, melyek az alaptörvény-ellenessége nyilvánvalóan fennáll.

3.2. A generalizált alkotmánybíráskodás és a specializált bírósági rendszer ütközésének csökkentési lehetőségei

Kiindulópontként újra szögezzük le, hogy az 1990-ben bevezetett, eredeti hazai alkotmánybíráskodás a törvényhozás és a tágabb jogalkotói szféra felett kapott ellenőrzési jogot, és a rendes bírói rendszer döntései kívül maradtak ellenőrzésén, így ez alapvetően politikai alkotmánybíráskodást jelentett, és a politikusok döntéseinek ellenőrzése tette ki ekkor az alkotmánybírói munkát. Ezt változtatta meg 2012-től az Alaptörvény, és a törvényhozás és a jogalkotás feletti ellenőrzés megtartása mellett a rendes bíróságokat is az alkotmánybírák ellenőrzése alá helyezte. Az alkotmánybíráskodás generális jellege és az alkotmánybírák általános jogászi szerepe – szemben az európai felsőbírák specializálódott bírói szerepével és szakosodott ismeretanyagával – csak ezzel a változással hozott létre feszültséget, és mint láttuk a többi közép-európai országban, ennek háborúskodássá erősödésének kilátásait. A kilábalást ebből és a háborúskodássá erősödés elkerülését, így két irányban lehet keresni. Egyik irányt jelentené, ha a rendes bíróságok döntései feletti alkotmánybírói kontroll erősségének csökkentése felé keresnénk a megoldást, esetleg egészen addig, hogy egy új alkotmánybírói törvényben lényegében feladnánk ezt, másik irányt pedig az, hogy megtartanánk a mai erősségű alkotmányjogi panaszt a rendes bíróságok döntéseivel szemben, ám az alkotmánybírák és munkatársaik utánpótlását egy részig mindig a felsőbírói karhoz kötnénk, és az alkotmánybírói törvényben rögzített arányban mindig annak állományából kerülnének ki a jövő alkotmánybírái és törzskari munkatársaik. Nézzük meg ezt a két irányt részletesebben.

3.2.1. A rendes bírósági döntések feletti alkotmánybírósági kontroll csökkentési lehetőségei

1. A kontroll csökkentési lehetőségeinek végpontján maga a megszüntetés áll azzal érvelve, hogy szétnézve Európában az amerikai generalista alkotmánybíraskodás áthozása a mi kontinensünkre mindenhol háborúskodáshoz vezetett, ahol a specializált bírósági rendszer döntései felett megengedték az alkotmánybírák ellenőrzését. Ez az érvelés és az alkotmánybíraskodásnak ez a visszametszése azonban szembe menne az Európában az utóbbi évtizedekben megfigyelhető tendenciáival. Ugyanis nemcsak nálunk volt váltás a törvényhozás feletti politikai alkotmánybíraskodástól a rendes bíróságok felé telepített jogászibb alkotmánybíraskodás irányába, de a modell eredeti helyén, Ausztriában is erre léptek el. Az információk szerint már ott is elfogadták az a változtatást, hogy 2015 januárjától Ausztriában lehetőség nyílik az elsőfokú bírósági ítéletekkel szemben az alkotmánybírához fordulásra, akik megsemmisíthetik a bírói ítéleteket alkotmányellenesség címén.¹⁸ Mi lehet ennek az irányváltásnak az oka? Megítélésem szerint erre jó magyarázatot adhat, ha az orosz alkotmánybíraskodásnak e lépésekor nyilvánosságra került érveket vesszük alapul. Ott ugyanis az alkotmánybíraskodás 1990-es évek közepén való újraszabásakor a politikába korábban közetlen módon beavatkozó és a törvényhozási erőkkal

18 A bírói ítéletekkel szembeni alkotmányjogi panasz tervének 2012-ben történt felmerülésekor az osztrák bírák egyesülete egy tiltakozó nyilatkozatot adott ki ez ellen, és miután 2013-ban az alkotmánybírósági törvény módosításával ez mégis megvalósult, most egy olyan értelmezést igyekeznek adni a kialakult helyzetnek, hogy mivel az osztrák legfelsőbb bíróság, az Oberste Gerichtshof nincs alávetve az alkotmánybíróság döntésének, ezért alkotmányossági ügyekben is egy szinten állnak. Szemben ugyanis a német vagy a magyar alkotmányi szabályozással az osztrák alkotmány nem mondja ki az össze állami szerv alkotmánybírósági döntésnek alávetését. (Lásd a Wiener Zeitung cikkét 2014 január 23-án, benne Theo Öhlinger professzor álláspontját.) Ez a nyitva hagyás azonban várhatóan még nagyobb küzdelmek létrejöttét valószínűsíti, mint ami a többi európai országban volt megfigyelhető két szerv között.

küzdő alkotmánybírákat kívánták a jövőt illetően úgy el irányítani a törvényhozás feje felől, hogy a legfelső bírósággal összefogott bírói kar feje felé ültették alkotmányos ellenőrnek.¹⁹ A két szerv – az AB és az LB – ütközése, és ezzel az alkotmánybíróság energiáinak leköltése így már a változtatás megtervezésekor számbavételre került, így lehet gyanítani, hogy az alkotmánybíráskodás és a rendes bíráskodás szembenállása nem diszfunkcionálisan jött létre, hanem tudatosan ez a lehetőséget számba véve és ennek hatását funkcionálisan felhasználva történt ez az elrendezés. Az orosz parlament alkotmánybíráktól való tehermentesítésére a másik megfontolt, de végül elvetett változtatás az 1990-a közepén az orosz alkotmányjogi rendszer újraszabásakor az volt, hogy megszüntetik magát az elkülönült alkotmánybíráskodást, de a külföldi demokrácia-kritikákra figyelve egyszerűbbnek tűnt a végül választott megoldás, az alkotmánybírák rendes bírói kar irányába való elfordítása. A magyar aktivista alkotmánybíróság korábbi, mindent felülmúló mértéke – mely a 2010-es választások után még csak fokozódott azzal, hogy elvileg magát az Alaptörvényt is megsemmisíthetőnek mondták ki, szakítva a korábbi két évtizedes alkotmánybírói állásponttal, feltehetően hasonló motivációkat adott a magyar alkotmányozóknak is, amikor a törvényhozás felől a rendes bírói kar felé helyezték át az alkotmánybíráskodás fő munkaterhét. De ezt lehet vélelmezni az mostani osztrák lépésről is. Ezt szem előtt tartva akkor leszögezhető, hogy a politikai demokrácia erőinek vitális érdeke az, hogy az intézményesen korlátozhatatlan alkotmánybíráskodás terhét a törvényhozás a bírói

19 Jelcin elnök és a parlament közötti küzdelmek után 1994-ben a politikai küzdelemben a vesztes félnek bizonyult parlament mellé álló alkotmánybírói kar megszüntetése is felmerült, de végül a politikai szférából a jogi szférába áttolását valósították meg. A módosítás feletti vitában résztvevők egyik így érvelt: „Further this type of review permits the Court „to act, not as a buffer in the political arena, but as a real organ of justice” (...) According to Morshchakova, the Constitutional Court thus „left the political arena (...) and really handled its own case”. William Burnham/Alexei Tronchev: Russia’s War between the Courts: The Struggle over the Jurisdictional Boundary between the Constitutional Court and Regular Courts. Am. J. Comp. Law (Vol. 55.) 2012 No. 1. 399-400.p.

karral és a felsőbbbírákkal ossza meg, és lehetőleg az ottani küzdelmek kössék le az alkotmánybírák energiáit.

E realista számvetés alapján így kis esélyt lehet adni arra, hogy a generalista alkotmánybíráskodás és a specializált európai bírósági rendszer szembenállásának anomáliáira mutatva egy ezáltal racionálisan meggyőzött parlamenti erő megszünteti a bírói döntések feletti alkotmánybírói ellenőrzést, és visszaállítja a törvényhozás fölé helyezett régi politikai alkotmánybíráskodást. Pusztán normatív álláspontként, mint kívánatos Sollen-t persze meg lehet fogalmazni ezt az álláspontot is. Ennél enyhébb csökkentést jelentene, ha a bírói ítéletek feletti kontroll meghagyása mellett a kontroll szélessége kerülne visszametszésre. Nézzünk meg erre két lehetőséget.

2. Egyik az lehet, amit a lengyeleknél már láttunk a fenti elemzésben. Ekkor a mai Abtv. 26. §. (1) bekezdésben szabályozott alkotmányjogi panasz maradna csak meg, és bár ehhez is ki kell meríteni a jogorvoslati utat a bíróságok előtt, de ekkor a konkrét ügy kapcsán csak az alkalmazott jogi rendelkezések alkotmányossága felől dönthetne az alkotmánybíróság. Ha pedig megsemmisítésre kerül az így megtámadott jogi rendelkezés, akkor erre hivatkozva a sikeres alkotmányjogi panasz indítványozója még csak kezdeményezhetné a rendes bíróság előtt ügyének újratárgyalását, most már az alkotmánybíróság döntése fényében. E megoldás rációja az, hogy a populáris akcióval való törvénymegsemmisítéseket ez korlátozza, és a közvetlen jogi érdekeltséget illetve ennek peres eljárási úton való végig vitelét követeli meg a törvénymegsemmisítésig eljutás előtt. Ráadásul nem egész törvényeket, csak a bírák által alkalmazott jogi rendelkezésekre szűkíti így le ez a megoldás az alkotmánybírósági törvénykontrollt, és ez így egyrészt a törvényhozást is óvja a túlságosan aktív alkotmánybíráktól, de másrészt a rendes bírói kart és döntéseiket érinthetetlenként tartja meg az alkotmánybírói ellenőrzéssel szemben.
3. Enyhébb megoldás, de a rendes bírói döntéseket ez is jobban óvna az alkotmánybírósági megsemmisítésekkel szemben, ha ugyan teljesen megtartanánk a mai alkotmánybírósági törvényi kereteket az alkotmányjogi panaszokat illetően, de szakítanánk azzal a kiterjesztéssel, ahogy a mai alkotmánybírósági többség értelmezi az alkotmányjogi

panasz lehetőségét. Az alkotmánybíróági törvény szabályozása szerint az fordulhat alkotmányjogi panasszal az alkotmánybírához, akinek Alaptörvényben biztosított jogát sérti az adott bírói döntés. Ez ad egy szélességet a bírói döntések megtámadására, de mivel a múltbeli alkotmánybírák egy sor, önmaguk által létrehozott döntési formulával „kiolvasztottak” egy sor további jogot – és a mai alkotmánybírói többség is ragaszkodik ezekhez –, így ezek alapján a bírói ítéletek többszöröse támadható meg annál, mintha tényleg csak az Alaptörvényben biztosított jog lehetne az alkotmányjogi panaszok alapja. Szakítani kell tehát ezzel a rendes bíróságok felé megnyilvánuló aktivizmussal, és szigorúan csak az Alaptörvényben biztosított jogok érintése esetén kell elfogadni bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszt. A maihoz képest ez is alaposan csökkentené a bírói döntések megtámadási lehetőségét, és ezzel enyhíteni lehetne az AB és a Kúria közötti feszültségeket.

3.2.2. Az alkotmánybírói státus betöltésének közelítése a specializált felsőbírói szerephez

Másik irányt jelent, ha úgy csökkentenénk az általános-generális jogászi tudás bázisán álló alkotmánybíráskodásnak a specializált felsőbírói karral való szembenállását, ha az alkotmánybírói szerepet vinnénk közelebb a specializálódáshoz. Ennek végső korlátja ugyan az, hogy az egységes alkotmánybíráskodást az egész jogrendszer fölött nem lehet feladni, így az egyes alkotmánybírák minden specializálódása ellenére a döntő testület egésze összességében mindig generalista bíróság marad, de ezzel a döntési folyamat egyes szakaszaiba azért erősebben lehetne bevinni egy-egy jogág specializálódott ismeretanyagát. Nézzük meg egy skálán haladva a legerősebb specializálódástól indulva a mai állapothoz közeli megoldási lehetőségeket.

1. A generalista alkotmánybíráskodástól a legerősebb eltolódás lenne, ha a német módot vennénk át a jövőben az alkotmánybírói poszt betöltésére. Ekkor az alkotmánybírói összetételben egy minimum arány lenne, melyeket csak felsőbírói karból lehetne betölteni (pl. a megyei törvényszéki bíróktól felfelé), és ha ez az arány nincs meg a betöltött alkotmánybírói posztok között, akkor ennek eléréséig

csak a felsőbírói karból lehetne az utánpótlást megválasztani. Ha németet vesszük ebben is alapul, hogy ez az arány az összes alkotmánybíró egyharmadát kell, hogy jelentse, akkor pl. ma még négy felsőbíró-alkotmánybíró hiánya állna fenn a 15 fős bírói testületben, és ekkor a sorra kerülő új alkotmánybírók választásakor még négy esetben csak ilyen jelölt lenne megválasztható. Még további közeledést jelentene a specializált bírói munkához, ha a felsőbírói múlt mellett a jelölteknel még a különböző jogterülethez tartozást is megkívnánk az új szabályozás. Ekkor – mondjuk a magánjog, a büntetőjog, a közigazgatási jog és a munkajog felsőbíróinak posztját megjelölve a kötelező választási bázisként a betöltésnél – az arány eléréséhez szükséges felsőbíró-alkotmánybíró jelölteket csak azok közül lehetne mindig kiválasztani, akik a hiányzó jogterület specialista felsőbírói múltjával rendelkeznek. Ez a megoldás csak akkor láthatja el a funkcióját, ha a specializált felsőbíró-alkotmánybírák válnának mindig a jogterületükhöz tartozó beadványok előadó bíráivá egy szignálási automatizmussal. Ez pedig szükségszerűen maga után vonná azt is, hogy a nem-bírói múlttal rendelkező alkotmánybíráknak is szakosodnia kellene egy-egy jogterületre a megválasztásuk után, hogy az erre a területre bejövő beadványok előadó bíráivá válhassanak ugyanolyan szignálási automatizmussal. Ez a terület lehetne a fenti négy átfogóbb jogterület egy-egy szűkebb területe, vagy az azok által nem befogott jogterületek. Például a közigazgatási jogból kiemelve az önkormányzatokat érintő beadványokat, az adatnyilvánosságot érintőket, a magánjogból a családi jogi jellegűeket, különválasztva még a szociális biztonsággal összefüggő ügyeket is, a büntetőjogból kiemelve egy külön alkotmánybíróra testálva a büntető eljárási ügyeket, ugyanígy a polgári jogból a polgári eljárási jellegű ügyeket, de a szűkebben vett alkotmányjogi ügyek is megkívnának egy szakosodott alkotmánybírókat, és még lehetne sorolni. Ekkor az előadói bírói szinten történne meg a szakosodás, és ezzel bár a testület összessége mint egyenrangú tagok döntési szerve továbbra is generalista bíróság maradna a teljesen specializálódott felsőbíróságokkal szemben, de ezzel a részbeni specializálódással minden (az adott ügyben) generalista alkotmánybíró számára is átláthatóbb lennének a döntési tervezetek.

Nem lehet azonban elhallgatni, hogy ennek a megoldásnak két nagy negatívuma lenne a mai állapotokkal szemben. Az egyiket az alkotmánybírák közötti asszimetria létrejötte jelentené egy-egy jogterületet illetően. Így ugyanis az egy-egy jogterületre és az azokon belüli szektorokra specializálódott egyes alkotmánybírák mint azok igazi és egyedüli „alkotmányos ellenőrei” kezdenének működni, vagy legalábbis a külvilág így azonosítaná őket, és ezzel a mai, kollektivitásba bekötött testületi alkotmánybíráskodás részben háttérbe szorulna. A másik negatívum pedig az Országgyűlésen belül a politikai erők felé jelentkezne azzal, hogy így a jövőben már nem lenne elég az általános jogászai múlttal rendelkezők széles táborából az egyes politikai erőknek megfelelő jelöltek megkeresése, hanem csak egy sokkal leszűkítettebb bázisból lehetne mindig választaniuk. Ha pedig nincs meg a kétharmados többsége egyetlen politikai erőnek sem az Országgyűlésben, akkor nagy valószínűséggel lehetetlenné válna az alkotmánybírák utánpótlása ennél a megoldásnál.

2. Az előbbinek egy enyhébb változata lenne, ha nem szűkítenénk le a jövőben alkotmánybírói státuszok egy részének betöltését a felsőbbírói karra – és ennek révén igyekeznénk elérni specializálódást a mai generalista alkotmánybíráskodás meghaladására –, hanem csak az előadó bírói státust illetően hoznánk létre egy teljes körű specializálódást az alkotmánybírák között. Ekkor a fentiekben már felsorolt jogterülethez kapnának besorolást az egyes alkotmánybírák mint azok gazdái – figyelembe véve a jogászai előéletükben mutatott szakosodási irányokat –, és egy-egy alkotmánybíró kiesése után a megválasztott utód már csak a kiesett előd jogterületét kaphatná automatikusan, és erre kötelezően kellene szakosodnia. Az új alkotmánybíró választással együtt járó politikai küzdelmekben nyilván ekkor már hangot kapna az az érv is, hogy az egy-egy politikai erő által támogatott jelölt előző jogászai munkája milyen közel vagy távol esik a betöltendő alkotmánybírói poszttal összekötött jogterülethez, de formálisan nem kellene kötni specializáltabb jogászai múlthoz a megválasztást, és megválasztott új alkotmánybíró az első időkből végezné el az adott területre való szakosodást. Az első- és másodfokú bírósági ítéletek érvelései, illetve a felülvizsgálati eljárást lezáró kúriai ítélet információi, együtt az alkotmányjogi panasz érveléseivel

rendszerint már megadják a jó átláthatóság feltételeit a döntési tervezet elkészítéséhez. Így a megválasztás után az egy-egy jogterületre specializálódott új alkotmánybíró az általános jogász tudás bázisán is – megfelelő hosszúságú jogászi múlttal együtt – megfelelően el tudja készíteni a döntési tervezetet a hozzárendelt jogterületen. Az előbb jelzett megoldás két negatívumát illetően itt az egyik eszik – az Országgyűlés politikai erői számára nem szűkülne be itt a merítési bázis a mindenkori új alkotmánybírák kiválasztásánál, hanem a mai állapotok szerint választhatnának ki új bírákat –, a másik azonban itt is fennmaradna, és kollektivitás háttérbe szorulásával egy-egy alkotmánybíró szerepe, mint egy szűkebb terület „igazi alkotmányos óre” eltorzítva jelenne meg a nyilvánosság számára.

3. Végül a harmadik változtatási megoldás már lemondana mai állapotokhoz képest eltérő, specializált előadói bírói szerephez rendelt alkotmánybírói rendszerről, maradna e téren is a mai helyzet, ám legalább azt segítené elő, hogy a megválasztott, mindenkori új alkotmánybírák fel tudjanak nőni a generalista bíráskodáshoz. Az ötvenévesen, vagy még jóval azon felüli életkorban belépett új alkotmánybírák ugyanis természetesen egy széles kapcsolatrendszerből és hosszan végzett tevékenységmezőből lépnek át az alkotmánybírói szerepbe, és ha nincsenek strukturális kényszerek az átállásra, akkor a spontán tendenciák inkább arra tolják az új bírákat, hogy lehetőleg minél szélesebben vegyék igénybe a törzskari munkatársakat, akik – főleg, ha a régiektől öröklik ezeket az új bírák – az új alkotmánybíróhoz képest már az alkotmánybírói munka specialistái. Ennek révén azonban spontán módon kialakul a tényleges alkotmánybírói szerep átszállása a munkatársakra, és ez állandósodva a későbbiekben is csak pusztán törzskari küldötté teszi az adott alkotmánybírókat a testületi üléseken, de ténylegesen az érdemi álláspontot a munkatársai alakítják ki helyette. Vagyis ez az alaphelyzet még azt is megakadályozhatja, hogy az alkotmánybíró a generalista bírói szerep betöltéséhez felnőjön. Ténylegesen érdemi álláspontot esetleg csak azon a szűkebb területen fog egy idő után kialakítani, amely közelebb esik korábbi egyetemi vagy ügyvédi tevékenységéhez, de valójában a legtöbb esetben a munkatársai döntenek helyette, vagy más megoldásban valamely szempontból számára szimpatikus,

esetleg politikai értékeihez közelálló más alkotmánybíró markánsabb álláspontját fogja mindig követni. Ahhoz, hogy strukturális kényszerek tolják a mindenkori új alkotmánybírákat a generalista bírói szerep minél gyorsabb és teljesebb elsajátítása felé, csak az alkotmánybíróvási törvény ilyen irányú változtatásával lehet remélni, de ezt szubjektív ösztönzőkre bízni kevés. Látni kell, hogy minél inkább a kezdetektől fogva a munkatársaira tud támaszkodni a mindenkori új alkotmánybíró, annál nagyobb az esély arra, hogy időben eltolódik a ténylegesen szuverén alkotmánybíróvá válása, ha ez nem esik el a későbbiekben már egyáltalán, és marad meg végleg pusztán törzskari küldöttnek a testületi üléseken. Ez pedig már a generalista bíraskodást is lehetetlenné teszi, nem is beszélve annak már jelzett előnyeinek kihasználásától.

Látni kell e probléma szélesebb körű szemrevételezésénél, hogy az alkotmánybírónak a törzskari munkatársakra igazán csak az előadó bírói szerepnél van szüksége, amikor neki kell elkészíteni egy sor technikai szempontra is figyelve a döntési tervezetet. Amikor más kolléga által már elkészített tervezet van, azt neki már szuverén módon át kell tudni néznie, és ha ezt nem ő teszi, hanem ezt is átadja munkatársainak, akik egy-két oldalas feljegyzésben okosítják ki, mi legyen arról az álláspontja, akkor testületi ülésen ő abban mint a vélemény postása nem lesz autentikus. Az új alkotmánybíró mindenkori régi kapcsolatrendszere, régi tevékenységeinek kötőereje pedig nagy valószínűséggel abba az irányba tolja őt, hogy a munkatársakra hagyja a már elkészült döntési tervezetek felőli állásfoglalást is, és csak az egy-két oldalas feljegyzések szintjén dolgozza be magát az ügyek érdemébe. Ez azonban azt jelenti, hogy időben eltolódik, illetve még rosszabb esetben végleg lehetetlenné válik még az is, hogy generalista módon tudjon ténylegesen bíraskodni.

Az elmúlt húsz évben az a megoldás alakult ki szokásjogilag a hazai alkotmánybírói testületen belül, hogy a mindenkori új alkotmánybírákat az első félévben mentesítik még az előadó bírói szereptől, és csak mások által már elkészített döntési tervezetekkel, illetve azok háttéranyagaival kell foglalkozniuk. A korábbi jogászai munkából az óriási eltérést jelentő alkotmánybírói munkába átugrás miatt ezt a legfontosabbnak kell minősíteni, azonban ez a tanulóidő csak akkor lenne megfelelő, ha strukturálisan rá is

lennének kényszerítve az új alkotmánybírák, hogy maguk dolgozzák fel a sok-sok döntési tervezetet, és akkor féléves- egyéves tanul idő után valóban autentikus alkotmánybírákká tudnának válni az esetek többségében. A strukturális kényszert pedig az tudná biztosítani, ha egy alkotmánybíróági törvényi változtatással a törvény maga írná elő, hogy a mindenkor belépő új alkotmánybíró egy évig az előadó bírói feladat alól mentesítve van, és erre tekintettel törzskari munkatársakat csak a belépése utáni második év kezdetétől kapna. Ezzel párhuzamosan annak törvényi előírása, hogy minden alkotmánybíró köteles a mások által készített döntési tervezethez egy írásos feljegyzésben leadni álláspontját a testületi vita megkezdése előtt, az előbbi változtatással együtt létrehoznák azt a strukturális ösztönzést, hogy az új alkotmánybírók munkatársak nélkül maguk végezzék el döntési tervezetek és háttéranyagaik elemzését, és ezzel fokozatosan autentikus alkotmánybírákká váljanak. Ha a második évtől már ők is törzskari munkatársakkal vehetik magukat körbe, akkor a kialakult elemzési rutin és a kialakult alkotmánybírói stílus már megóvja őket attól, hogy visszasüllyedjenek a pusztán törzskari küldött szerepébe. Nem beszélve arról, hogy ezzel az előírással az összes régi alkotmánybíró is rá lenne kényszerítve arra, hogy ne csak a testületi ülésen szóbeli rögtönzéssel fejtse ki véleményét, hanem ezek az álláspontok már a testületi ülés előtt elemezhetőkké válnának, és ezzel a testületi döntési folyamat egészében is racionálisabbá válna. Számunkra azonban itt most csak az a fontos, hogy a mindenkori új alkotmánybírók autentikus generalista bírónak felnevelése a maihoz képest nagymértékben javulna ezzel, és ez a specializált felsőbb bíróságok döntési feletti alkotmánybírói kontroll minőségét is javítaná.

Irodalom

- Baum, Lawrence: Probing the Effects of Judicial Specialization. *Duke Law Review*. (Vol. 58.) No. 6. 1667-1684.p.
- Bobek, Michal: Quantity or Quality? Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central-Europe. *EUI Working Papers Law 2007/36*. Bad Fiesola (Firenze)

- Burnham, William/Alexei Tronchev: Russia's War between the Courts: The Struggle over the Jurisdictional Boundary between the Constitutional Court and Regular Courts. *Am. J. Comp. Law* (Vol. 55.) 2012 No. 1. 381-452.p.
- Cerar, Miroslav: Slovenia's Constitutional Cour within the Separation of Powers. In: W. Sadursky (ed.): *Constitutional Justice East an West*. Kluwer Law International. 2002. 213-246.p.
- Cheng, Edward K.: The Myth of the Generalist Judge. *Stanford Law Review*. (Vol. 61.) 2008. No. 2. 519-572.p.
- Damle, Sarang Vilay: Specialize the Judge not the Court: A Lesson from the German Constitutional Court. *Virginia Law Review*. (Vol. 91.) 2005. No. 4. 1267-12311.p.
- Garliczki, Lech: Constitutional courts versus supreme courts. *Icon* Vol. 5, Number 1. 2007. 44-68.p.
- Garliczki, Lech: The Experience of Polish Constitutional Court In: W. Sadursky (ed.): *Constitutional Justice East an West*. Kluwer Law International. 2002. 265-282.p.
- Holländer, Pavel: The Role of the Constitutional Court for the Application of the Constitution in Case Decisions of Ordinary Courts. *ARSP* 2000 (Vol. 86) Heft 4. 537-552.p.
- Jahn/Krehl/Löffelmann/Günthge: *Die Verfassungsgsgbeschwerde in Strafsachen* 2011
- Kritzer, Herbert: Where Are We Going? The Generalist vs. Specialist Challenge. *Tulsa Law Review*. (Vol. 47.) 2011. No.1. 51-64.p.
- Mazák, Ján: Review of decisions of ordinary courts in constitutional complaints proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republik (Grasping the nettle). Report to the Venice Commission. 2005.
- Pokol Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Kairosz. Budapest, 2014.
- Posner, Richard A.: Will the Federal Courts of Appeals Survive until 1984? An Essay on Delegation and Specialization of the Judicial Function. *Southern California Law Review* (Vol. 56.) 1983 No. 2. 761-791.p.

- Priban, Jiri: Judicial Power vs. Democratic Representation: The Culture of Constitutionalism and Human Rights in the Czech Legal System. In: W. Sadursky (ed.): Constitutional Justice East an West. Kluwer Law International. 2002. 373-394.p.
- Rüefli, Anna: Spezialisierung an Gerichten. Richterzeitung 2013/2. 2-18.p.
- Slovenia: Constitutional Court of the Republik of Slovenia. An Overview of the Work for 2010.)
- Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny (Vol. 69.) 2015/5. sz. 224-238.p.
- Turano, Leslie: Spain: Quis Custodiet Ipsos Custodes?: The Struggle for Jurisdiction Between the Tribunal Constitucional and the Tribunal Supremo. International Journal of Constitutional Law (ICon). (Vol. 4.) 2006, No. 1.
- Vladeck, Steve: Judicial Specialization and the Functional Case for Non-Article III. Courts. JOTWELL. 2012. 2-5.p.
- Weber, Renata: The Romanian Constitutional Court: In Search of its Own Idendity. In: W. Sadursky (ed.): Constitutional Justice East an West. Kluwer Law International. 2002. 283-308.p.
- Wood, Diane P.: Generalist Judge in a Specialized World. SMU Law Review (Vol. 50.) 1997. No. 4. 1755-1768.p.
- Zuck, Rüdiger: Verfassungsbeschwerde ((3. Auflage) 2006.

A VALÓDI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉS A TULAJDONHOZ VALÓ JOG

Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság hatáskörei megváltoztak, vagy legalább is „súlyponti eltolódás” következett be az egyes hatáskörök tekintetében.

Már önmagában az is lényeges változást jelentett, hogy az Alaptörvény részletesebben – igaz nem kimerítően – nevesíti az Alkotmánybíróság hatásköreit. A korábban hatályos Alkotmányból ez teljesen hiányzott, az Alkotmánybíróság hatásköreinek meghatározását – az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének lehetővé tételén kívül – az Alkotmány külön törvényre bízta. A külföldi (mint pl. a német vagy az osztrák) alkotmányok ennél részletesebben szabályozzák alkotmánybíróságaik hatásköreit.

Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság új hatáskörként jelent meg az ún. valódi alkotmányjogi panasz, azaz a bírói döntések alkotmányosságának felülvizsgálati jogköre.²

1 Habil. PhD egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék.

2 Az alkotmányjogi panaszról a hazai szakirodalomban bővebben lásd: CSERVÁK Csaba (2016): A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*. 17. évf. 4. sz., 11–20.; CZINE Ágnes (2015): Az alkotmányjogi panaszok szerepe a büntető ügyekben. *Acta Juridica et Politica*. Szeged, 58. évf. 2. évf., 7–16.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013a): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I.: Az Abtv. 26. § (1) bekezdése. *Alkotmánybírósági Szemle*. 4. évf. 4. sz., 74–81.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013b): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II.: Az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírósági Szemle*. 4. évf. 4. sz., 82–89.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Alkotmánybíróság 2010–2015. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Bu-

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőző két évtizedben az Alkotmánybíróság fő funkciója a normatív döntések (és kizárólag csak ezek) utólagos normakontroll keretében történő absztrakt felülvizsgálata volt. A másik fő hatáskör, az alkotmányjogi panasz – a némethez képest – nem valódi alkotmányjogi panaszként jelent meg, ti. egy konkrét bírói döntés kapcsán is kizárólag az alapul fekvő jogi norma alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányulhatott. A testület ugyanakkor nem vizsgálhatta – és egy kivételes, és a jogirodalomban korántsem vitáktól mentes kitérőtől eltekintve nem is vizsgálta³ – a bírói döntések során a jogalkalmazás alkotmányosságát.

Az Alaptörvény 2012. január elsején történő hatálybalépése azonban megteremtette a normatív alapot az Alkotmánybíróság számára a konkrét bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára is, vagyis

dapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 454–463.; TÓTH J. Zoltán (2012): Actio popularis vagy valódi alkotmányjogi panasz? In BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó, 273–284.; TÓTH J. Zoltán (2012): Az alkotmánybírói egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 344–372.; TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*. 69. évf. 5. sz., 224–238.; TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész). *Közjogi Szemle*. 5. évf. 3. sz., 11–19.; TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*. 5. évf. 4. sz., 29–37.; SÜLYÖK Tamás (2016): Constitutional review on the basis of the new Fundamental Law of Hungary. *Jogelméleti Szemle*. 17. évf. 3. sz., 146–148.; VARGA Zs. András: Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? *Acta Juridica et Politica*. Szeged, 2015/2, 137–148.; ZAKARIÁS Kinga: Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. *Acta Juridica et Politica*. Szeged, 2015/2, 149–162.

3 Lásd az ún. „Jánosi-ügy” kapcsán hozott 57/1991. (XI. 8.) AB határozatot. A határozatról bővebben lásd: POKOL Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. *Jogelméleti Szemle*. 2000/1.

A valódi alkotmányjogi panasz és a tulajdonhoz való jog

a testület egy konkrét ügy kapcsán immáron nemcsak a döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányossággát jogosult felülvizsgálni, hanem – a jogalapot képező jogszabály érintetlenül hagyásával – akár kizárólag az adott jogszabály értelmezésének alaptörvény-ellenességét is.⁴

Az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság „*alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály vagy a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját*”⁵. Az indokolás szerint: „[a] Javaslát az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg azért, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás keretében az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály (mint általánosan kötelező közhatalmi döntés) Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatán túl azt is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára.”⁶

Az Alaptörvény a jogirodalomban „valódi alkotmányjogi panasz” nevezett intézményt vezette be a német szabályozás mintájára. Azt megelőzően ugyanis a hazai alkotmányjogi panaszt „nem valódi alkotmányjogi panasz” tekintette a jogirodalom, ugyanis az alapjogsérelem ténye önmagában nem volt elegendő, hanem az eljáráshoz az is szükséges volt, hogy az alapjogsértés alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán álljon elő. Valódi alkotmányjogi panasz esetén ugyanis a közhatalom általi bármely alapjogsértés megalapozza a panasz lehetőségét (a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket követően). *Bragyova András* írta: „[a] magyar jogirodalomban uralkodó vélemény, hogy a magyar jogrendszerben nincs valódi alkotmányjogi panasz”, amely alatt a szerzők „*bírói vagy hatósági döntés* [...] ellen alkalmazható jogorvoslatot vagy jogvédelmi eszközt értenek.”⁷

4 Ennek tapasztalatairól lásd: TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/5. 224–238.

5 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont.

6 T/2627. számú javaslat 24. cikkének Részletes indokolása.

7 BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: DEZSŐ Márta

Az alkotmányjogi panasz intézménye a magyar alkotmányos rendszerben az Alaptörvény előtt gyakorlatilag az utólagos normakontroll egy fajtájaként jelent meg, amelyen keresztül az Alkotmánybíróság egy törvény vagy más jogszabály alkotmányossági vizsgálatát folytathatta le a normakontroll szabályai szerint [Abtv.⁸ 48. § (3) bekezdés], és nem konkrét meghatározott ügy alkotmányossági felülvizsgálatára került sor. *Halmai Gábor* szerint: „ez az öszvér panaszmegoldás valójában nem volt más, mint egy konkrét ügyben benyújtott absztrakt normakontroll-indítvány, amelynek semmilyen hatása nem volt az adott eset megoldására, a panaszok aránya nem haladta meg az összes alkotmánybírósági beadvány egy százalékát.”⁹ Hasonló véleményen van *Lábady Tamás*.¹⁰ Az egyetlen – a panaszos szempontjából nem teljesen mellékes – eltérés az volt idáig, hogy az Alkotmánybíróság által jogorvoslatként definiált alkotmányjogi panasz esetén a normakontroll hatással lehet(ett) a konkrét ügy kimenetelére, míg ez absztrakt normakontroll esetén elvileg nem állhat fenn. Eddig a vizsgált jogszabály alkotmányellenességének megállapítása azonban nem járt automatikusan az alkalmazási tilalom kimondásával. Az Alkotmánybíróság az ügy összes körülményei alapján mérlegelte, hogy az indítványozónak „különösen fontos érdeke” fűződik-e ahhoz, hogy ügyében a normát ne alkalmazzák. A konkrét ügyben alkalmazott normakontrollal, vagyis a magyar megoldással szemben, a német alkotmányjog az ún. valódi alkotmányjogi panasz intézményét ismeri. A német alaptörvény szerint alkotmányjogi

– KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Rejtjel Kiadó Kft., Budapest, 2008. 69–70. o., 147. lj.; idézi VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András: „32/A. § [Az Alkotmánybíróság]”. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, i. m. 1142. o., 193. lj.

8 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

9 HALMAI GÁBOR: Az aktivizmus vége, a Sólyom bíróság kilenc éve. *Fundamentum* 1999/2. 14–15. o.; idézi VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András: „32/A. § [Az Alkotmánybíróság]”. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, i. m. 1142. o., 189. lj.

10 LÁBADY Tamás: A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény. *Jogtudományi Közlemény* 1992. 288. o.; idézi VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András: uo.

panasz nyújtható be bárki által annak állításával, hogy a közhatalom által az alapjogaiban sérelem érte.¹¹ A közhatalom aktusai közé tartozik a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalom minden cselekménye, illetve mulasztása, vagyis mind bírósági ítélet, mind közigazgatási határozat tárgya lehet az alkotmányjogi panasznak.

A magyar alkotmányjogi panasz tárgya az Alaptörvényt megelőzően csak olyan jogerős határozat lehetett, amelynek alapjául alkotmányellenes jogszabály szolgált, maga az egyedi bírósági aktus alkotmányosértő voltának megállapítása azonban eddig nem volt indítványozható. Erre az Alaptörvény lehetőséget teremtett.

A német szabályozás konkrétan nevesít esetköröket a *közigazgatási aktusok* felülvizsgálata kapcsán, miszerint egy közigazgatási aktus alkotmányellenességét a német alkotmánybíróság akkor is megállapíthatja, ha:

1. a közigazgatási aktust megalapozó norma alapjogsértő;
2. azt alapjogsértő módon értelmezték vagy alkalmazták;
3. a közigazgatási aktus az önkénymentesség és az egyenlőség elvének megsértése miatt tarthatatlan;
4. a közigazgatási határozat megsérti az arányosság elvét.

A bírósági *ítéletek* felülvizsgálata Németországban annyiban korlátozott, hogy a német alkotmánybíróság nem kívánt szuperrevíziós fokká válni,¹² és csak azt vizsgálja, hogy specifikus alkotmányosértés történt-e, azt nem, hogy

11 „A Szövetségi Alkotmánybíróság dönt az alábbi ügyekben: olyan alkotmányjogi panaszokat illetően, amelyeket bárki benyújthat, kifogásolva, hogy a közhatalom megsértette valamely alapvető jogát vagy valamely, a 20. cikk (4) bekezdésében, a 33., 38., 101., 103. és 104. cikkben foglalt jogát.”

12 „Másképpen az alkotmányjogi panasz intézményének értelmével és különösen az Alkotmánybíróság feladatával nem lenne összeegyeztethető, amennyiben ez hasonlóan, mint egy felülvizsgálati fok, a bírósági döntések korlátozás nélküli jogi ellenőrzését azért akarná igénybe venni, mert egy helytelen határozat az alul maradt fél alapjogait elképzelhetően érintheti.” BVerfGE 18, 85, 92 – Spezifisches Verfassungsrecht; idézi VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András: „32/A. § [Az Alkotmánybíróság]”. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, i. m. 1143. o., 198. lj.

a törvényt megfelelően alkalmazták-e.¹³ Ennek során azt vizsgálja a német alkotmánybíróság, hogy

- maga az alapul fekvő norma alapjogsértő-e;
- a bíróság az ítélet meghozatalakor megsértette-e az eljárási alapjogokat;
- az ítélet objektíve tarthatatlan-e¹⁴ az önkénymentesség és az egyenlőség elvének megsértése miatt;
- a bíróság az egyszerű jog értelmezésekor az alapjogokat figyelembe vette-e, vagy azokat rosszul vette figyelembe.

Az Alaptörvény leszűkítette az ún. absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körét, vagyis – a korábbiakkal ellentétben – már nem kezdeményezheti *bárki* egy jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatát (vagyis megszűnt az ún. „actio popularis”), hanem csak meghatározott szervek. Ez azonban nemzetközi szinten nem „ördögtől való”.

Az absztrakt (direkt) normakontroll esetében ugyanis az alkotmány-szerűség vizsgálata magára a jogszabályra irányul, függetlenül a jogszabály alkalmazásától. *Kukorelli István, Papp Imre és Takács Imre* szerint: „az absztrakt normakontroll kezdeményezője rendszerint kormányzati szerv, köztestület vagy társadalmi szerv. Egyes országokban (pl. Olaszországban) az absztrakt normakontroll kezdeményezését határidőhöz kötik.”¹⁵

Az absztrakt normakontroll célja, hogy személyes érintettség nélkül, tehát nem az indítványozó saját jogsérelmének orvoslása céljából, hanem a köz érdekében lépjen fel az alkotmányosság védelmében.

Az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésére jogosultak körében nemzetközi összehasonlításban is több csoport különíthető el:

13 „Specifikus alkotmányjog azzal nem sérül, ha egy határozat az egyszerű joghoz mérve objektíve hibás; a hibának éppen abban kell állnia, hogy nem veszik figyelembe az alapjogokat.» BVerfGE 18, 85, 92 f.; idézi VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András: „32/A. § [Az Alkotmánybíróság]”. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, i. m. 1142. o., 199. lj.

14 BVerfGE 62, 338, 343, 347; 70, 93, 97; 96, 189, 203.

15 KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: *Az Alkotmánybíróság*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 385. o.

A valódi alkotmányjogi panasz és a tulajdonhoz való jog

1. Állami szervek és tisztségviselők. E körbe tartoznak az államfő, a központi kormányzat, a törvényhozó testület, a különböző parlamenti testületek, a miniszterelnök, az államügyész, az ombudsman vagy a vallási intézmények (pl. Albánia);
2. Sajátos csoportot alkotnak a föderális/regionális/önkormányzati szervek. E szerveket több jogszabály kifejezetten nevesíti, mint normakontroll indítványozására jogosultakat. Belgiumban pl. a Közösség kormányai vagy a régiók fordulhatnak az alkotmánybírósághoz;
3. magánszemélyek és szervezetek;
4. *ex officio*, vagyis hivatalból történő eljárás.¹⁶

A nemzetközi gyakorlat alapján az utólagos absztrakt normakontrollt az alkotmányok vagy közérdekű panaszként (*actio popularis*), vagy csak meghatározott állami szervek/tisztségviselők számára teszik lehetővé. Vagyis a nemzetközi gyakorlatban mindkét megoldás megtalálható, nem idegen a nemzetközi gyakorlatban, hogy az utólagos absztrakt normakontrollt csak meghatározott állami szervek/tisztségviselők indítványozhatják. Sőt, a közérdekű kereset, vagyis a bárki által kezdeményezhető absztrakt normakontroll kevésbé elterjedt Európában: például Bajorországban igen, míg más németországi provinciákban nem létezik, Közép- és Dél-Amerikában a legelterjedtebb (Argentína, Brazília, Kolumbia, Costa Rica, Peru, Venezuela).

Alkotmányellenesség miatti panaszt a *spanyol* alkotmány szerint sem kezdeményezhet bárki, azt csak a kormány elnöke, a nép védőügyvédje, 50 képviselő, 50 szenátor, az autonóm közösség végrehajtó testületei és adott esetben törvényhozó szervei jogosultak benyújtani.¹⁷ *Portugália* alkotmánya szintén ezt a megoldást alkalmazza, amikor kimondja, hogy a portugál alkotmánybíróság döntését kizárólag a köztársasági elnök, a Nemzetgyűlés elnöke, a miniszterelnök, az ombudsman, a legfőbb ügyész, a képviselők egytizede vagy a miniszter kezdeményezheti.

A nemzetközi, főleg európai összehasonlítás alapján tehát ez a szű-

16 LEGÉNY Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító Alkotmányjog*, i. m. 246. o.

17 Spanyol alkotmány 162. cikk 1) bekezdés a) pont. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, i. m. 956. o.

kítés önmagában nem példátlan. Ezen túl szakmai és praktikus érvek is szól(hat)nak amellest, hogy bármely magánszemély ne terhelhesse le szakszerűtlen indítványaival az Alkotmánybíróságot. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának írt levelében úgy fogalmazott, hogy: „[a]z alkotmányjogi panasz hatáskörének függvényében megfontolandó az általános indítványozási lehetőség korlátozása”.¹⁸

Az Alaptörvény által az Alkotmánybíróság tekintetében bekövetkezett hatáskörváltozás felveti az alapjogok horizontális irányú hatályának kérdését, és egyben azt a veszélyét is, ami Németországban és az Egyesült Államokban már az 1950-es évektől kezdve megjelent. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság a bírósági döntéseket közvetlenül az Alaptörvényre alapozva megsemmisítheti, vagyis az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesítését számon kérheti a rendes bíróságoktól, annak egyenes következménye lehet előbb-utóbb, hogy a rendes bíróságok – elkerülendő a későbbi alkotmánybírósági „számonkérést” – maguk is igyekeznek majd az előttük fekvő ügyeket alapjogi síkra terelni, és közvetlenül az alapjogokra hivatkozva eldönteni. Ennek, vagyis az alapjogok magánszemélyek közötti, „horizontális” hatásának, vagy más szempontból szemlélve „harmadik irányú hatásnak” (*Drittwirkung*) negatív következményeire azonban a magyar jogirodalomban Pokol Béla már többször – jóval az Alaptörvény kidolgozása előtt – is rámutatott.¹⁹

A valódi alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetésével a polgári jogi jogvitákban az indítványozók számára a legkézenfekvőbb hivatkozási alap bármely szerződésszegésen alapuló, vagyoni jogi jogvitában a tulajdonhoz való jog sérelmére történő hivatkozás. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ezeket az indítványi elemeket következetesen el- illetve visszautasította – álláspontom szerint helyesen.

A magyar Alaptörvény hatálybalépése óta számos alkotmányjogi panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz tulajdonhoz való jog sérelmére

18 www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf 2011-03-18

19 Lásd POKOL Béla: A bírói hatalom. Századvég Kiadó, Budapest, 2003. 73.; POKOL Béla: Társadalomtudományi trilógia. Telemedia Network Bt., 2008. 162–165.

A valódi alkotmányjogi panasz és a tulajdonhoz való jog

hivatkozással, amelyek egy jelentős részét az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően, már igen korán, a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatában rögzítette, hogy a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól. Ez a megállapítás egyébként megfelel az alkotmányjog-tudománynak az alapjogokra vonatkozó legáltalánosabb meghatározásainak, úgymint *Chronowski* Nóra, *Drinóczi* Tímea, *Petrétei* József, *Tilk* Péter és *Zeller* Judit tankönyvi definíciójának (míserint „az alapvető jogok az állam és az egyén alapvető – legfontosabb és leginkább meghatározó – viszonyait szabályozzák”²⁰) vagy *Vörös Imre* definíciójának, míserint tartalmilag az alapjog az egyén (természetes vagy jogi személy) alkotmányjogi-alapjogi jogállását konstituálja és garantálja az államnak az egyén cselekvési szabadságába való behatolásával szemben.²¹

A 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat – utalva a 481/B/1999. AB határozatra²² – megerősítette, hogy a tulajdonhoz való jog „nem a tényleges tulajdonszerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképesé teszi.” A konkrét ügyben az indítványozó egy Ptk.-n kívüli, külön törvényben

20 CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. (szerk.: DRINÓCZI Tímea). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2006. 18.

21 VÖRÖS Imre: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. in: Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata (szerk.): Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata, Budapest, 1996. 1.

22 ABH 2002, 998, 1002.

szabályozott szerződéses jogviszony – amelyre ugyanakkor mögöttes szabályként vonatkoznak többek között a Ptk. „Bevezető rendelkezések”, valamint a „Kötelmi jog” című rész általános szabályai, illetve a Tptv.²³ rendelkezései – konstrukcióját, és szabályai egyedi ügyben történő (ki) használásának módját kifogásolta. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy *a szerződő felek, mint alanyi jogosultak és alanyi kötelezettek egymással szembeni érdekegyensúlyát, és a gyengébb pozícióban lévő fél védelmét a Ptk. hivatott biztosítani.* Az Alkotmánybíróság visszautalt a kedvezményes kamatozású, hosszúlejáratú lakáscélú kölcsönök kamatainak a hiteladósokat hátrányosan érintő, egyoldalú állami szerződésmódosítással történő megváltoztatását vizsgáló 32/1991. (VI. 6.) AB határozatára, amelyben a tulajdonhoz való jog sérelmét állító indítványi részt vizsgálva kimondta: „[a] tulajdonhoz való jog (...) a szerződésekbe való állami beavatkozásnak nyilvánvalóan határt szab. A tulajdonjog mint alkotmányos alapjog és a támadott törvényi rendelkezésekkel kapcsolatos szerződésmódosítási probléma között azonban tartalmi összefüggés nincs.”²⁴

A későbbi ügyekben az Alkotmánybíróság már nem hivatkozott minden esetben a tulajdonhoz való jog mint alapjog magánfelek közötti viszonyában történő alkalmazhatatlanságának tartalmi érvére, hanem egyszerű, formai okból, az Abtv. 29. §-ára hivatkozva nem találta az indítványozók érvelését alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek.²⁵

Több alkotmányjogi panaszindítvány is érkezett kisajátítási perekben hozott döntésekkel szemben azt kifogásolván, hogy a kártalanítás összege nem megfelelő. Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás alapja lényegében az volt, hogy ezzel még önmagában az indítványozó nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességgént lehetne értékelni.²⁶ Ugyanakkor a 3021/2014. (II. 11.) AB végzés elvi szinten nem zárta ki, hogy a tulajdonnak az állam általi, a

23 A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény.

24 ABH 1991, 146, 160.

25 Lásd pl. 3208/2014. (VII. 21.) AB végzés, 3177/2014. (VI. 18.) AB végzés.

26 3349/2012. (XI. 19.) AB végzés, 3375/2012. (XII. 15.) AB végzés

kisajátításra vonatkozó alaptörvényi feltételeket figyelmen kívül hagyó elvonásával sérülhet az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt szabálya.²⁷

A 3387/2012. (XII. 30.) AB végzés alapjául szolgáló per tárgya a felperes tulajdonjogának megállapítása volt. Az indítványozó szerint a Kúria a bizonyítás során a bizonyítékként elfogadott okiratok körét indokolatlanul, alaptörvény-ellenesen leszűkítette az ingatlan-nyilvántartási eljárásban bejegyzés alapjául elfogadható okiratok körére. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos tulajdonvédelem tekintetében megerősítette működésének első évtizedében kialakított azon elvi tételeit, miszerint az alkotmányos tulajdonvédelem a meglévő tulajdonra vonatkozik, a tulajdonhoz való jog nem biztosít jogot a tulajdonszerzésre,²⁸ ugyanakkor alapjogi védelem illeti meg az Alkotmánybíróság szerint azt is, akinek a tulajdonszerzéshez kétségtelen jogcíme van.²⁹ A jogcím pedig a kialakult gyakorlat szerint akkor kétségtelen, ha az egyértelmű.³⁰ Az Alkotmánybíróság a 3387/2012. (XII. 30.) AB végzéssel lezárt ügyben a tulajdonhoz való jog sérelmére irányuló indítványt azért utasította vissza, mivel a tulajdonjog megállapítására irányuló perben a bíróság az indítványozóval ellentétes jogi álláspontra helyezkedett, ezért az indítványozó kétségtelen jogcíme a tulajdonszerzéshez nem volt megállapítható, a bíróság döntésének jogszerűségét pedig az Alkotmánybíróság ebben a körben nem vizsgálhatja.³¹

A 3021/2014. (II. 11.) AB végzés mindehhez hozzátette, hogy a tulajdonhoz való jognak az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt szabálya alapvetően a tulajdonjog alkotmányos intézményének kétségbevonásával, a tulajdonhoz való jognak a szakjogági jogalkalmazáson (jogértelmezésen) kívül eső elvitatásával, illetve a tulajdonnak az állam általi, a kisajátításra vonatkozó alaptörvényi feltételeket figyelmen kívül hagyó elvonásával sérülhet.³²

Az Alkotmánybíróság a 3150/2013. (VII. 24.) AB határozatban pedig arra mutatott rá, hogy a fennmaradási engedély megadásának feltételei fennállásának vizsgálata nem alkotmányossági, hanem az építéshatósági

27 3021/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [16]

28 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 201.

29 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 246.

30 893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 500.

31 3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [16]

32 3021/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [16]

eljárás jogszerűségének kérdése, amelyre nem az Alkotmánybíróság, hanem a másodfokú építésügyi hatóság és a közigazgatási perben eljáró bíróság rendelkezik hatáskörrel.³³

33 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [24]; később megerősítette: 3144/2021. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [28]

Tóth J. Zoltán

A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG AZ ALKOTMÁNYJOGIPANASZ-ELJÁRÁSOKBAN

A tisztességes eljárás a modern formális jogállamiság sarokköve, a szubsztantív alkotmányos jogok processzuális garanciája. Emberi jogi minimum, amelynek megvalósítása nélkül jogegyenlőségről és jogbiztonságról nem beszélhetünk. A tisztességes eljáráshoz való jog a tételes eljárásjogok (büntető eljárás, polgári eljárás, szabálysértési eljárás, sőt, a különböző közigazgatási típusú eljárások), továbbá az alkotmányjog és a jogfilozófia határvidékén elhelyezkedő olyan erkölcsi (emberi)¹ és pozitív jogi jogsultság, amely a modern államok belső eljárásjoga (valamint a nemzetközi eljárásjogok) igazságosságának nélkülözhetetlen, lényegi feltétele. Ennek alapján a tisztességes eljárás nem korlátozódhat a bírósági eljárásra, hanem az az állam által elismert processzuális rezsimek mindegyikének jellegadó ismérve kell, hogy legyen. Mivel azonban a materiális jogállamiság egyik legfőbb feltétele és garanciája (a materiális jogállam elvonhatatlan tartalma) az állami kényszerrel végrehajtható valamennyi döntés független bíróságok általi kontrollja,² így a tisztességes eljárás jogából is kiemelkedik, annak legfontosabb szegmenseként, a tisztességes bírósági

1 Feinberg meghatározását alapul véve az emberi jogok „minden emberi lényt egyaránt megillető, feltétlen és megváltoztathatatlan, alapvető jelentőségű általános értelemben vett erkölcsi jogok”. (FEINBERG, Joel: Társadalomfilozófia. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 127. o.)

2 A materiális jogállamiságról bővebben: TÓTH J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. Jogtudományi Közlöny, 2019/5. szám, 197-212. o., illetve: Zoltan J. TOTH: Rule of Law vs. Democracy: With Special Regard to the Case of Hungary. In: BELOV, Martin (ed.): Populist Constitutionalism And Illiberal Democracies: Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality. Intersentia, Cambridge – Antwerp – Chicago, 2021 77-97. o.

eljárás, illetve a jogalanyok ahhoz való, sérthetetlen, elidegeníthetetlen és korlátozhatatlan joga.

A tisztességes eljárás mint (emberi jogi, alkotmányjogi és tételes eljárásjogi) alanyi jog és mint az állammal szembeni követelmény az ún. eljárási igazságosság érvényesülését szolgálni hivatott kritérium, amely annak felismeréseként született meg, hogy az anyagi igazság, ha létezik is, a megismerő (pl. a jogvitában döntést hozni kénytelen bíró) számára nem hozzáférhető. Az egyéb episztemológiai implikációkat teljes mértékben mellőzve, annyi bizonyosan kijelenthető, hogy az anyagi (materiális) igazság érvényesüléséhez vezető esélyek mértéke megfelelő intézkedésekkel növelhető vagy csökkenthető. Az eljárási igazságosság követelménye így – általánosságban a tisztességes eljáráshoz való *alanyi jogon* keresztül – egy jobb társadalmi struktúra kialakítása felé hathat, azaz általa megvalósítható egy (tartalmi értelemben véve is) igazságosabb társadalom: egy olyan, amelyben jobb esélyekkel (bár nem kivételt nem tűrő módon) „győz” az, akinek „igaza van”. A tisztességes eljárás tehát azon feltételeket biztosítja, amely körülmények között a jogvitában érdekelt fél (továbbá büntetőügyben a vádlott, szabálysértési eljárásban az eljárás alá vont, sőt: közigazgatási eljárásban az ügyfél) megkapja (minimálisan) azt a lehetőséget, hogy a jogvitával és az eljárás egészével kapcsolatos érveit előadja, álláspontját kifejtsse, indítványokat és észrevételeket tegyen, és alakítólag léphessen fel a jogait, kötelezettségeit, jogos érdekeit, jogi pozícióját érintő ügyekben; továbbá hogy e követelmények érvényesítésére mind maguk az eljáró bíróságok (illetve egyéb állami szervek), mind pedig az azok eljárása alapjául szolgáló tételes jogi rendelkezések törekedjenek, biztosítva az ügy elfogulatlan, előítéletektől mentes megítélését, valamint az eljárás jóhiszemű módon való lefolytatását (ideértve az eljárás tényleges befejezésére való törekvést is).

A tisztességes eljárás kritériuma – az annak biztosítására hivatott (jogi) jogosultságok szövegszerű megfogalmazásától függetlenül – minimálisan azt a morális követelményt támasztja a tételes joggal szemben, hogy az garantálja a) az érdekelt fél számára b) a jogaira, kötelezettségeire várhatóan érdemben kihatással levő jogi eljárásban való, c) az esetleges ellenérdekelt féllel azonos érdemi beleszólási lehetőséget biztosító részvételét, és d) az ügy alakításának, mikénti eldöntésének módjára vonatkozó, a döntéshozó által ténylegesen megfontolandó javaslatok megfogalmazásának,

észrevételek megtételének lehetőségét, amelyek végén e) a döntést egy, a felekkel szemben elfogulatlan döntéshozó hozza meg, f) jóhiszeműen és g) az eljárásban részt nem vett személyek által is ellenőrizhető alapokon. Minden konkrét processzuális vagy szervezeti normatív elvárás, melyet egy eljárási rezsím szabályai a tisztességes eljárás kapcsán megfogalmaznak, e hét feltétel valamelyikének pontosítása, meghatározott eljárási technikák általi garantálása, precizírozása, illetve újabb feltételekkel való kiegészítése. (Ezek meglétében, illetve konkrét formájában ugyanakkor már viták lehetnek – pl., hogy elég-e az egyfokú fellebbevitel, szükség van-e minden büntetőügyben kirendelt védőre stb.)

1. A tisztességes eljárás(hoz való jog) filozófiai alapjai

A jogi, államelméleti, jogfilozófiai és politikai filozófiai gondolkodásban a tisztességes eljárás egyes követelményei nagyon korán megjelentek, mások azonban teljességgel hiányoztak; ezzel kapcsolatos koherens nézetek ekkor még nem rajzolódtak ki. Még jelentős bölcselők is meglehetősen ambivalens álláspontokat képviseltek: miközben bizonyos abszolút garanciákat minden ember számára elismertek, más aspektusokban a törvény előtti egyenlőség követelményéből deriválható konkrét jogosultságokat (az egyenlőség általuk vallott, filozófiai felfogása alapján) kifejezetten tagadták.

Már Platón megfogalmazta a tisztességes eljárás néhány alapvető, áthághatatlan (morális) garanciáját, amelyek közül a legfontosabbnak a felek egyenlőségét és a bíróság felállításában való aktív részvételi lehetőségét tekintette.³ (Ennek hiányában a sorsolt tagokból álló bíróságot⁴ fogadta még el, amely leginkább a mai esküdtszéki rendszerekre hasonlít, de tág értelemben véve – a „harmadfokú bíróságokra” vonatkozóan Platón által említett „válogatott bírák ítélőszéke”⁵ intézménye keretében – az automatikus ügyelosztási rend szerint eljáró bíróság is megfelelhet a platóni megoldás

3 „Legjogosultabb az a bíróság, amelyet maguk a peres felek ismernek el a maguk számára azzal, hogy közösen választanak bírakat.” (PLATÓN: Törvények. In: Platón összes művei. Harmadik kötet. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1984, 682. o.)

4 Lásd pl.: PLATÓN: Törvények, 685. o.

5 Lásd pl.: PLATÓN: Törvények, 986. o.

alapjául szolgáló elvek, az elfogulatlanság és pártatlanság⁶ érvényesítése követelményének.) Arisztotelész is a választott vagy sorsolt bíróságokat (esküdtribróságokat) preferálta, végső célként a pártatlan bíróságok felállítását kívánva,⁷ de ebből nem következett nála (ahogyan Platónnál sem) az eljárás konkrét lefolyására vonatkozó részletes garanciarendszer felállításának igénye. A törvény (azon belül pedig a bíróság) előtti egyenlőség követelménye, illetve az ezt biztosító jogi normák rendszere továbbá egyikük általános filozófiájából sem következett, sőt: mindkettejük az „arányos” vagy „mértani” egyenlőséget preferálta, amely az emberek abszolút egyenlőségét mint az egyenlőség avított, helytelen felfogását eleve elvetette.⁸

Az eljárási jogok, a bírói ítélkezéssel szembeni processzuális elvárások a későbbiekben is, egészen a felvilágosodásig (részben pedig még annak folyamán is) marginális jelentőségűek maradtak, eszmetörténetileg jelentős témaként leginkább a büntető eljárásokkal kapcsolatban (érintőlegesen) megfogalmazott követelmények említhetők.⁹ (A felvilágosodás gondolko-

6 A bíró legfontosabb tulajdonsága ugyanis, hogy legyen „pártatlan és igazságos”. (PLATÓN: Törvények, 987. o.)

7 ARISZTOTELÉSZ: Politika. Gondolat Kiadó, Budapest, 1969, 238-239. o.

8 Platón szerint „kétféle egyenlőség van, melyek azonos nevéek ugyan, valójában azonban sok tekintetben csaknem ellentétesek: az egyik[...] a mérték-, súly- és számszerű egyenlőség[...; azonban a] helyes egyenlőség [...] a különb embernek többet, a jelentéktelenebbnek kevesebbet ad, [...] s így arányosan jár el mindenkivel szemben.” (PLATÓN: Törvények, 670. o.) Ennek alapján Platón tanítványa, Arisztotelész is a geometriai (mértani) arányosságot fogadta el „valódi” (helyes) egyenlőségnek; az az igazságos ugyanis, hogy aki valamilyen szempontból több, mint valaki más, azt több jog illesse. (ARISZTOTELÉSZ: Nagy etika. In: Uő: Eudemoszi etika – Nagy etika. Gondolat Kiadó, Budapest, 1975, 184. o.) E formális felfogást osztó igazságosságnak nevezzük (részletesebb kifejtését lásd még: ARISZTOTELÉSZ: Nikomakhoszi etika. Magyar Helikon, Budapest, 1971, 122-124. o.), mely elgondolás a morál-, a jog-, illetve a politikai filozófia történetében mindvégig meghatározó jelentőségű maradt; annak eszmetörténeti bemutatására azonban jelen keretek között nem vállalkozhatunk.

9 Csak érintőlegesen tartozik ide pl. az önvádra kötelezés tilalma, illetve a „jogosulatlan kérdezés” esetében a feleletadás megtagadásának joga (AQUINÓI SZENT Tamás: Summa Theologica, 2II 71, 3. In: SCHÜTZ Antal: Aquinói Szent

dói inkább a szubsztantív emberi jogi követelmények megfogalmazására, valamint a jogalkotás korlátainak témakörére – ideértve a hatalommegosztási eszmét is¹⁰ – koncentráltak.).¹¹ Ez alól egyedüli – részleges – kivételt Cesare Beccaria jelentett, aki 1764-es paradigmaváltó és korszakalkotó művében, a Büntett és büntetés (*Dei delitti e delle pene*) c. esszéjében¹² – a

Tamás szemelvényekben. Szent István-Társulat, Budapest, 1943, 242. o.); az ártatlanság védelme (pl.: LOCKE, John: Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986, 325. o.); az elfogulatlanság követelménye (HOBBS, Thomas: Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma. Első kötet. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1999, 299. o.); az, hogy senki nem lehet bíró a saját ügyében (MONTESQUIEU: A törvények szelleméről. Osiris Kiadó – Attraktor Kft., Budapest, 2000, 148. o.); a társasbíráskodás lehetőség szerinti megvalósítása (MONTESQUIEU: i.m., 150. o.); a bírók személyi-státuszbeli (és nem egyszerűen a bírói hatalmi ág szervezeti) függetlensége (CONSTANT, Benjamin: A régiek és a modernek szabadsága. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997, 189. o.) és a „formaságok” betartásának garanciális jellege (CONSTANT: i. m., 193-194. o.; CONSTANT, Benjamin: Az alkotmányos politika tana. Trattner-Károlyi, Pest, 1862, 92. o.).

- 10 A hatalommegosztási eszmének kétségtelenül *vannak* a bírói eljárással kapcsolatos implikációi, továbbá ezen paradigma jog- és államtörténeti jelentősége felbecsülhetetlen; mégis, annak akár csak sematikus bemutatása is szétfeszítené írásunk keretét. A kérdéssel más helyen ugyanakkor már részletesen foglalkoztunk, lásd pl.: TÓTH J. Zoltán: A népszuverenitás és a hatalommegosztás viszonya – eszmetörténeti szempontból; illetve Jogállamiság és hatalommegosztás. In: Uó: Demokrácia, jogállamiság és alkotmánybíráskodás. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2020, 67-136. o.
- 11 Még a kifejezetten a jogfilozófia tételes jogi vonatkozásaival (is) foglalkozó gondolkodók sem tartották érdemesnek az eljárások tisztességességének kérdéseit elemezni. Kantnál ilyesmi pl. egyáltalán nem jelenik meg, míg Hegelnél a probléma gyakorlatilag kimerül a «jogszolgáltatás nyilvánossága» elvének deklarálásában (vö.: HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlat. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983, 241. o.)
- 12 A kifejezés szó szerinti jelentése „a bűnökről és a büntetésekről”, és először magyarul Császár Ferenc fordításában éppen ezen a címen jelent meg 1843-ban. 1887-ben Tarnai János a maga fordításának már a szimpla „Büntett és büntetés” címet adta, majd az általunk használt verzió, Sebestyén Pál magyarázata ugyanezt a címet viseli.

ius puniendire (vagyis az állami büntetőhatalom jogalapjára) és a büntetési célok elméletére vonatkozó gondolatok, valamint a kriminológiai és büntető anyagi jogi jellegű további elgondolások mellett – a büntető eljárások egyes konkrétabb kérdéseit is érintette. Így megfogalmazta az ártatlanság vélelmét¹³ és az „egy tanú nem tanú” elvét;¹⁴ fellépett a hagyományos, de értelmetlen és céltalan tanúzási akadályokkal szemben;¹⁵ deklarálta a nyilvánosság követelményét;¹⁶ elítélte a „titkos vádakon” alapuló büntető feljelentés (mai kifejezéssel: a besúgás) intézményét, az eskütelre kötelezést, avagy a vádlott fejére vérdíj kitűzését.¹⁷ Azonban

-
- 13 „A bírói ítélet előtt senkit sem lehet bűnösnek mondani s a társadalom mindaddig nem vonhatja meg senkitől a közösség védelmét, amíg nincs megállapítva róla, hogy megsértette azt a szerződést, amely ezt a védelmet nyújtotta neki.” (BECCARIA, Cesare: Büntett és büntetés. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967, 73. o.) „... a törvény értelmében mindenkit ártatlannak kell tekinteni, akinek büntetetei nincsenek bizonyítva.” (Uo.)
 - 14 Ez a ma már triviálisnak látszó dolog a XVIII. századig korántsem volt egyértelmű és általánosan elfogadott; a közép- és a kora újkorban ugyanis gyakran akkor is elítéltek embereket, amikor a pusztá gyanú (esetleg egy-két közvetett bizonyíték) mellett mindössze egyetlen tanú vallomása állt rendelkezésre. Beccaria ezen gyakorlatot kritizálta, amikor kimondta, hogy nem lehet a valóságot megállapítani (és így bárkit is elítélni), ha egy állítás és egy tagadás (azaz egy másik állítás) áll szemben egymással.
 - 15 Így eltörrendőnek ítélte azt a szabályt, hogy a nők nem tanúskodhatnak, mert „gyengék”; a tanúkenti bíróság előtti fellépéshez ugyanis pusztán az értelmi képesség egy bizonyos minimális szintjének a megléte szükséges (a tanú fel tudja fogni, hogy mi is történt), valamint az, hogy ne legyen érdekelt vagy elfogult az ügyben. Ha ezek a feltételek fennállnak, akkor a tanú képes feladatát ellátni, vagyis megmondani az igazat; egyéb követelmény előírása vele szemben felesleges és céltalan.
 - 16 Ez azért nélkülözhetetlen eljárási garancia, mert a nyilvánosság és ennek folyamánaképpen a nép egésze általi kontroll lehetősége révén biztosítható a valóban elfogulatlan, pártatlan és részrehajlástól mentes jogszolgáltatás.
 - 17 Szólt továbbá a vádakuról is, bár annak helyességét nem tudta eldönteni. (Egy adott büntett elkövetésében kevésbé meghatározó tevékenységgel résztvevő személyek büntetlenségének biztosítása ugyanis arra az esetre, ha ezért cserébe ők bizonyítékot szolgáltatnak (típusosan tanúvallomást tesznek) az adott deliktum elkövetésében meghatározó módon résztvevő személyekkel

csak a XVIII. század végén kezdett általánosan elismertté válni, hogy az eljárási jogok, így az eljárás általában vett tisztességességét biztosító normatív kritériumok erkölcsi jogként és arra épülő jogi jogosultságként is fontosak.

2. A tisztességes eljáráshoz való jog mint emberi és alkotmányos jog

Az alkotmányba foglalt és ténylegesen érvényesülő jogok eredetileg emberi jogokként fogalmazódtak meg a felvilágosodás menetében, kisebb részben a XVII., nagyobb részben a XVIII. században. Az emberi jogok azokat a jogokat jelentik, amelyek az ember ember(i) mivoltából fakadnak; amelyek az embert születésénél fogva megilletik, mert annak filozófiai lényegéhez tartoznak. Az emberi jogok összességében azon természetes vagy erkölcsi jogok, amelyek az ember biológiai és morális státuszával állnak összefüggésben, és amelyek személyisége elismerésének, tiszteletének és védelmének, illetve a társadalomban elfoglalt, másokkal születésénél fogva egyenrangú és egyenjogú pozíciójának feltételeit és garanciáit jelentik. Emberi jogok nélkül az ember csupán biológiai létezésének tényével és fiziológiai jellemzőivel lenne leírható; mivel azonban az ember morális lény, aki képes magát elhelyezni a világban és a társadalomban, képes a jó és rossz, helyes és helytelen, méltányos és méltánytalan megkülönböztetésére, valamint saját helyzete és mások cselekedetei e szerinti értékelésére, rendelkezik vágyakkal, várakozásokkal és én-képpel, ezért a modern alkotmányosság feladata, hogy biztosítsa ezen morális státusz védelmét.

Az emberi jogok azáltal válnak alkotmányos joggá, hogy azokat egy adott állam alkotmánya elismeri. Erre a történeti alkotmányok tekinte-

szemben, részben előnyös és helyes, részben nem. Előnye, hogy növeli a bűnüldözés hatékonyságát, a felderített bűncselekmények és a felelősségre vont elkövetők számarányát, ezáltal pedig a bűntársak közötti állandó bizonytalanság keltésével hozzájárul a bűnök egy részének megelőzéséhez és a társadalmi együttélés biztonságosabbá tételéhez; hátránya viszont, hogy kimutatja a törvények gyengeségét és a hatóságok tehetetlenségét bizonyos bűntettekkel szemben.

tében a XVII. századtól,¹⁸ a kartális alkotmányok¹⁹ tekintetében pedig a XVIII. század végétől került sor, amikor először az első francia alkotmány 1791 szeptemberében,²⁰ majd – e francia mintára²¹ – az Egyesült Államok alkotmánya (az első tíz alkotmánykiegészítés, az ún. *Bill of Rights* révén) 1791 decemberében határozott meg alkotmányos jogokat. Az 1791. szeptember 3-i francia alkotmány szolt például a *habeas corpus* kérdéséről (letartóztatást fogatosítani csak törvényes okból és eljárásban lehet),²² a

-
- 18 Az 1679. évi angol Habeas Corpus Act például, mely a letartóztatott és fogva tartott személyek bíróság elé állítását garantálta (ily módon a büntető eljárás önkényességét korlátozta, külső biztosítékok építve be a jogrendszerbe a fogva tartás jogosságának és megalapozottságának ellenőrzésére) ezen angol történeti alkotmány része volt. (Vö. pl.: GÖNCZI Katalin – HORVÁTH Pál – STIPTA István – ZLINSZKY János: Egyetemes jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1997, 276. o.) Később, 1816-ban, a második *habeas corpus* törvényben a nem büntetőeljárású jellegű szabadságelvonásokra is kiterjesztették e garanciákat (vö.: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 55. o., 65. jegyzet).
- 19 A kettőt gyakran az írott és az íratlan alkotmány terminusaival különböztetik meg, ez azonban megtévesztő, mert bár a kartális alkotmány valóban (szűkséggéppen) írott, ám nagyjából ugyanaz igaz a történeti alkotmányra is. A történeti alkotmány egyrészt abban különbözik a kartálistól, hogy vannak nem írott (alkotmányos szokásokon, évszázadok alatt kialakított és egyöntetűen tiszteletben tartott, bár írott jogforrásban nem szereplő konvenciókon, hagyományokon, azaz az ún. *alkotmányos kultúrán*) alapuló elemei is, másrészt (és főként) abban, hogy sem az alkotmányos szokások, sem az alkotmány fogalma alá tartozó írott jogi normák köre nem adható meg egzakt jelleggel. Vagyis a történeti alkotmányoknak vannak olyan részei, amelyek tekintetében széleskörű egyetértés van abban, hogy azok az adott állam alkotmányához tartoznak, míg más normák besorolása vitatott. A büntető eljárások esetleges önkényességével szembeni garanciát jelentő 1679-es angol Habeas Corpus Act tekintetében a jogtudományban és a joggyakorlatban ilyen vita nincs: az kétségtelenül az angol történeti alkotmány magjához tartozik.
- 20 MITCHELL, C. J.: *The French Legislative Assembly of 1791*. E. J. Brill, Leiden – New York – København – Köln, 1988, 2. o.
- 21 LEBOVITZ, Adam: *Franklin Redivivus: The Radical Constitution, 1791-1799*. *American Journal of Legal History*, 2017, Vol. 57, 1-50. o.
- 22 Érdekes, hogy – bár nem tekinthető alkotmánynak – az 1789-es francia

bírói hatalmi ág szervezeti függetlenségéről, vagy a kétszeres büntetőjogi értékelés tilalmáról (*ne bis in idem*). Az amerikai alkotmány eredeti szövegében szintén szó volt a *habeas corpus writ*ről mint amelynek gyakorlását csak lázadás vagy ellenséges támadás idején lehet felfüggeszteni; avagy az esküdtszéki tárgyaláshoz való jogról (kivéve az ún. *impeachment* eljárásokat). Az Ötödik Alkotmánykiegészítés rendelkezett arról, hogy senki nem köteles tanúskodni a saját maga ügyében; hogy ugyanazért a cselekményért senkit ne vonhassanak kétszer büntető eljárás alá (*ne bis in idem, double jeopardy clause*); vagy hogy „megfelelő eljárás nélkül” („*without due process of law*”) senkit ne foszthassanak meg életétől, szabadságától vagy tulajdonától.²³ A klasszikus eljárási jogokat, az eljárás tisztességességét garantáló alkotmányos rendelkezéseket a büntető eljárásokra nézve a Hatodik Alkotmánykiegészítés tartalmazta; ez kimondta büntető ügyekben a terhelt gyors és nyilvános tárgyaláshoz való jogát, a törvény által előzetesen meghatározott, illetékes esküdtszékhez való jogot, a zsűri elfogulatlanságának követelményét, a vád természetéről és okáról való tájékoztatáshoz való jogot, a tanúvallomások megismerésének a lehetőségét (avagy, az állam oldaláról, a tanúkkal való szembesítésnek a kötelezettségét) és a mentő tanúk meghallgattatásához való jogot, továbbá a védelemhez (védőügyvéd közreműködéséhez) való jogot. E jogok tényleges érvényesítése azonban csak később [az Egyesült

Deklaráció, vagyis az Emberi és polgári jogok nyilatkozata szintén szólt a *habeas corpus*ről; megfogalmazta továbbá az ártatlanság vélelmét is.

- 23 A „*due process*” klauzulának van egy szubsztantív jelentéstartalma is, amennyiben az az amerikai „bírói felülvizsgálat” („*judicial review*”) intézményén keresztül a törvényhozás alkotmányosságának ellenőrzésére is kiterjedt. (Vö.: BADÓ Attila: Az igazságszolgáltató hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata, 197-198. o. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 163-209. o.) Eljárási jogi oldalról viszont a „*due process*” jóval több, mint a bírósági eljárásokra vonatkozó követelmény: „[a]z Egyesült Államokban a szövetségi bíróságok értelmezése alapján a megfelelő eljárás mindazon ügyekre érvényes, ahol az állampolgár és az állam kapcsolatba kerül egymással. Vagyis nem csupán az igazságszolgáltatással szemben megfogalmazott elvárás, hanem bármilyen állami eljárás területére vonatkozó követelmény, aminek az állam egész működését át kell hatnia.” (BADÓ: i. m., 198. o.)

Államokban 1803-tól,²⁴ Európában pedig csak a XX. századtól (a legtöbb országban csak közvetlenül a II. világháborút követően, vagy még később)] történik meg, és csak ekkortól jön létre – az alkotmánybíráskodás révén – ténylegesen az alkotmányos jogok, elvek és értékek működési szférája a jogban.

Az alkotmányos jogok alapjául szolgáló emberi jogoknak – Karel Vašák kategorizálása alapján²⁵ – hagyományosan három generációját különböztetik meg. Az első generációs emberi jogok a felvilágosodás menetében, döntően a XVIII. század végétől kezdődően elismert és megfogalmazott (de alapjait tekintve már a XVII. század elejétől igényelt) politikai²⁶ és polgári jogokat²⁷ jelentik, amelyek „negatív” jogok abban az értelemben, hogy az államot e jogok megsértésétől való tartózkodásra, a jogok által védett szabadságszférába való be nem avatkozásra kötelezik. A második generációs emberi jogok az ún. gazdasági, szociális és kulturális jogok, amelyek a XIX. század végétől, XX. század elejétől már nem az egyének negatív jellegű szabadságát, vagyis állami beavatkozástól való mentességét garantálják, hanem az államot a megélhetés, a munkavállalás, illetve a társadalmi életben való aktív részvétel lehetővé tétele érdekében tevőleges cselekvésre kötelezik.²⁸ Végül a harmadik generációs emberi „jogok” az ún.

24 *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803) (Az eset leírását lásd pl.: UROFSKY, Melvin I.: *Marbury v. Madison*. Encyclopedia Britannica, 17 Feb. 2021, <https://www.britannica.com/event/Marbury-v-Madison>.) A konkrét előzményekhez és a döntés megszületésének körülményeihez lásd továbbá: NELSON, William E.: *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*. Second Edition, Revised and Expanded. University Press of Kansas, 2018, 90-106. o.

25 E kategorizálás először 1977-ben jelent meg írott formában az UNESCO lapjában. (VASÁK, Karel: *Human Rights: A Thirty-Year Struggle. The Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*. UNESCO Courier, Vol. 30, No. 11, November 1977, Paris, 29. o.)

26 Pl.: választójog, közhivatal viseléséhez való jog.

27 Ezek az ún. klasszikus szabadsági jogok: szólásszabadság, sajtószabadság, gyülekezési szabadság, egyesülési szabadság, mozgásszabadság; tulajdonhoz való jog; élethez való jog; testi integritáshoz való jog; stb.

28 Ilyenek a munkához való jog, a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog, pihenéshez való jog, szociális biztonsághoz való jog, művelődéshez való jog, a tudományos kutatás szabadsága, tanszabadság stb.

„szolidaritási jogok”, amelyek a XX. század végétől olyan, alanyi jogként nem elismert kívánalmakat fogalmaznak meg, amelyek egyéni garatalása és egyéni gyakorlása a védeni kívánt érdekek természete miatt lehetetlen, és amelyek tipikusan az államok együttműködését feltételezik, az emberiség egésze érdekeinek védelmezése végett.²⁹ Bár maga Vašák nem határozta meg a különböző generációk egyes konkrét jogait, de általános felfogás szerint a tisztességes eljáráshoz való jog (az „eljárás jogok”), illetve az azt átfogó törvény (bíróság) előtti egyenlőség – a szubsztantív polgári és politikai alapjogok mellett – az első generációs emberi jogok körébe sorolható.³⁰

A legtöbb alkotmányos jognak két oldala van, egy szubjektív és egy objektív oldal. A *szubjektív oldal* azt jelenti, hogy az adott alkotmányos jogra alanyi jogként lehet hivatkozni, vagyis bármely egyén, akit az adott alapjog megillet, az adott alkotmányos jog alapján személyes jogvédelmet kaphat, ha valaki az ő alapjogát megsértette. A szubjektív oldalból, vagyis az alkotmányos jog alanyi jogi jellegéből kétféle állami kötelezettség keletkezik: egy negatív (tartózkodási) és egy pozitív (tevéleges) kötelezettség. A *negatív kötelezettség* azt jelenti, hogy az állam az alanyi alapjogok megsértésétől fő szabályként köteles tartózkodni: az állam az alanyi joggal biztosított személyes szférába nem avatkozhat be (kivéve, ha a beavatkozásnak alkotmányos indoka van – erre az alkotmányok vagy az alkotmánybíróságok különböző teszteket és mércéket dolgoznak ki).³¹

29 Vasak szavaival: these rights „can only be implemented by the combined efforts of everyone: individuals, states and other bodies, as well as public and private institutions”. (VASAK: i.m., 29. o.) „Such rights include the right to development, the right to a healthy and ecologically balanced environment, the right to peace, and the right to ownership of the common heritage of mankind.” (VASAK: uo.) Továbbá ma már ilyeneként ismerik el a kollektív nemzetiségi jogokat, az ún. fogyasztói jogokat, illetve legújabban az egészséges élelemhez és az ivóvízhez való jogot is.

30 Vö. pl.: SCHANDA Balázs: Emberi jogok. In: Magyar Politikai Enciklopédia, Mathias Corvinus Collegium – Tihanyi Alapítvány, 2019, 126. o.; HALMAI – TÓTH: i.m., 82-83. o.

31 Így az állam e tartózkodási kötelezettségéből fakadóan nem sértheti meg a személyek mozgásszabadságát, gyülekezési szabadságát, vallásszabadságát, magánszféráját stb., mert ezeket az egyéni, az ember morális lény voltából fakadó igényeket az alapjogok még az állammal szemben is védik (sőt

A *pozitív* kötelezettség ezzel szemben azt jelenti, hogy az állam nemcsak tartózkodni köteles attól, hogy maga megsértse ezeket az alkotmányos alanyi jogokat, hanem azt is köteles tevőlegesen biztosítani, hogy az egyének ilyen szabadságjogait más vagy mások se sértsék meg. Azaz köteles tiltani az ilyen, szabadságszférába való mások általi beavatkozást, és köteles olyan eljárási rendszert működtetni, amely szankcionálni és ezáltal a jövőben megakadályozni képes azt, hogy mások az egyéni szabadságot korlátozzák.³² Végül az alapjogok *objektív oldala* azt jelenti, hogy az állam kötelezettségei nem merülnek ki az egyéni jogvédelem (az alanyi jogi oldal) biztosításában, hanem az köteles olyan intézményrendszert fenntartani, amely az adott alapjog alapjául szolgáló értéket önmagában, vagyis az egyéni jogsérelmekről függetlenül is védi.³³

Annak alapján, hogy egy alkotmányos jog biztosítja-e a szubjektív (egyéni, alanyi jogi) jogvédelmet, vagy csak intézményvédelmi kötelezettséget ír elő az állam számára, esetleg csak szimbolikusan kinyilvánítja elkötelezettségét meghatározott célok megvalósítása iránt, ám semmilyen konkrét, számon kérhető kötelezettséget nem fogalmaz meg, *háromféle alkotmányos normáról*³⁴ beszélhetünk: alanyi jogokról; intézményvédelmi kötelezettséget megfogalmazó alkotmányos rendelkezésekről; államcélokról. Az *alanyi jogok* – mint láttuk – olyan alkotmányos jogosultságok, amelyek az egyes egyéneket személyükben védik. A pusztán *intézményvédelmi kötelezettséget megfogalmazó alkotmányos rendelkezések* olyan alkotmányos normák, amelyek megsértésére egyénileg nem lehet

történetileg éppen az állam korlátozására jöttek létre az ilyen alkotmányos jogosultságok).

32 A szankció lehet polgári jogi (kártérítés, sérelemdíj), közigazgatási jogi, szabálysértési, a legsúlyosabb esetekben pedig büntetőjogi is.

33 Vagyis az állam köteles olyan feltételeket teremteni, amelyek között ez az érték (az államtól immáron teljesen függetlenül is) biztosítható és támogatható (ez az állam ún. *intézményvédelmi kötelezettsége*). Magyarországon az alkotmányos jogok ezen funkcióját az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban fogalmazta meg először.

34 A „jog” szó használata itt nem pontos, mivel az arra utal, hogy ezen alkotmányos rendelkezéseknek alanyi jogi jellegük van; a terminológiai kiforratlanság miatt azonban a szó használata indokolható.

hivatkozni, de amelyekkel szemben az állam nem lehet közömbös, ezért védelmükre olyan szabályozást kell kialakítania, amely képes garantálni az ilyen rendelkezés által védeni kívánt értéket.³⁵ Végül az államcélok olyan deklarációk, amelyek az állam által fontosnak tartott társadalompolitikai célkitűzéseket rögzítik, anélkül azonban, hogy e célok megvalósítására az államnak konkrét kötelezettsége lenne. A tisztességes eljáráshoz való jog alanyi jog, mert egyéni, szubjektív jogosultságot jelent, amelyből mind a jog megsértésétől való állami tartózkodás, mind a jog tevőleges biztosítása (megfelelő tételes jogi eljárási garanciarendszer felállítása és annak hatékony működtetése) levezethető.

Végül megemlítendő, hogy az alkotmányos jogok – korlátozhatóságuk szerint – kétfélék lehetnek: abszolút és relatív jogok. Utóbbiak (a konkrét esetben az adott alkotmányos joggal ütköző más alkotmányos jogok vagy értékek érvényesülése érdekében, pontosan kidolgozott alkotmányos tesztek és mércék alapján) korlátozhatók, előbbiek nem. Az abszolút jogok korlátozhatatlansága két tényezőn nyugodhat, ennek alapján egyrészt léteznek fogalmilag korlátozhatatlan jogok: ilyen például a gondolat-szabadság, avagy a lelkiismereti és vallásszabadság részjogosítványának számító szabadság a vallás vagy más meggyőződés megválasztására vagy megváltoztatására; és vannak normatív korlátozhatatlan jogok, amelyek korlátozhatatlansága nem „a dolgok természetéből” következik, hanem alkotmányozói értékválasztáson (végső soron az ember fent már említett filozófiai lényegének elismerésén) alapul. Magyarországon utóbbi körbe tartozik az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog; a kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma; a (rab) szolgaság tilalma; az emberkereskedelem tilalma; az a tilalom, hogy tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi

35 Az egészséges környezethez való „jog” például ilyen, alanyi jogi oldal nélküli állami intézményvédelmi kötelezettséget jelent: senkinek nincs alanyi joga arra, hogy közvetlenül az egészséges környezethez való jogának megsértésére hivatkozva az állami szervek fellépését kérje például egy szennyező üzem működésének betiltására vagy a belvárosi autóforgalom csökkentésére, az állam azonban nem lehet közömbös az egészséges környezeti feltételek iránt, így köteles olyan feltételrendszert kialakítani, amely a környezeti szempontokat figyelembe veszi.

vagy tudományos kísérletet végezni; az eugenika, a szervkereskedelem és a klónozás tilalma. A hatályos Alaptörvény úgyszintén korlátozhatatlannak ismeri el a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* büntető anyagi jogi jellegű (eredetű) elveit. A kifejezetten eljárási jogok közül pedig az ártatlanság véelmét, a védelemhez való jogot, továbbá a *ne bis in idem* elvét (azaz a többszörös büntetőjogi értékelés tilalmát) tekinti ilyennek.

3. A tisztességes eljáráshoz való jog nemzetközi elismerése

Habár a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részelemei, mint láttuk, már a XVIII. század végi kartális alkotmányokban megjelentek, továbbá e jogot hagyományosan az első generációs emberi jogok körébe soroljuk, mégis, a XX. század közepéig kellett várni arra, hogy mértékadó nemzetközi jogi dokumentumok megfogalmazzák azt mint az államokkal szembeni elvárás és/vagy mint kikényszeríthető alanyi jogot. Az első jelentősebb nemzetközi jogi dokumentum az ENSZ keretében, 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, amelynek 8. cikke a bírósághoz fordulás jogát,³⁶ 9. cikke a *habeas corpus* elvét,³⁷ 10. cikke pedig a *par excellence* tisztességes eljárás egyes részelemeit fogalmazza meg: „Minden személynek teljesen egyenlő joga van arra, hogy ügyét független és pártatlan bíróság méltányosan és nyilvánosan tárgyalja, s ez határozzon egyrészt jogai és kötelezettségei felől, másrészt minden ellene emelt bűnügyi vád megalapozottsága felől.”

Az Európa Tanács keretében létrejött, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye, EJEE) a 13. cikkében a hatékony jogorvoslathoz való jogról,³⁸ az 5. cikkében

36 „Minden személynek joga van az alkotmányban vagy a törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért folyamodni.”

37 „Senkit sem lehet önkényesen letartóztatni, őrizetbe venni vagy száműzni.”

38 „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

a *habeas corpus*ról, a 6. cikkben pedig a szoros értelemben felfogott tisztességes eljárásról rendelkezik; utóbbi körében részletes katalógust ad az eljárásban részt vevő (vagy az eljárásban való részvételben érdekelt) személy alapvető eljárási jogairól, valamint annak korlátozhatóságának szempontjairól. A 6. cikk 1. pontja szerint „[m]indenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.” A 6. cikk 2. pontja az ártatlanság vélelmét deklarálja,³⁹ míg a 3. pont a védelemhez való jog részjogosítványairól ad minden más nemzetközi egyezménynél részletesebb katalógust.⁴⁰

39 „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították.”

40 „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy a) a legrövidebb időn belül tájékoztassák olyan nyelven, amelyet megért, és a legrészletesebb módon az ellene felhozott vád természetéről és indokairól; b) rendelkezzen a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel; c) személyesen, vagy az általa választott védő segítségével védekezhessen, és ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet; d) kérdéseket intézzen vagy intéztessen a vád tanúhoz és kieszközölhesse a mentő tanúk megidézését és kihallgatását ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogy a vád tanút megidézik, illetve kihallgatják; e) ingyenes tolmács álljon rendelkezésére, ha nem érti, vagy nem beszél a tárgyaláson használt nyelvet.”

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE), amelyet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án fogadtak el, szintén tartalmaz – méghozzá szokatlanul részletes – szabályozást az előzetes letartóztatás bírói kontrolljára és minimális tartalmi előfeltételeire, valamint lényeges körülményeire (9. és 10. cikk); a kiutasítási eljárás tisztességességére (13. cikk); továbbá a *par excellence* tisztességes bírósági eljárásra (14. cikk) is. Utóbbi még az EJEE rendelkezéseinél is részletezőbb: az 1. pont szerint „[a] bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. A sajtót és a nyilvánosságot ki lehet zárni a tárgyalás egy részéről vagy az egész tárgyalásról mind erkölcsi okokból, a demokratikus társadalom közrendjének, vagy az állam biztonságának védelme érdekében, mindakkor, amikor a felek magánéletének érdekei azt követelik, mind pedig a bíróság által feltétlenül szükségesnek ítélt mértékben, az olyan különleges körülmények fennállása esetén, amikor a nyilvánosság ártana az igazságszolgáltatás érdekeinek; azonban minden büntető vagy polgári ügyben hozott ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, kivéve, ha a fiatalkorúak érdekei mást kívánnak, vagy ha az eljárás házassági jogvitára vagy gyermekek gyámságára vonatkozik.” E cikk 2. pontja (az EJEE-beli felépítéshez hasonlóan) az ártatlanság vélelméről rendelkezik;⁴¹ a 3. pont (szintén az EJEE-nél tapasztalatokhoz hasonlóan) a védelemhez való jog különböző szegmenseit részletezi (még az EJEE-nél látottnál is precízebben);⁴² egy további (az EJEE esetében már hiányzó), 4. pont

41 „Bűncselekmény elkövetésével vádolt minden személynek joga van arra, hogy ártatlannak tekintésük mindaddig, amíg bűnösségét a törvény szerint be nem bizonyították.”

42 „Az ellene emelt vád elbírálásakor mindenkinek teljes és egyenlő joga van legalább a következő biztosítékokra: a) a legrövidebb határidőn belül egy általa értett nyelven részletesen tájékoztassák az ellene emelt vád természetéről és okáról; b) megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezzen védelme előkészítésére és az általa választott védővel való érintkezésre; c) indokolatlan késedelem nélkül tárgyalják az ügyét; d) a tárgyaláson személyesen jelen lehessen, személyesen vagy az általa választott védő útján védekezhessen; amennyiben védője nin-

szól a fiatalkorúakkal szembeni speciális eljárás követelményéről.⁴³ Az 5. pontban megjelenik a büntető eljárások vonatkozásában a jogorvoslathoz való jog is; végül a 6. pont a jogtalanul elítélt személy kártalanításra való jogáról,⁴⁴ a 7. pedig a *ne bis in idem* elvéről⁴⁵ rendelkezik.

Végül ki kell emelni az Európai Unió Alapjogi Chartáját (a továbbiakban: Charta),⁴⁶ amely az utolsó nagy, mértékadó szupranacionális jogforrás a tisztességes eljáráshoz való jog vonatkozásában. A Charta újdonsága, hogy az eljárás tisztességességének követelményét, már nem pusztán a bírói eljárásokra vonatkoztatja, hanem abba beleérti az európai uniós szervek előtti egyéb eljárásokat, vagyis (az egyszerűség kedvéért) az EU szintjén „hatóságinak” nevezhető eljárásokat is (a belső, állami jog

csen, tájékozottasság a védő választására vonatkozó jogáról; és minden olyan esetben, ha az igazság érdekei ezt megkövetelik, hivatalból védőt rendeljenek ki számára, éspedig ingyenesen, amennyiben nem rendelkezik a védő díjazásához szükséges anyagi eszközökkel; e) kérdéseket intézhessen vagy intéztesse az ellene valló tanúkhöz, és a mellette valló tanúk ugyanolyan feltételek mellett jelenhessenek meg és legyenek meghallgathatók, mint az ellene valló tanúk; f) díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet; g) ne lehessen kényszeríteni arra, hogy saját maga ellen tanúskodjék vagy beismerje bűnösségét.”

43 „A fiatalkorú személyek esetében az eljárásnak figyelemmel kell lennie az életkorukra és az átnevelésükhöz fűződő érdekekre.”

44 „Amikor valakit bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélnék és ezt követően az elítélését hatályon kívül helyezik vagy kegyelemben részesítik azért, mert egy új vagy újonnan feltárt tény azt bizonyítja, hogy téves döntés született, azt a személyt, aki ilyen elítélés következtében büntetést állt ki, a törvénynek megfelelően kártalanítani kell, kivéve, ha bizonyítást nyer az, hogy a nem ismert ténynek kellő időben való fel nem tárása teljesen vagy részben neki róható fel.”

45 „Senkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítélték vagy felmentették.”

46 A Charta hivatalos száma: 2000/C 364/01. Szövegét még a Nizzai Szerződés szövegével együtt alkották meg, és az 2000. december 18-án jelent meg Az Európai Unió Hivatalos Lapjában (Official Journal of the European Communities). Hivatalos magyar nyelvű, 2007/C 306/01. közleményszámú verzióját Az Európai Unió Hivatalos Lapjának 2007. december 17-i száma tartalmazza.

szerinti hatósági eljárásokkal ugyanakkor nem foglalkozik). Ez utóbbi jog a Charta 41. cikkében kap részletezést, „a megfelelő ügyintézéshez való jog” elnevezés alatt, eszerint: „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. (2) Ez a jog magában foglalja: a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen, c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják. (3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat. (4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”⁴⁷ Ehhez képest a bírósági eljárásokkal kapcsolatos „klasszikus” processzualis jogok felsorolása nem tartogat meglepetéseket: a Charta a 47. cikkben rögzíti a bírósághoz fordulás jogát, a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság követelményét, az eljárási tisztességesség, a nyilvánosság és az ügyek ésszerű időn belüli befejezésének kívánalmát, a (nem büntetőügyek-beni) védelem és képviselő jogát, valamint az arra rászorulóknak esetében a költségmentességhez való jogot;⁴⁸ a 48. cikkben a büntető

47 Ezt egészíti ki a Charta 42. cikke, mely a dokumentumokhoz való hozzáférést biztosítja, bár átfogóbb céllal, nemcsak a hatósági (hivatalos) ügyek intézése megkönnyítésének elősegítése érdekében, hanem általában véve az átlátható működés biztosítása, vagyis a döntéshozatal demokratikus, jogállami jellegének biztosítása végett.

48 Charta, 47. cikk (A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog): „Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Azoknak,

eljárások során érvényesítendő ártatlanság véelmét és a védelemhez való jogot;⁴⁹ az 50. cikkben pedig az uniós *ne bis in idem* elvét.⁵⁰

4. A tisztességes (bíróági és hatósági) eljárás alkotmányos joga Magyarországon

A tisztességes bíróági (vagy más állami) eljáráshoz való jog az 1989. évi XXXI. törvénnyel, vagyis az ún. jogállami alkotmánynovellával került be az Alkotmányba.⁵¹ A 2011-es Alaptörvény a bíróági eljárás kapcsán a korábbi (a szoros értelemben vett tisztességes eljárást, az ártatlanság véelmét, a védelem jogát, valamint a jogorvoslati jogot tartalmazó) szöveget⁵² fejlesztette tovább a XXVIII. cikkben, valamint – a magyar

akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”

- 49 Charta, 48. cikk (Az ártatlanság véelme és a védelemhez való jog): „(1) Minden gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították. (2) Minden gyanúsított személy számára biztosítani kell a védelemhez való jogának tiszteletben tartását.”
- 50 Charta, 50. cikk (A kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma): „Senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”
- 51 Vö: HOLLÁN Miklós – LŐRIK József – OSZTOVITS András – VARGA István – VÉGVÁRI Réka: Bíróági eljárási garanciák, 2009. o. In: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. II. kötet. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2005-2126. o.
- 52 A 2011 végén hatályos szöveg szerint: „57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. (2) A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. (3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt. [...] (5) A

alkotmánytörténetben először – a XXIV. cikkben megfogalmazta a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot is. Előbbi releváns rendelkezései szerint: „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. (3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt. [...] (6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték. (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban pedig az Alaptörvény a következőket tartalmazza: „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. (2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

Ami az előbbit illeti, a tisztességes bírósági eljárással kapcsolatos követelmények egy része már az Alkotmány hatálya alatti alkotmánybírósági gyakorlatban kialakult. Az egyik legfontosabb szempont annak eseti mérlegelést kívánó jellege: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni.

Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.

Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes.”⁵³ A másik e jog korlátozhatatlan mivolta: „[a] tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye”.⁵⁴ E korlátozhatatlanság nem pragmatikus, hanem elvi szempontból jelentős: még „a büntetőeljárás szabályozásakor sem lehet az igazság abszolút, mindenáron és minden eszközzel elérendő cél, mivel éppen a tisztességes eljárás követelményei miatt az eljárás szereplőinek jogai, érdekei védelmében olyan garanciákra is szükség van, amelyek esetenként szűkíthetik az elkövetőre és a bűncselekményre vonatkozó igazság megállapításának lehetőségét. Ilyenek pl. a terhelt joga a hallgatásra, a tanúzási akadályok és mentességek, továbbá a bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett bizonyítékok értékelésének tilalma.”⁵⁵ „Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérvszisztem, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta.”⁵⁶

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt meghozott, 3046/2019. (III. 14.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványait a következőképpen bontotta ki: „[a]z ítékezés minőségét meghatározó követelmények egy részét közvetlenül az Alaptörvényben szabályozott, a tisztességes eljáráshoz való jog nevesített részjogosítványának is tekinthető intézményi és eljárási garanciák jelentik [így a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, a tárgyalás igazságossága, nyilvánossága és az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye [...]]. A végső soron szintén a tisztességes eljáráshoz való jogra mint „anyajogra” visszavezethető, azzal logikai kapcsolatban álló jogosultságok egy másik csoportja önálló alapjogként került megfo-

53 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.

54 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.

55 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.

56 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99.

galmazásra az Alaptörvényben [pl. az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog, lásd: Alaptörvény XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdései]. Vannak továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető, az Alaptörvényben nem nevesített, de az Alkotmánybíróság által elismert részjogosítványok is [pl. a fegyveregyenlőség követelménye [...], az indokolt bírói döntéshez való jog [...]]. E jogosítványokat az eljárási törvények több esetben külön szabályokkal megerősítik és részletszabályokkal kibontják.”⁵⁷

A tisztességes *hatósági* eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] a XXVIII. cikkhez képest kevesebb figyelmet kap, noha jelentősége nem sokkal marad el attól. Igaz, hogy a hatósági döntések, azaz a közigazgatás érdemi, egyedi ügyekben jogot vagy kötelezettséget megállapító határozatai bíróság előtt megtámadhatók, így végső soron önmagában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alapján is a processzualis jogvédelem – a bírósági mérlegelésre vonatkozó alkotmányos előírásokon keresztül, közvetetten – a hatósági eljárásban is biztosítható (illetve biztosítható lenne), mégis, az a tény, hogy az alkotmányozó 2012. január 1-je óta alkotmányos védelmet ad a természetes személyeknek és a nem természetes személy jogalanyoknak a hatóságok közvetlenül alkotmányosértő (alaptörvény-ellenes) jogalkalmazásával szemben, fontos (közvetlen) garanciát jelent az esetleges – és az idő múlásával adott esetben már nehezen jóvá tehető – állami (hatósági) önkénnyel szemben. A XXIV. cikk (1) bekezdésének alkalmazása elsősorban az ún. alkotmányjogi panasz-eljárásokban vetődik fel; ezen Alaptörvényben biztosított jog működésének bemutatásához, alkotmányjogi jelentőségének érzékeltetéséhez két panaszügyet használunk fel.

4.1. Esetelemzés I.: a 19/2015. (VI. 15.) AB határozat

Az ügy indítványozója egy közúti áru fuvarozást végző gazdasági társaság volt, amelynek egyik nyerges vontatója 2013 júliusában a röszkei határátkelőhelyen kívánt kilépni Magyarországról Szerbia irányába. A kiléptetést megelőzően elvégzett tengelysúly-mérlegelés azt állapította meg, hogy az egyik tengelyen a megengedett 10 tonna helyett 13,83 tonna van, ennek

57 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [48].

alapján a Magyar Közút Nonprofit Zrt. 286 893 Ft túlsúlydíj, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága mint elsőfokú vámhatóság pedig 500 000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte a panaszost. A mérés eredményét a megbírságotl kft. munkavállalója, a gépjármű vezetője nem fogadta el, és azonnali újramérlegelést kért úgy, hogy visszatolathasson a mérőműszerre. Ezt azonban a Magyar Közút mérést végző alkalmazottja nem engedte meg, a gépjárművet a mérlegelésre váró sor végére állította vissza, így végül az újramérlegelésre csak az elsőfokú közigazgatási határozat kihirdetése után, 6 és fél órával az első mérést követően került sor. A két mérlegelés között a tehergépkocsi pusztán annyi időre hagyta el a határátkelő területét, hogy visszaálljon a mérlegelésre váró kamionsor végére; a jármű rakterének sértetlenségét, vagyis a rakomány változatlanágát a vámmzárral – e szempontból – egyenértékű ún. feladói zár sértetlensége bizonyította.

Az elsőfokú vámhatósági határozattal szemben a panaszos fellebbezett, ám azt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága mint másodfokú vámhatóság elutasította. A főigazgatóság szerint az elsőfokú hatóság teljes mértékben eleget tett tényállás-megállapítási és bizonyítási kötelezettségének, az általa feltárt tényállás alapos és teljes körű volt, eljárási jogszabálysértést sem követett el, a jogszabályokat helyesen értelmezte és alkalmazta, és a szankció mértéke is megfelelt a jogszabályoknak. A szankció kiszabásának hatósági kötelezettségére vonatkozó szabály kógens: a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdés *h*) pontja szerint (egyebek mellett) a megengedett legnagyobb tengelyterhelést meghaladó járművek közúti közlekedésére vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők.⁵⁸ Mivel a mérőműszer hiteles volt, és

58 A bírság mértéke a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításához és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet 8. mellékletének 1. pontja szerint a megengedett legnagyobb tengelyterhelést 30%-nál nagyobb mértékben meghaladó jármű esetében 500 000 Ft. A 8. melléklet 1. pontjának ma hatályos szabályozása – a bírság összegének változatlan fenntartása mellett – ugyanezen cselekményt még kifejezetten „rendkívül súlyos jogsértésnek” is minősíti.

nem merült fel adat arra vonatkozóan, hogy az hibás adatot szolgáltatott volna, ezért a másodfokú hatóság szerint a mérést végző szervnek nem volt kötelessége az azonnali újramérlegelést biztosítani. A későbbi mérlegelés eredményének pedig a korábban elkövetett jogsértésre és az amiatt kiszabott szankció jogszerűségére nem volt és nem is lehetett hatása, lévén az újramérlegelés eredménye csak a továbbközlekedés szempontjából bír jelentőséggel, a már megtett útra vonatkozóan nem. Ez utóbbi vonatkozásában hivatkozott a meghatározott össztsömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló 13/2010. (X. 5.) NFM rendelet 9. § (3) bekezdésére, amely szerint „[a]z ellenőrzés helyszínén – ha a jármű vezetője a tengelytúlterhelést a rakomány átrendezésével, illetve lerakásával megszünteti – az ellenőrző hatóság, illetve a mérést végző egyéb szervezet egy alkalommal engedélyezi az újramérlegelést, amennyiben átrakodás történt. Az újramérlegelés adatai a már megtett útra vonatkozóan nem érvényesek, azoknak csak a továbbközlekedés szempontjából van jelentőségük.” Mivel nem bizonyítható, hogy a két mérlegelés között nem történt kirakodás, illetve rakományátrendezés, ezért a mérési jegyzőkönyvben feltüntetett, az első mérésre vonatkozó adatok valósága tekintetében nem merült fel kétség. Mindezek okán a főigazgatóság a fellebbezést mint alaptalant elutasította.

E másodfokú közigazgatási határozattal szemben a későbbi indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, keresetét azonban a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével elutasította. A bíróság szerint a hatóság a tényállás valóságának bizonyítására vonatkozó – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdése által előírt – kötelezettségének eleget tett, a mérés eredményét hitelesen igazolta, a felperes panaszos pedig nem hivatkozott olyan bizonyítékra, amely megkérdőjelezte volna a mérőeszköz hitelességét vagy a mérésnek a technológiai leírástól való eltérését, illetve azt sem állította, hogy üzemzavar okozta volna a mérési eredményt. Ezek hiányában az eredményt megfelelőnek kellett tekinteni, mivel „a mérés téves eredményre nem vezethet”; emiatt a bíróság a kft. felperes egyéb bizonyítási indítványait is elutasította. A felperes kérelme ellenére így nem rendelt ki szakértőt, és tanúkat sem hallgatott ki; a tényállást kizárólag a mérési jegyzőkönyvre alapította,

amely mint közokirat a határozat meghozatala alapjául szolgáló tényeket közhitelesen tartalmazta. Ebből a szempontból a bíróság szerint a bíróság jogszerűsége tekintetében a második mérésnek sem volt relevanciája.

Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete alaptörvény-ellenes, mivel az mind az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, mind a XXVIII. cikk (1) bekezdését sértette, ezért a bírói döntést megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság szerint mind a közigazgatási hatóságok, mind az azok által meghozott első-, illetve másodfokú hatósági határozatot felülbíráló közigazgatási és munkaügyi bíróság elmulasztották biztosítani azokat a feltételeket, amelyek révén az ügyfél, vagyis a megbírságot társaság megkísérelhette volna igazolni állításai valóságát. Ennek eredményeként az eljáró szervek megfosztották a panaszost azon lehetőségtől, hogy érdemben megkérdőjelezze a közigazgatási bíróság kiszabása alapjául szolgáló mérés eredményét, illetve ezzel kapcsolatban egyáltalán a bizonyítást megkísérelje.

Az eljárás egyoldalú volt, abban mind a hatóságok, mind a bíróság kizárólag a mérést végző nonprofit zrt. által felhozott bizonyítékokat vették figyelembe, ám a mérés eredményének valóságával kapcsolatos, megalapozott indítványozói kételyeket – a panaszos ügyfél erre irányuló bizonyítási indítványai ellenére – nem vizsgálták meg. A megbírságot társaság gépkocsiveetője már az ellenőrzést követően, azonnal újramérlegelést kért, vitatva az első mérlegelés eredményét. Az ismételt mérlegelés érdekében csak annyi időre hagyta el a határátkelő területét, amennyi idő alatt megfordul és a sorba beáll; a rakomány azonosságát a sértetlen feladói zár igazolta, így az első mérést követő le- vagy átrakodás megtörténtét (amely a két mérés közötti eltérést okszerűen igazolhatta volna) nemcsak az arra szolgáló idő hiánya, hanem a feladói zár sértetlensége is kétségessé tette. A peres eljárásban maga a hatósági jogi képviselő is elismerte, hogy befolyásolhatja a mérés eredményét, ha a kamion nagy sebességgel halad át a mérlegen; emellett a felperes amiatt is kérte a bíróságtól szakértő kirendelését, hogy az választ adjon arra, vajon okozhatta-e az is a mérési eredmények közötti eltérést, hogy az első méréskor a tengely fel volt emelve, míg a másodiknál le volt engedve, vagyis hogy a tengely máshogy állt a két mérés elvégzésekor, amely bizonyítási indítványt azonban a bíróság elutasított. Indítványozta továbbá a felperes a gépjárművezető és a mérést végző nonprofit zrt. hely-

színen levő alkalmazottainak a tanúkénti meghallgatását is, de a bíróság, ezt is szükségtelennek tartva, szintén elutasította.

Mindezek miatt sem a hatósági eljárás, sem az annak eredményeként meghozott közigazgatási határozat felülvizsgálatára szolgáló bírósági eljárás nem biztosította a hatékony jogvédelem követelményét. A bíróság azáltal mulasztotta el e követelményt érvényesíteni, hogy nem engedélyezte a hatóság által megállapított tényállás megalapozottságának kétségbe vonására elvileg alkalmas bizonyítási cselekmények megtételét, ezáltal eszköztelessé téve a gazdasági társaságot a bíróságot kiszabó alperes hatósággal szemben. A súlyos szankció – a kérdéses jogsértés esetén – indokolt lehet, ám ezzel együtt kell, hogy járjon az azt kiszabó hatóságok fokozott felelőssége: döntéseiket kellő körültekintéssel és teljes alapossággal kell meghozniuk. Ez jelen ügyben – a Ket. 50. § (1) bekezdésével ellentétes módon – nyilvánvalóan elmaradt, ennek ellenére e tény a bíróság nem értékelte olyan súlyúnak, amely a a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 339. § (1) bekezdése szerinti, az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés miatt a hatósági határozat hatályon kívül helyezését és a közigazgatási határozatot hozó szerv új eljárásra kötelezését indokolta volna. *Bár sem a hatóságok, sem maga a bíróság nem sértett meg semmilyen konkrét eljárási rendelkezést, az eljárás egésze, a bizonyítási lehetőségek egyoldalúsága összességében mégis egy olyan eljárást eredményezett, amelyet alkotmányos szempontból nem lehet tisztességesnek tekinteni.*⁵⁹

59 A bírósági határozat megsemmisítése mellett az Alkotmánybíróság – a határozat 2. pontjában – a 13/2010. (X. 5.) NFM rendelet hiányosságai miatt azt is megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a közlekedésért felelős miniszter nem biztosította a tehergépjármű tengelyterhelésének ellenőrzése során az ügyfél számára az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tényleges érvényesülésének lehetőségét, mivel ezen NFM rendelet egyáltalán nem tartalmaz olyan szabályt, amely az ügyfél (vagy annak jelenlévő alkalmazottja) számára vitatni engedné az első mérés eredményét. Ezáltal az első mérlegelés eredménye kétségbevonhatatlan, gyakorlatilag megváltoztathatatlan, amely az ügyféli jogok jelentős mértékű és indokolatlan korlátozása okán ellenkezik a tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított joggal.

A döntés *ratio decidendi*-je, egyszersmind a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog lényegi tartalma tehát az, hogy *e jog az eljárás egészén végigbúzódo* olyan követelmény, amely akkor is sérülhet, ha egyébként az eljáró hatóságok, illetve bíróságok formálisan minden eljárási szabályt betartottak. Az eljárás egyrészt csak akkor tisztességes, ha a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfélnek érdemben lehetősége van a hatóság által megállapított tényállást vitatni, az arra vonatkozó bizonyítékait előterjeszteni, amelyeket a hatóság ténylegesen köteles megvizsgálni. Másrészt, ha a bíróság a hatósági eljárás során meghozott, az ügyfelet közigazgatási bírsággal sújtó határozattal szemben előterjesztett bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet érdemben megvizsgálja, az abban foglalt, releváns bizonyítási indítványoknak eleget tesz, és a tényállást kellő körültekintéssel megállapítja. *Az ügyfél nem válhat kiszolgáltatottá a hatóság akaratának*, nem függhet jogsértőnek tartott cselekményének az elbírálása kizárólag a hatóság jóindulatától. Lehetőséget kell tehát számára biztosítani arra, hogy a hatóság által megállapított tényállás helytállóságának vitatására alkalmas, releváns indokait előterjeszthesse és azokat a hatóság a bizonyítás során érdemben értékelje. Ha pedig ezt a hatóság nem teszi meg, a bíróság kötelessége a hatósági határozatot az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés miatt hatályon kívül helyezni, és a hatóságot új eljárásra kötelezni.

4.2. Esetelemzés II.: az 5/2017. (III. 10.) AB határozat

Az e határozat⁶⁰ alapjául szolgáló ügyben az indítványozó, egy cérna-gyártással foglalkozó jogi személy a gazdasági tevékenysége során 2013 elején a határértéket mintegy két és félszeresen meghaladó sótartalmú szennyvizet bocsátott a közcsatornába. A Fővárosi Csatornázási Művek (FCsM) 2013 januárjában erről egy tájékoztató levelet küldött ki a panaszosnak, majd a 2013. március 4-én elvégzett ellenőrző mérés során

60 A határozatról és annak megalkotása körülményeiről, valamint dogmatikai konzekvenciáiról lásd részleesebben: 5/2017. (II. 10.) AB HATÁROZAT – SZANKCIÓALKALMAZÁS HATÁRIDEJE In: GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – ZAKARIÁS, Kinga (szerk.) Az Alkotmánybírósági gyakorlat : Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata. 2. köt. Társadalomtudományi Kutatóközpont, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2021, 705-719. o.

megállapította, hogy a cérnagyár e tájékoztatás folytán a határérték alá csökkentette a kibocsátott szennyvíz sótartalmát. Ennek alapján, a jogi személy által vállalt és elvégzett korábbi önellenőrzés hiányában, szennyezéssel érintett időszaknak a 2013. január 1. és 2013. március 3. közti időszak minősült; a bírság pontos összegét azonban – a bírság általános jellege miatt – csak a 2013. évi teljes vízkibocsátási adatok alapján, 2014-ben lehetett megállapítani. Az FCsM az ehhez szükséges számításokat 2014 elején elvégezte, bírságg kiszabási javaslatát pedig 2014. február 18-án küldte meg az akkor hatáskörrel rendelkező hatóságnak, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségnek, melyhez az 2014. február 25-én érkezett be. Az e közigazgatási hatóság jogutódjaként eljáró Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság határozatával 2015. február 17-én a csatornabírságot ki is szabta, az FCsM javaslatában szereplő közel kilencmillió forint összegben, melyet a másodfokon eljáró BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) 2015. április 14-én meghozott határozatával helybenhagyott.

Az indítványozó e másodfokú határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, kérve elsődlegesen a BM OKF határozatának az elsőfokú hatóság határozatára is kiterjedő hatályon kívül helyezését, másodlagosan pedig az alperesi határozat megváltoztatását. A felperes arra hivatkozott, hogy a szankció kiszabására biztosított határidő eltelt, tekintettel arra, hogy az irányadó jogszabály, nevezetesen a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fvr.) 33. § (1) bekezdése szerint „[a] vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és *a tárgyévet követő év június 30-ig szabja ki.*” Eszerint tehát a bírságolásra csak a tárgyévet követő év június 30-ig van lehetőség; mivel pedig a tárgyévet a peres felek által sem vitatottan a 2013. év volt, így az indítványozó szerint 2014. június 30-át követően a csatornabírságot nem lehetett volna jogszerűen kiszabni.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. Rögzítette, hogy az ügyben két jogszabályhely alkalmazása vetődött fel: egyrészt az Fvr. 33. § (1) bekezdése, másrészt a Ket. 94/A. § (2) bekezdése, amely utóbbi szerint „ha jogszabály eltérően

nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt”. Az Fvr. szerinti határidő kétségtelenül eltelt, míg a Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó egyéves relatív határideje (a hatóság tudomására jutásától számított egy év) nem.

A bíróság – hivatkozással a környezetvédelmi tárgyú közigazgatási hatósági ügyek bírósági felülvizsgálata során követett általános gyakorlatra⁶¹ – úgy ítélte meg, hogy az Fvr. szerinti határidő anyagi jogi, de nem jogvesztő jellegű határidő, ugyanis, ha jogvesztő lenne, annak a jogbiztonság követelménye miatt kifejezetten szerepelnie kellene valamilyen formában az adott jogi rendelkezés szövegében (például úgy, hogy a határidőn túl nincs lehetőség a bírság kiszabására stb.). A hatósági mulasztás (a határidő túllépése) szankciójának a bírságkiszabásra vonatkozó jogi rendelkezésben történő feltüntetése hiányában az Fvr. szerinti anyagi jogi határidő elmulasztása pusztán eljárási jogszabálysértésként vehető figyelembe, amely ugyanakkor a döntés jogalapját nem teszi kétséggé. Mivel tehát ez az eljárási jogszabálysértés a bíróság szerint a konkrét ügyben a határozat érdemére nem hatott ki, így pusztán emiatt a határozat hatályon kívül helyezése nem volt lehetséges. A közigazgatási és munkaügyi bíróság hivatkozott az ítélezési gyakorlat alapjául szolgáló, a Legfelsőbb Bíróság 1/2011. (V. 9.) KK véleményére, amely szerint önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének, ha az az ügy érdemére is kihatott. Mivel jelen ügyben – figyelemmel az 1/2010. közigazgatási jogegységi határozatra (KJE) is – a bíróság szerint nem ez volt a helyzet, a Ket. 94/A. § (2) bekezdése szerinti jogvesztő határidőt pedig a hatóság betartotta, ezért a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felperes keresetét elutasította.

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét megsemmisítette, mivel annak jogértelmezését alaptörvény-ellenesnek, konkrétan a tisztességes *hatósági* eljárás jogával (és kizárólag azzal) ellentétesnek találta. Az Alkotmánybíróság szerint a bíróság által is

61 Lásd pl. a Kúria Kfv.II.37.764/2014/8. számú ítéletét.

észlelt jogszabályi kollízió az Fvr. és a Ket. rendelkezései között fennáll, a Ket. azonban egyértelműen kimondja saját szubszidiaritását, vagyis azt, hogy az abban foglalt egyéves relatív (a hatóság tudomására jutástól számított) és öt éves abszolút (a jogsértéstől számított) határidőt csak akkor lehet alkalmazni, „ha jogszabály eltérően nem rendelkezik”. Jelen esetben azonban jogszabály (a csatornabírság kiszabását lehetővé tevő Fvr.) eltérően rendelkezik, így a Ket. normái nem alkalmazhatók.

Az Fvr.-rel és általában a bírságkiszabási határidőkkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból az következik,⁶² hogy a közigazgatási hatóságok nem szabhatnak ki közigazgatási bírságot abban az esetben, ha az ágazati közigazgatási jogszabályok egyértelmű véghatáridőt állapítanak meg a bírságolásra (különösen akkor, ha ezt naptári napban megállapítva teszik), és e határidő eltelik, függetlenül attól, hogy e rendelkezés megsértéséhez kifejezetten fűz-e a jogalkotó bármilyen jogkövetkezményt a hatóság számára. E jogkövetkezmény ugyanis a tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi követelményéből eleve, önmagában következik. A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy az ügyfelek – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt, mivel ellenkező esetben a határidők jogi szabályozásának funkciója, értelme veszne el.⁶³

62 Figyelemmel a Nemzeti hitvallás azon kitételére is, mely szerint „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.

63 „A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás ügyféli pozíciójában lévő azon jogalanyok, akikkel, illetve amelyekkel szemben a közigazgatási hatóság valamely, az adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt. A közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. egyéves relatív és öt éves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó

A konkrét ügyben született közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés, továbbá az egész, e döntést is inspiráló ítélkezési gyakorlat az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a polgári jogi bíraskodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákra. A közigazgatási szervnek valójában nem *joga*, hanem *hatásköre és illetékessége* (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Következésképpen a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése.⁶⁴ A polgári jogi (mellérendelt felek közötti jogviszonyokra vonatkozó) dogmatikai modell hibás analógia révén történő, közigazgatási jogi jogviszonyokra (alá-fölé rendelt jogalanyok jogviszonyára) történő alkalmazása így jelen ügyben alaptörvény-ellenes jogértelmezést eredményezett.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz ugyanis hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó anyagi jogi határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. Az ugyan önmagában nem alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkotó szabályoz-e ilyen határidőket, és ha igen, hogyan; alkotmányossági kérdés azonban az, hogy amennyiben

határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők.” {5/2017. (III. 10. AB határozat, Indokolás [15]}

- 64 „A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (ex lege) nincs lehetőség.» {5/2017. (III. 10. AB határozat, Indokolás [15]}

a jogalkotó szabályoz ilyeneket, akkor azokat a közigazgatási hatóságok betartják-e, illetve ha nem, akkor ezt a bíróságok a közigazgatási peres eljárás során értékelik-e.⁶⁵ Erre tekintettel az a bírói értelmezés, amely az anyagi jogi szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.⁶⁶ [Az *eljárásjogi* szankcióknál (pl. az adóbírságnál) ugyanakkor nem ez a helyzet; ott – meghatározott alkotmányos szempontok betartásával – szélső esetben akár az elévülési idő leteltéig is van lehetőség a szankcióalkalmazásra.)⁶⁷

5. A tisztességes eljárás szerepe és az eljárási alapjok jelentősége a magyar alkotmánybírói gyakorlatban

Gyakorlati szerepüket tekintve az eljárási alapjogok a magyar alkotmányos („Alaptörvényben biztosított”) jogok között kiemelt jelentőséggel bírnak. Az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az alkotmányjogi panasz, azon belül is – most már – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti (ún. „valódi”) alkotmányjogi panasz;⁶⁸ e hatáskörében az Alkotmánybíróság a bírósági

65 Vö.: 5/2017. (III. 10. AB határozat, Indokolás [16].

66 Hasonló alapokon született döntés egy másik ügyben is, ahol szintén vízvédelmi bírság késedelmes kiszabásáról volt szó, csak abban egy autógyár volt érintett [lásd: 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat; az ügy bemutatását pedig: Tóth J. Zoltán: A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában: az anyagi jogi határidők betartásának kötelezettsége. *Jogelméleti Szemle*, 2020/2. szám, 173-180. o.].

67 Vö.: 25/2020. (XII. 2.) AB határozat.

68 Az összes beérkezett ügy több mint 90%-át az ún. panaszügyek teszik ki. [Ezen belül az összes ügy mintegy 40-40%-át adja az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, ún. közvetlen (normakontrollos) panasz, illetve a „valódi” alkotmányjogi panasz; további mintegy 10%-át pedig a „régí” típusú, a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támadó panaszeljárások

döntéseket megsemmisítő alkotmánybíróági határozatok közel felét nem valamely szubsztantív alapjog, hanem az eljárási jogok (azok közül egy vagy több) sérelme miatt hozta meg.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], a szoros értelemben vett tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], valamint a – tág értelemben vett tisztességes eljáráshoz való jog részét képező, de önálló alkotmányos szereppel és jelentőséggel is bíró – jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] már a kezdetektől fogva, mind a jelen időszakig a legnépszerűbb hivatkozási alapok az indítványozók részéről, és az Alkotmánybíróság maga is ezek megsértésére alapítva hozza meg a legtöbb megsemmisítő döntést. Mindez már a kezdeti években is megfigyelhető volt: a testület a 2012–2017 közötti, az Abtv. 27. §-a szerinti, bírósági döntés(ek)e)t megsemmisítő 54 határozata közül tizenhárom ügyben hivatkozott a tisztességes eljárás jogára (ezek közül kilenc esetben kizárólag a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, háromban a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, egyben pedig egyszerre mindkét említett jog sérelmét állapította meg), kilenc további ügyben pedig a jogorvoslathoz való jogba ütközés miatt mondta ki a támadott bírósági döntések alaptörvény-ellenességét.⁶⁹ Összesen tehát ezen hat évben a „valódi” panaszügyek több mint 40%-ában kizárólag az eljárási alapjogok valamelyikével való ellentét volt a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítésének konkrét indoka (miközben szubsztantív alapjogból nagyságrendileg több van, mint

teszik ki. (Vö: TÓTH J. Zoltán: Az alkotmánybíróági alkotmány- és alapjogvédelem gyakorlata 2012–2020 között, 108. o. In: Jogelméleti Szemle, 2020/3. szám, 94–109. o.) Ugyanez az arány 2015-ben még 90% alatt volt (vö.: Zoltán TÓTH J.: Changes which Occurred in the Role of the Hungarian Constitutional Court in Protecting the Constitutional System, p. 102. In: Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies, 7, 1 (2018), pp. 95–107.), tehát a panaszügyek aránya az összes ügyön belül fokozatosan emelkedik.

69 A 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme mellett hivatkozott a jogorvoslathoz való jog sérelmére is; e döntés érdemben tehát két eljárási alapjog (külön-külön is fennálló) sérelmén alapult.

processzuálisból);⁷⁰ a közigazgatási ügyszakban pedig ez az arány még ennél is nagyobb volt.⁷¹

Jelen sorok írásakor (2022. szeptember 5-i állapot szerint) az Alkotmánybíróság által meghozott, bírósági (jóval ritkábban: és/vagy hatósági) döntést megsemmisítő alkotmánybírósági határozatok száma 139. Az Alkotmánybíróság honlapjáról elérhető alkotmánybírósági statisztika e körben meglehetősen meglehetősen, mert egyrészt abban nem szerepelnek az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján indult azon ügyek, amelyekben az Alkotmánybíróság végül bírósági határozatot semmisített meg [így a 3086/2013. (III. 27.) AB határozat és a 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, amelyek nem az Abtv. 27. §-a, hanem az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszügyként indultak], másik oldalról viszont szerepel bennük kiegészítő végzés [3164/2021. (IV. 22.) AB végzés], felfüggesztő végzés [3134/2018. (IV. 19.) AB végzés] és kijavító végzés [3251/2020. (VII. 1.) AB végzés] is. Szintén módszertani nehézséget jelentett, hogy akkor is a megsemmisítés indokaként van jelezve egy adott Alaptörvényben biztosított jog, ha az ügyben az indítványozó hivatkozott ugyan arra az adott alapjogra, és az ügy a bírói döntés megsemmisítésével is ért véget, de a megsemmisítés indoka nem az adott (a panaszos által hivatkozott), általunk vizsgált eljárási alapjog volt, hanem egy (szintén az indítványozó által hivatkozott) másik. (A többes petítumok statisztikai módszertani kezelése más szempontokból is problémát jelent egy hasonló kutatás során.) Így ugyanis az elérhető statisztika alapján több ügy van feltüntetve úgy, hogy abban egy adott alapjog miatt semmisített meg a testület egy (vagy több) bírói döntést, mint amennyiszer az Alkotmánybíróság ezt ténylegesen tette. Emiatt az ilyen ügyek (illetve az azokban született döntések) egyesével történő áttekintése és elemzése volt szükséges a valós arányok megállapítása érdekében.

70 Vö.: TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos: A „valódi” alkotmányjogi panasz. Kézikönyv jogkereső laikusok és gyakorló jogászok számára. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2019, 17-18. o.

71 Vö.: TÓTH J. Zoltán: A közigazgatási bíráskodás alkotmányossága Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai, 211. o. In: Jogelméleti Szemle, 2018/3. szám, 206-215. o.

Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok, továbbá a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján⁷² benyújtott panaszok (vagyis az ún. választási panaszok) és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 79. § (3) bekezdése szerinti panaszok⁷³ (az ún. népszavazási panaszok) – kiegészítve az eredetileg az Abtv. 26. (1) bekezdése alapján indult, de végül nem a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályok, hanem a bírósági döntések megsemmisítéséhez vezető panaszügyekkel – mindösszesen 139 bírósági (és/vagy hatósági) döntést megsemmisítő határozatot eredményeztek.⁷⁴ E 139 ügy közül mindösszesen 55 olyan akadt, amelyben valamely eljárási alapjog megsértése volt (tipikusan kizárólagosan, ritka kivétellekppen valamely más, szubsztantív alapjoggal együtt) a megsemmisítés indoka. Ez annyit jelent, hogy a „valódi”, bírói döntésekkel szemben benyújtott és a támadott bírói döntés(ek) alaptörvény-ellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével végződött *panaszügyek mindösszesen közel 40%-a* (egészen pontosan 39,6%-a) *dőlt el processzuális alapjogi alapon*. Ezen 55 határozat közül 39 kizárólag a tisztességes *bírósági* eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg, 5 határozat kizárólag a tisztességes *hatósági* eljáráshoz való jog

72 Ve. 233. § (1) bekezdés: „Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.”

73 Nsztv. 79. § (3) bekezdés: „(3) A Ve. 233. § alkalmazása során az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap.”

74 Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a „választási panaszok” nagyobb része statisztikailag csak ebben a rubrikában van feltüntetve, három panaszügyben született döntés [3154/2018. (V. 11.) AB határozat; 18/2019. (VI. 12.) AB határozat; 21/2019. (VI. 26.) AB határozat – utóbbi kettő hivatkozik a tisztességes bírósági eljárás jogára] azonban – kivétellekppen – duplikálva szerepel a statisztikában, azaz a Ve. szerinti panaszok mellett fel van tüntetve az Abtv. 27. § szerinti panaszok körében is. (Ennek egyébként lehetne indokoltsága, annak azonban nincs, hogy a Ve.-s panaszügyek közül miért ez a három, és miért csak ez a három, miközben a több nem.)

sérelmét, 9 alkotmánybíróági határozat kizárólagosan a jogorvoslathoz való jogba ütközés okán nyilvánított bírói döntéseket alaptörvény-ellenesség; további egy olyan határozat volt, amely a tisztességes hatósági és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogok, illetve egy másik, mely a tisztességes bírósági eljáráshoz való és a jogorvoslathoz való jogok együttes sérelmét állapította meg.

Összességében tehát (most az „átfedéseket” is számolva)⁷⁵ a 139, „valódi” alkotmányjogipanasz-ügyben hozott megsemmisítő döntés közül érdemben 41 (a döntések 29,5%-a) a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogon, 6 (a döntések 4,3%-a) a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogon, illetve 10 (a döntések 7,2%-a) a jogorvoslathoz való jogon alapult. Ennek okán – statisztikailag is alátámasztva – egyértelműen kijelenthető, hogy az eljárési alapjogok az alkotmánybíróági gyakorlatban kiemelt jelentőséggel bírnak, és hogy az összes Alaptörvényben biztosított jog közül (ideértve a szubsztantív alapjogokat is) jelentőségében, a bírói praxis ellenőrzésében, a felek alkotmányos jogainak védelmében messze kiemelkednek a tisztességes (bíróági, illetve hatósági) eljáráshoz való jogok.

75 Emiatt a százalékos arányok pusztán összege magasabb, mint a mintában előforduló, eljárési alapjogi alapon bíróági döntést megsemmisítő alkotmánybíróági határozatok fentebb említett 39,6%-os aránya.