

## ÉRETTSÉGI KÖVETELMÉNYEK

1. Az Alkotmánybíróság az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatával (Abh.) a rendszerváltás óta tisztázatlan államszervezeti kérdés megoldására szólította fel az Országgyűlést. A törvényhozásnak 2004. március 31-ig kell megalkotnia azokat a szabályokat, amelyek lehetővé teszik a vizsgálóbizottságoknak az alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdéséből, valamint a 61. § (1) bekezdéséből folyó feladatai hatékony ellátását. A vizsgálóbizottsági tevékenység alapjogi aspektusával kapcsolatban az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a vizsgálóbizottságok tevékenységére vonatkozó szabályozás szintjének elégtelensége miatt [alkotmány 8. § (2) bekezdés]. A megszülető szabályozásnak a fentiekben túl lehetővé kell tennie, hogy a vizsgálóbizottságok az Országgyűlés szervezetén kívül álló személyek jogait és kötelezettségeit érintő döntéseiket határozati formában hozzák meg. Ezáltal biztosítható ugyanis, hogy – többek között – az alkotmány 54. § (1) és 59. § (1) bekezdése által védett, a személyiséghez, a jó hírnévhez, valamint a személyes adatok védelméhez való jogok megsértése esetén – az alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – bírósági jogvédelem álljon rendelkezésre.<sup>1</sup>

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondásán túl az AB a rendszerváltás utáni első, szabadon választott magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvétele tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról szóló 41/2002. (VII. 12.) OGY határozat (Ogyh.) vizsgálata alapján érdemben elbírált és helyt adott egy alkotmányjogi panasznak. Az eredményes alkotmányjogi panasz egyben maga után vonta a határozat meghozatalakor már nem hatályos Ogyh. ex tunc hatályú megsemmisítését, sőt azt az alkotmánybírósági megállapítást is, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a vizsgálóbizottság alkotmányellenesen járt el.<sup>2</sup> A döntés módszertani kérdéseken túlmutató legfőbb érdekessége az ügyben érdemben elbírált alkotmányjogi panasz kezelésével kapcsolatos. Az Abh.-nak az alkotmányjogi panasz formai követelményeire vonatkozó indokolása mögött elsősorban nem egy indítványozóbarát felfogás áll. Az alkotmányjogi panasz elbírálása során inkább az AB és a rendesbíróságok hatásköreinek kölcsönös tiszteltben tartására vonatkozó kérdések vetődnek fel.

Az Abh.-val elbírált ügyben ugyanis azon az áron lehetett érdemi vizsgálat alá vonni az alkotmányjogi panaszt, hogy az AB a rendesbíróságok egyes hatásköreit elvonta, továbbá – kizárólag törvényértelmezést igénylő kérdésben – a Legfelsőbb Bíróság álláspontját bírálta felül. Az AB az adott ügyben kiterjesztette hatáskörét a nem formalizált közhatalmi jogalkalmazói aktusokra azzal, hogy megállapította: az Ogyh.-val létrehozott bizottság az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének ügyében alkotmányellenesen járt el. Az alábbiakban amellet fogok érvelni, hogy az alkotmányjogi panasz a benyújtás időpontjában idő előtti volt, még nem volt érett az elbírálásra, így azt, elsősorban hatalommegosztási megfontolások miatt, az AB-nak vissza kellett volna utasítania. A rendesbíróságok gyakorlatának vizsgálata alapján valószínűsíthető: az alapjogi panasz visszautasítása amellet, hogy a rendesbíróságok hatáskörét tiszteltben tartotta volna, egyben lehetőséget adott volna az indítványozónak, hogy akár rendesbírósági, akár egy későbbi alkotmánybírósági eljárás keretében érvényesítse az esetleges jogsértésből származó igényét.

2.1. Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatáskör szinte az AB működésének kezdete óta konfliktusok forrása volt a rendesbíróságok és az AB között. Ennek egyik oka annak a kérdésnek a tisztázatlansága volt, hogy az alkotmánybírósági eljárás tárgyát képező jogszabályok bírói értelmezésének milyen szerepe lehet a normakontrollra irányuló eljárásokban, a másik oka pedig törvényhozói mulasztás. Az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (Abtv.) a jogerős bírósági ítéletekkel befejezett büntetőeljárásokon kívül nem rendelkezett azokról az eljárási szabályokról, amelyek minden esetben lehetővé teszik, hogy az eredményes alkotmányjogi panasz betöltse jogorvoslati funkcióját. Ennek kapcsán az AB már 1991-ben leszögezte, majd 1998-ban megerősítette, hogy addig, amíg a törvényhozó nem rendezi a perbeli jogerős feloldásának módját, maga az AB fogja meghatározni az egyes ügyekben a jogsérelem orvoslásának módját.<sup>3</sup>

2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának formai feltételeit az Abtv. 48. §-a rögzíti. Ennek (1) bekezdése szerint az alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, egyéb jogorvoslati lehetőségeit már ki-

merítette, illetve más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani az Alkotmánybírósághoz. Az utólagos absztrakt normakontroll eljárástól eltérően alkotmányjogi panasz esetén az indítványozónak bizonyítania kell érintettségét, ez következik az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójából, az eredményes alkotmányjogi panasz jogkövetkezményéből.

Az indítványozó az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez szükséges érintettségét azzal kívánta igazolni, hogy 1990 és 1994 között különböző tisztségekben kormányzati politikai szerepet töltött be, így a vizsgálóbizottság tevékenységi körébe tartozott, hogy vizsgálja a személye és az előző politikai rendszer állambiztonsági szervei közötti esetleges kapcsolatot. Álláspontja szerint a személyét érintő jogsértő vizsgálóbizottsági tevékenység ellen nincs lehetősége bírói jogvédelmet kérni, ezért az alkotmányjogi panasz az egyetlen jogorvoslati eszköz jogsérelme orvoslására.<sup>4</sup>

Az Abh.-val elbírált ügyben az indítványozó közvetlenül, a rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele nélkül megkísérlése nélkül terjesztette elő alapjogi panaszát. Az alkotmánybírói esetjog alapján az indítványozónak kell bizonyítania, hogy a rendelkezésére álló valamennyi rendes jogorvoslati lehetőséget igénybe vette, így amennyiben az eljárás jogerős befejezése előtt<sup>5</sup> terjeszt elő alkotmányjogi panaszt, illetve nem bizonyítja (például a jogerős bírói ítélet csatolásával) a rendes jogorvoslati lehetőségek igénybe vételét, akkor az AB érdemben nem foglalkozik az indítvánnyal.<sup>6</sup>

Az AB azonban nem tekintette irányadónak a formai feltételek vizsgálatát előíró korábbi határozatait. Nem kérte számon az indítványozón a rendes jogorvoslati lehetőségek igénybe vételét, pontosabban az alkotmányjogi panasz benyújtása feltételeinek bizonyíthatatlanságát nem az indítványozó terhére értékelte, hanem érdemben elbírált a panaszt. Az alapjogi panasz érdemi elbírálásához a testületnek jelentős eltéréseket kellett kimutatnia az Abh.-ban elbírált alkotmányjogi panasz és azon ügyek között, amelyekben az Abtv. 48. §-a által megkövetelt bármely formai feltétel hiánya érdemi vizsgálat nélküli visszautasítást eredményezett.<sup>7</sup>

3.1. Az AB a döntés rendelkező részének 1. pontjában in abstracto állapítja meg, hogy a jogsértő vizsgálóbizottsági jogalkalmazói döntésekkel szemben nem áll rendelkezésre az alkotmány 57. § (5) bekezdésével összhangban levő jogorvoslati lehetőség. Ezt a megállapítást az Abh. az alapjogi panasz elbírálásánál úgy konkretizálja, hogy a jogsértő vizsgálóbizottsági adatkezelésből származó igények rendesbírósa-

gok előtt érvényesíthetetlenek.<sup>8</sup> Az AB két megkülönböztető ismérvvel indokolja, miért nem kell az Abtv. 48. §-a szerinti összes követelménynek érvényesülnie az indítványozói jogosultság megállapításához.

Az AB szerint – noha az alapjogi panasz előterjesztője egyik körülményt sem jelölte meg annak indokául, hogy miért közvetlenül az AB-hoz nyújtotta be panaszát – a rendes jogorvoslatok kimerítése azért nem lehetséges, mert egyrészt az országgyűlési vizsgálóbizottságoknak nincs perképességük, másrészt a normatív tartalmú Ogyh. „felülbírlására” nincs hatáskörük a rendesbíróknak.<sup>9</sup> Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy nem az országgyűlési bizottságok perképességének hiánya és nem az Ogyh. rendesbírói „felülbírlhatósága” volt az alkotmányjogi panaszban kifogásolt alkotmányellenes jogszabály, így az alkotmánybírói eljárás tárgya. Az országgyűlési bizottságok perképessége és az Ogyh. rendesbírói eljárásban való alkalmazhatósága az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó, az érdemi vizsgálatot megelőző, az alkotmányossági probléma megoldásához szükségszerűen vizsgálandó törvényértelmezési előkérdés volt.

Az AB számos határozatában hangsúlyozta, hogy a jogszabályok önálló értelmezése, illetve a jogalkalmazás során felmerülő nehézségek feloldása, az egységes jogalkalmazói gyakorlat kialakítása nem az Alkotmánybíró, hanem a rendesbíró hatáskörébe tartozik.<sup>10</sup> „A »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg.”<sup>11</sup> Az AB kizárólag önálló törvényértelmezési kérdést felvető esetben – hatásköri megfontolásból – elhárítja magától az ügy eldöntését, mivel a tényállás és a jogszabály egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése a rendesbírók hatáskörébe tartozik.<sup>12</sup> Természetesen semmi nem zárja ki, hogy egy alkotmányossági döntés igazolásánál szerepet kapjon a vizsgálat tárgyául szolgáló normán kívül más normák értelmezésének eredménye. Gyakran csak rendszerintani értelmezéssel lehet megállapítani az alkotmánybírói eljárás alapját képező norma értelmét. Ezekben az esetekben azonban az AB-nak fokozott figyelmet kell fordítania arra, hogy a jogalkalmazói gyakorlat milyen értelmet tulajdonít ezeknek a normáknak, annak érdekében, hogy a rájuk való hivatkozás megfelelő meggyőző erővel rendelkezzen, illetve ne vonja el a bírói hatalmi ág jogértelmezési hatáskörét. A fentiek tükrében meglepő, hogy az AB az alkotmányjogi panaszra okot adó konkrét eset történeti tényállásának vizsgálatakor (rendelkezik-e perképességgel az országgyűlési vizsgálóbizottság) anélkül hozott döntést, hogy a rendesbírói gyakorlatban érvényesülő értelmezést figyelembe vette volna.

3.2. Az AB a perképesség hiányának kimondásával hallgatólagosan az alapjogi panaszban előadott konkrét tényállásra alkalmazta a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 48–49. §-ait. Ebből az önálló törvényértelmezésből az az implicit következtetés adódik, hogy a rendesbíróság a Pp. 130. § (1) bekezdés e) pontja alapján az igényérvényesítésre szolgáló keresetet idézés kibocsátása nélkül elutasította volna, illetve amennyiben a bíróság a per során észleli a perképesség hiányát, megszüntette volna a pert. Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának alapjául szolgáló megállapítás (azaz a perképesség hiánya) helytálló volta azonban korántsem egyértelmű. A bírói gyakorlat vizsgálata inkább azt valószínűsíti, hogy nem lett volna eljárásjogi akadálya a jogsértőnek tartott vizsgálóbizottsági adatkezelés miatti fellépésnek rendesbíróságok előtt.

A Legfelsőbb Bíróság BH 1997.276. számon publikált döntésében úgy foglalt állást, hogy amennyiben az Országgyűlés vagy az Országgyűlés egyedi szerveként működő, de önálló jogi személyiséggel nem rendelkező bizottság eljárásával vagy egyedi határozatával megsérti kívülálló harmadik személy személyhez fűződő jogát, e jogsértésből eredően a polgári jogi jogviszony az Országgyűlés, illetve a sérelmet szenvedett fél között jön létre. Ebből következően az országgyűlési bizottságok eljárásából eredő jogsértésekre az Országgyűlés mint teljes perbeli jogképességgel rendelkező jogi személy köteles helytállni. Azt az álláspontot, hogy az országgyűlési bizottság által elkövetett jogsértés esetén az Országgyűléssel szemben lehet jogvédelmet igényelni, abban a későbbi döntésében<sup>13</sup> erősítette meg a Legfelsőbb Bíróság, amelyben elhatárolta azt a képviselői minőségben elkövetett jogsértésekért való felelősségtől<sup>13b</sup>. A rendesbíróságok azonban nemcsak abban foglaltak állást, hogy az országgyűlési bizottság eljárása során okozott jogsérelmekért az Országgyűlés köteles helytállni, hanem abban is, hogy a személyes adatok jogosulatlan kezelése, különösen azok nyilvánosságra hozatala személyhez fűződő jogot sért, melynek eredményeként a Ptk. 84. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a polgári jogi felelősség szabályai az irányadók, azaz az eset körülményei függvényében vagyoni és nem vagyoni kár megtérítését lehet követelni.<sup>14</sup> Ehhez azonban a jogsérelmet, azaz a jogosulatlan adatkezelésből eredő kár bekövetkeztét, továbbá a kettő között fennálló releváns okozati összefüggést a károsultnak – itt az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének – kellett volna bizonyítania a perbíróság előtt.

A BÍRÓI GYAKORLAT VIZSGÁLATA INKÁBB AZT VALÓSZÍNŰSÍTI, HOGY NEM LETT VOLNA ELJÁRÁSJOGI AKADÁLYA A JOGSÉRTŐNEK TARTOTT VIZGÁLÓBIZOTTSÁGI ADATKEZELÉS MIATTI FELLÉPÉSNEK RENDESBÍRÓSÁGOK ELŐTT.

3.3. A perképességnek és a jogsérelemből származó igény rendesbírósági úton való érvényesíthetőségének hiányára vonatkozó határozati indokolásnak két olvasata van. Az első értelmezés szerint abban az esetben, ha in abstracto valamely szerv hatáskörébe tartozik a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos tevékenység folytatása – a jelen esetben az alkotmányjogi panasz előterjesztője személyes adatai kezelésének elvi lehetősége –, az elegendő alapot szolgáltat a jogsérelem – az egyéni érintettség – megállapításához. Ebben az értelmezésben az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének hipotetikus jogsérelme is elegendő az indítványozási jogosultság megállapításához, feltéve, hogy a panaszban állított jogsérelem rendes jogorvoslati eszközökkel nem reparálható. Mivel az eset történeti tényállása alapján a rendesbíróságok által megállapított tényleges jogsérelem fennállásának bizonyítása nem terheli az indítványozót, ami nem más, mint az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti „ügy”, ezért valamennyi rendes jogorvoslat igénybevétele sem szükséges az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez.

Ebben a megközelítésben nem szükséges annak igazolása, hogy a vizsgálóbizottság milyen adatokhoz jutott az indítványozó személyére vonatkozóan, ennek elméleti lehetősége is elég. Ez a megoldás azonban a személyes érintettségtől függetlenített utólagos absztrakt normakontroll eljárás során alkalmazott módszerrel analóg: egy jogi norma alkotmányellenességének megállapítása nem függ attól a kérdéstől, hogy a támadott rendelkezést hány esetben alkalmazzák<sup>15</sup> vagy egyáltalán alkalmazzák-e.

Egy másik – valószínűbb – olvasat szerint az AB nem „absztrahálta” azt az alkotmányjogi panasz benyújtására irányadó feltételt, hogy a rendesbíróság előtt jogerősen befejezett ügyben alkotmányellenes jogszabály alkalmazása okozta jogsérelem szükséges

az indítványozói jogosultsághoz, hanem először rendesbírósági hatáskörben eljárva az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti „ügyet” hozott létre, amihez az AB-nak rendesbírósági ténymegállapítási hatáskörben kellett eljárnia. Ehhez először az alkotmányjogi panaszban előadott történeti tényállás alapján azt kellett megállapítani, hogy jogsérelem történt: az indítványozó személyes ada-

tainak kezelése – beleegyezés hiányában – jogszerűtlen volt; majd abban a jogkérdésben is állást kellett foglalni, hogy az országgyűlési vizsgálóbizottságnak a Pp. 48–49. §-ai szerint nincs perképessége. Ezt az olvasatot valószínűsíti, hogy az Abh. indokolása mintegy alkotmányos követelményként megállapította: a

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntető törvény hatálybalépéséig is működhetnek országgyűlési vizsgálóbizottságok, amennyiben az adatkezelés az érintettek önkéntes együttműködésén alapul.<sup>16</sup> Ebből a contrario az következik, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett eset történeti tényállása nem felelt meg ezeknek a követelményeknek, azaz az AB arra az implicit következtetésre jutott, hogy az alapjogi panasz előterjesztője nem adta hozzájárulását személyes adatai kezeléséhez.

3.4. Ha a konkrét ügyre vonatkoztatott jogsérelem bizonyított, továbbá a vizsgálóbizottsági jogalkalmazói döntések egyáltalán nem érvényesíthetők rendes bíróságok előtt, akkor – az AB szerint – az Abtv. 48. § (1) bekezdésének „más jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva” szövegrésze alkalmazandó az alapjogi panasz befogadhatóságára.<sup>17</sup> A fenti szempontok alapján azonban kétséges az indokolás arra vonatkozó érve, hogy a jelen ügyben az alapjogi panasz befogadhatóságával kapcsolatban az AB nem tett mást, mint egy korábbi döntésében foglaltakat alkalmazta egy ahhoz hasonló ügyre.

Az Abh. a 23/1998. (VI. 9.) AB határozat (Abh. 2.) rendelkező részének második bekezdésében foglaltakkal támasztja alá az érvelését, mely szerint az alkotmányellenes mulasztás hátrányos jogkövetkezményei az alkotmányjogi panasz előterjesztőjével szemben a konkrét ügyben nem alkalmazhatók. Az idézett határozat és az Abh. mulasztást megállapító, pontosabban a mulasztás megállapítására okot adó „normabeli tényállásai” között olyan jelentős eltérések vannak, amelyek alapján kevéssé meggyőző az Abh. 2. precedenskénti felhívása a vizsgálóbizottság működése kapcsán benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálásakor.

Az Abh. 2. előzménye a 23/1995. (IV. 5.) AB határozat volt, mely szerint a törvényes, ám utólag alaptalannak bizonyult elítélésért járó kártalanítás és visszatérítés tárgyában polgári bíróságnak kell eljárnia a polgári peres eljárás szabályai szerint, így – szemben a régi büntetőeljárás törvény különleges eljárásra vonatkozó szabályaival – nem érvényesülhetnek mindazon, különösen a felülvizsgálati eljárásból következő garanciák, amelyek az azonos jellegű polgári jogi igények érvényesítésére irányadók.<sup>18</sup> A 23/1995. (IV. 5.) AB határozat alapján a panaszosnak elvileg alanyi joga keletkezett a felülvizsgálati eljárás lefolytatására. A Legfelsőbb Bíróság megállapítása szerint a Pp. felülvizsgálati eljárásra vonatkozó szabályai tételesen felsorolják azokat a végzéseket, amelyek ellen felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani. Mivel a büntetőbíróság kártalanításról, visszatérítésről szóló végzése nincs ezek között, ezért hiába volt eredményes az alkotmányjogi panasz, a panaszos nem tudja felülvizs-

gálati eljárás iránti alanyi jogát érvényesíteni.<sup>19</sup> Az Abh. 2. középpontjában tehát az a probléma állt, hogy a korábban eredményes alkotmányjogi panasz indítványozója nem tudott az AB határozatában foglaltaknak érvényt szerezni, annak ellenére, hogy az AB arra kötelezte az eljáró bíróságot, hogy felülvizsgálati eljárás keretében érdemben bírálja el az ügyet. Ennek kapcsán állapította meg az AB, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő a törvényhozó, mert a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem rendezte az AB által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának jogkövetkezményeit.<sup>20</sup>

A fentiek alapján tehát a két ügyre okot adó alkotmányossági probléma több szempontból eltér egymástól. Míg az Abh. 2. esetében az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdése által előírt minden formai feltételnek megfelelt az alkotmányjogi panasz, addig az Abh.-ban érdemben elbírált alkotmányjogi panasz esetében erről nincs szó, hiszen az indítványozó a rendes jogorvoslati lehetőségeket meg sem próbálta igénybe venni. „Az alkotmányellenes jogalkotói mulasztás hátrányos jogkövetkezményei az alkotmányjogi panasz előterjesztőjével szemben nem alkalmazhatók” formulát tehát akkor alkalmazta először az AB, amikor egy, az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti „ügyben” a rendes bíróság több jogerős döntésével nyilvánvalóvá tette, hogy egy önálló törvényértelmezési kérdésben (van-e lehetőség felülvizsgálati kérelem benyújtására a büntetőbíróság kártalanítási és visszatérítési igényeket elbíráló határozata ellen?) az eredményes alkotmányjogi panasz alapján orvosolandó jogsérelem tekintetében elutasító döntést hozott. Jelen esetben ugyanakkor nem azt sérelmezte az indítványozó, hogy egy korábbi eredményes alkotmányjogi panasz nyomán – eljárásjogi szabályok hiányában – jogsérelem nem orvosolható rendes bírósági úton, hanem azt, hogy a vizsgálóbizottság jogsértő adatkezeléséből eredő (konkrétan meg nem nevezett) igényének érvényesítése egyáltalán nem lehetséges rendes bírósági úton.

3.5. Az AB szerint a vizsgálóbizottság perképességének hiányán túl az alapjogi panasz befogadhatóságát az is indokolja, hogy a normatív tartalmú Ogyh.-t a bíróságok nem bírálhatják felül.<sup>21</sup> Ez a megállapítás előfeltételezi, hogy a vizsgálóbizottsági adatkezelés kapcsán elkövetett jogsértés miatt induló eljárásban kizárólag az Ogyh.-t lehetne alkalmazni, illetőleg a személyes adatok kezelésére irányadó jogszabályok és az Ogyh. együttes alkalmazására nincs lehetőség, azaz a rendes bíróságnak nincs hatásköre az ügy eldöntésére. Ebből az álláspontból egyúttal az is következik, hogy a rendes bíró nem tehet kísérletet a különböző rangú jogszabályok, illetve az állami irányítás



egyéb jogi eszköze és jogszabály közötti valódi kollízió megszüntetésére, azaz a rendesbíróságok az eléjük kerülő ügyekben nem alkalmazhatják az alkotmány 35. § (2) bekezdését, a 37. § (3) bekezdését, továbbá a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 1. § (2) bekezdését, amelyek a jogszabályi rangsor – alkotmánybírói eljárásban – megdönthető vélelmet írnak elő. E rendelkezések címetjei tehát nem a rendesbíróságok, hanem az AB és a törvényhozó hatalom. A rendesbíróság tehát csak arra tehet kísérletet, hogy az értelmezés különféle módszereivel megkísérelje a nem azonos rangú jogszabályok közötti kollízió feloldását, bizonyítva azt, hogy a kollízió csupán látszólagos.

Feltéve, hogy az alapjogi panaszban állított jogsérelem elbírálása során a rendesbírósági vizsgálat – az adatkezeléshez való hozzájárulás hiányának megállapítása után – arra jut, hogy értelmezéssel fel nem oldható ellentét, azaz valódi kollízió van az Ogyh. és az Avtv. között, és nincs lehetőség az Ogyh. és az Avtv. rendelkezéseinek együttes alkalmazására,<sup>22</sup> az eljáró bíróság kezdeményezhette volna az Abtv. 38. §-a szerinti eljárást, vagy a keresetet elutasító jogerős ítélet kézbesítését követően az indítványozó alkotmányjogi panasz nyújthatott volna be. A 3.3. pontban jelzett quasi alkotmányos követelmény megállapításán túl ugyancsak az Ogyh. és az Avtv. közötti valódi kollízió fennállására vonatkozó – implicit – érvelést gyengíti az AB-nak az a megállapítása, hogy mely jogszabályok alapján kell kezelni az Ogyh. hatályvesztése után a vizsgálóbizottság birtokába került dokumentumokat,<sup>23</sup> mivel az AB nem tette világossá, hogy miért csak az ultra vires elfogadott Ogyh. hatályvesztése után alkalmazandó – más jogszabályok mellett – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény a vizsgálóbizottsági adatkezelésekre.

4.1. Nem állítom, hogy a jogrendszer a határozat meghozatalakor teljes körű megoldást nyújtott volna az országgyűlési bizottságok, így a vizsgálóbizottságok tevékenységével összefüggésben harmadik személyeknek okozott minden sérelem orvoslására, és ezzel kapcsolatban ne lett volna helyénvaló a mulasztás kimondása. Csupán azt állítom, hogy a bírói gyakorlat vizsgálata alapján egyáltalán nem kizárt, hogy az indítványozó rendesbírói úton sikerrel igényelhetett volna jogvédelmet az általa jogsértőnek tartott adatkezelés miatt.

4.2. Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása és ennek következtében az Ogyh. alkotmányellenességének megállapítása, valamint ex tunc hatályú megsemmisítése olyan előkérdések megválaszolását tette szükségessé, amelyek eldöntése nem az AB, hanem a rendesbíróságok hatáskörébe tartozik. Az Abh.

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárásra vonatkozó megállapításaiból az következik, hogy a vizsgálóbizottsági tevékenység célja az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben a politikai felelősség megállapítása, és az nem eredményezheti a bírói hatalmi ág által végzett ítélezési tevékenység átvállalását.<sup>24</sup> Amíg tehát az AB az Országgyűlés és a bírói hatalom vonatkozásában érvényesítette a hatalommegosztás elvéből fakadó azon követelményt, hogy egyetlen hatalmi ág sem vonhatja el más hatalmi ág jogosítványait, addig ez a szempont a rendesbíróságok és az AB vonatkozásában – az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása kapcsán – figyelmen kívül maradt.

Tekintettel az Abtv.-nek az alkotmányjogi panasz előterjesztését előíró feltételeire,<sup>25</sup> valamint a rendesbírósági hatáskörök tiszteletben tartására, az AB-nak meg kellett volna állapítania, hogy az alapjogi panasz – „konkrét ügyben megállapított jogsérelem” hiányában – nem érett meg az alkotmányjogi eljárásra. Tekintettel arra, hogy az Ogyh. már nem volt hatályos az elbírálás időpontjában, az utólagos absztrakt normakontroll eljárást meg kellett volna szüntetni, mivel annak egyedüli következménye – alkotmányellenesség megállapítása esetén is – az alkotmányellenes norma megsemmisítése lett volna.<sup>26</sup> Mivel az alkotmányjogi panasz visszautasításához nem fűződik res iudicata hatás, az indítványozó úgy szerezhetett volna alanyi jogosultságot az alkotmányi panasz elbírálására, hogy a jogsértésből eredő igényét peresíti, és a rendesbírósági eljárás eredménytelensége esetén, a jogerős határozat kézbesítését követően fordul az AB-hoz. Az alkotmányjogi panasz visszautasítása természetesen nem zárta volna ki azt sem, hogy az Abtv. 38. §-a alapján kezdeményezett konkrét normakontroll eljárásban az eljáró bíróság akár az alkotmány 8. § (2) bekezdésére, akár az Avtv. és az Ogyh. közötti kollízióra hivatkozással vitássá tegye az Ogyh. alkotmányosságát, és ezzel együtt lehetőség nyílt volna a rendesbíróságok által megállapított konkrét jogsérelem orvoslására.

4.3. Az Abh.-val elbírált alkotmányjogi panasz jól mutatja, hogy az Abtv. 48. §-a szerinti „konkrét ügyre vonatkoztatott jogsérelem” megkövetelését nem csak az indokolja, hogy más az absztrakt utólagos normakontroll eljárás és az alkotmányjogi panasz elbírálására irányuló eljárás jogkövetkezménye. A tényleges jogsérelem és a rendes jogorvoslati eszközök tényleges igénybevétele bizonyítottságának megkövetelése tehát nem elsősorban az AB hatásköreinek absztraktságával van összefüggésben, és nem olyan praktikus megfontolásokon alapul, hogy az alkotmánybírói eljárás alkalmatlan a ténykérdésekben történő döntéshozatalra. Az AB „normabírói” jellegét előíró al-

kormánybeli és Abtv.-beli szabályok – az alapjogi panasz eljárásokban is – a bírói hatalmi ág hatáskörének tiszteletben tartásához is hozzájárulnak. Azokban az esetekben, amikor az alkotmányjogi panasz előterjesztője nem bizonyítja, hogy nincs jogorvoslati lehetőség egy olyan igény érvényesítésére, amely alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következik be, és az AB érdemben elbírálja a panaszt, akkor a testület könnyen kényszerülhet állásfoglalásra olyan kérdésekben is, amelyek megítélésére a rendesbírók rendelkeznek hatáskörrel.

5.1. Az AB nemcsak az alkotmányjogi panasznak adott helyt a rendelkező rész 3. pontjában, hanem azt is megállapította, hogy a 850/D/2002. számon nyilvántartásba vett alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a vizsgálóbizottság alkotmányellenesen járt el. Az indokolás alapján a vizsgálóbizottsági eljárás alkotmányellenességének megállapítása a vizsgálóbizottságot statuáló Ogyh. alkotmányellenességének megállapításából és ex tunc megsemmisítéséből következik.<sup>27</sup> Sem az Abh. rendelkező része, sem az indokolás nem egyértelmű abban a kérdésben, hogy a rendelkező rész 3. pontjának első bekezdése esetén mi volt az alkotmánybírói eljárás tárgya.

Az alkotmánybírói eljárás tárgya mind az utólagos absztrakt normakontroll, mind az alkotmányjogi panasz elbírálására irányuló esetben valamely jogszabály alkotmányosságának megítélése. Az AB gyakorlata alapján az utólagos normakontrollnál és az alkotmányjogi panasznál is előfeltétele a hatáskör meglétének a vizsgált rendelkezés normativitása. A gyakorlat következetes abban, hogy a hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem annak „jogi jellege”: egyedi vagy normatív volta irányadó. „Normatív rendelkezés” alatt az alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerinti „tartalmi értelemben vett” jogszabályt kell érteni, még abban a jelenlegihez hasonló esetben is, ha az AB látszólag az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek Jat. szerinti egyedi vagy normatív formájától teszi függővé hatáskörének fennállását.<sup>28</sup> Az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek vizsgálatakor – az alkotmánybírói hatáskör fennállása szempontjából – nincs eltérő mérce a Jat. szerinti egyedi és normatív aktusok között.<sup>29</sup>

5.2. AB szerint az alkotmány 21. § (3) bekezdése nem önmagát érvényesítő norma, hanem éppen ellenkezőleg: törvényi szabályozás nélkül lex imperfecta. Az AB nem nevezi kifejezetten hatóságnak az országgyűlési vizsgálóbizottságot, eljárását inkább a közhatalmi jogalkalmazó tevékenység kifejezéssel jelöli. Az alkotmány 57. § (5) bekezdésére utalás a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításánál és ezzel összefüggésben a 46/1991. (IX. 10.) AB határozatra<sup>30</sup> való hivatkozás azonban egyértel-

művé teszi, hogy a vizsgálóbizottságok bizonyos szempontból hatósági tevékenységet végeznek.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség egyik oka éppen az volt, hogy semmi nem kötelezi az országgyűlési vizsgálóbizottságokat formális határozatok meghozatalára, amelyek jogszerűségét bíróságok előtt vitatni lehetne. Az alkotmánybírói eljárásra okot adó esetben a vizsgálóbizottság nem hozott határozatokat, ennek következtében a vizsgálóbizottság hatósági (közhatalmi jogalkalmazó) tevékenysége reálcselekmények, illetve egyedi jogalkalmazói aktusok sorozatával írható le. Az AB eddigi gyakorlata alapján ugyanakkor – valódi alkotmányjogi panasz hiányában – a jogalkalmazás alkotmányosságának felülvizsgálatára a testületnek nincs hatásköre.<sup>31</sup> A vizsgálóbizottsági eljárás alkotmányellenességének megállapításakor az AB az egyedi aktusok meghozatalához vezető eljárást vizsgálta. Az AB a konkrét ügyre vonatkoztatott vizsgálóbizottsági eljárás alkotmányellenességének megállapításakor tehát hatáskör hiányában járt el, amit bizonyít az is, hogy az alkotmányellenesség megállapítását követően nem vonta le az utólagos absztrakt normakontroll eljárás esetén irányadó jogkövetkezményt: a jogalkalmazói reálcselekmények, egyedi aktusok, köztük a jogalkalmazói adatkezelés „megsemmisítését”.

\*

Konzisztensebb lett volna a vizsgálóbizottsági működésre vonatkozó szabályozás alkotmányosságáról szóló döntés indokolása, ha az AB megáll a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elbírálásánál. Azzal azonban, hogy a testület érdemi elbírálásra alkalmasnak tartotta az alkotmányjogi panaszt, részben – kellő indokok nélkül – eltért addigi gyakorlatától, részben pedig – néhány inkohereus állítás miatt – az indokolás meggyőző erejét is gyengítette. Az AB az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásával elvonta a bírói hatalmi ág egyedi jogvitákra vonatkozó ténymegállapító hatáskörét, illetve felülbírálta a rendesbírók jogkérdésben (kizárólag törvényértelmezést igénylő kérdésben) hozott állásfoglalását. Végül soron csak így volt lehetőség az Ogyh. alkotmányellenességének kimondására és ex tunc hatályú megsemmisítésére, majd a közhatalmi jogalkalmazói eljárás alkotmányellenességének megállapítására. Ezzel szemben az alkotmányjogi panasz visszautasítása egyrészt megkövetelte volna az indítványozótól, hogy bizonyítsa a jogsérelem bekövetkeztét, másrészt – a bírói hatalom tiszteletben tartása mellett – lehetővé tette volna, hogy akár rendesbírói úton, akár konkrét normakontroll vagy alkotmányjogi panasz útján történjék meg az egyedi jogsérelem orvoslása.

## JEGYZETEK

1. ABK 2003. november 763.
2. Uo.
3. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 283; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 187. Végül több mint kilenc évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy az Országgyűlés megalkossa az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvényt.
4. ABK 2003. november 763, 764.
5. 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 312.
6. A 2/1998. (II. 4.) AB határozat szerint „az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele az Abtv. 48. §-ának (1) bekezdése szerint az egyéb jogorvoslati lehetőségek kimerítése. Az indítványozók csatolták ugyan a másodfokú közigazgatási szerv határozatát, de nem bizonyították annak bíróság előtti megtámadását, illetve a bírósági eljárás jogerős befejezését. Az Alkotmánybíróság így az alkotmányjogi panaszokat nem bírálta el érdemben, azokat visszautasította.” ABH 1998, 41, 43.
7. 95/B/1996. AB határozat, ABH 1999, 735, 737–738; 845/B/1998. AB végzés, ABH 1999, 1018, 1019.
8. ABK 2003. november 763, 773.
9. Uo.
10. 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175–176; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 276–277; 1115/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 644; 826/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 662, 666.
11. 38/1998. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 262.
12. 27/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 129, 133.
13. BH 2002. 178.
- 13b. A kézirat lezárását követően közzétett döntésében (BH 2004. 52.) a Legfelsőbb Bíróság – az első- és másodfokon eljáró bíróságokkal szemben – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Országgyűlés nem rendelkezik jogi személyiséggel, így nem perelhető.
14. BH 2002. 89; BH 2002. 222. Tekintettel arra, hogy az indítványismertetésből nem derül ki, hogy az indítványozó jogsérelméből eredő milyen (polgári vagy más jellegű) igénye érvényesíthetetlen, a példa csak annak jelzésére hivatott, hogy a vizsgálóbizottsági tevékenységgel összefüggő egyes igények valószínűleg nem voltak eleve orvosolhatatlanok rendesbírói úton.
15. 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 184, 187.
16. ABK 2003. november 763, 774.
17. Uo., 773.
18. ABH 1995, 115, 120.
19. ABH 1998, 182, 184.
20. ABH 1998, 182.
21. ABK 2003. november 763, 773.
22. Egy nemrég eldöntött ügyben, amelynek középpontjában egy kormányhatározat normativitása és ezzel összefüggésben egy folyamatban lévő perben való alkalmazhatósága volt a kérdés, az AB nem tiltakozott az ellen, hogy a rendesbíróság az alkotmánykonform értelmezés eszközével próbálja feloldani a kormányhatározat és – jogértelmezéstől függően – a közbeszerzési (vagy az államháztartási) törvény közötti kollíziót. 497/B/2002. AB végzés, ABK 2003. június–július 549, 550.
23. ABK 2003. november 763, 775.
24. Uo., 767–768.
25. Lásd az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § e) pontját.
26. 71/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 1026, 1027; 621/B/1997. AB végzés, ABH 1998, 1241, 1243–1244.
27. ABK 2003. november 763, 777.
28. Az Abtv. 1. § b) pontja – szemben az Abtv. 48. § (1) bekezdésével – a jogszabályok mellett kifejezetten utal az állami irányítás egyéb jogi eszközeire is. Ennek történeti okairól lásd SÓLYOM László: *Alkotmánybírósági módszerek a döntés vállalására, illetve elhárítására.* in *Iustum, Aequum, salutare. Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére*, szerk. BÁNRÉVY Gábor, JOBBÁGYI Gábor, VARGA Csaba, Budapest, Osiris, 1998, 260.
29. Az esetjog nem egyértelmű abban, hogy milyen normatani sajátosságai vannak az egyedi és normatív állami aktusoknak. Valamely rendelkezés normakénti elismeréséhez szükséges teszt hiányában marad az esetről esetre történő diszkrecionális döntés, így a tegnap kisebbsége rövid időn belül a holnap többsége lehet. Erre a veszélyre hívja fel a figyelmet Kukorelli István alkotmánybíró a 497/B/2002. AB végzéshez fűzött különvéleményében, amelyhez Holló András és Tersztyánszkykyné Vasadi Éva alkotmánybírák csatlakoztak. ABK 2003. június–július 549, 553.
30. „Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és az 59. § (1) bekezdése védelemben részesíti az emberek magán-szféráját, magántitkait, jó hírnevét, személyes adatait. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe, például azáltal, hogy a hatóság kellő alap nélkül alkalmaz kényszert az egyénnel szemben.” ABH 1991, 184, 187.
31. 493/B/1994. AB határozat, ABH 1999, 476, 479; 972/B/1997. AB végzés, ABH 1999, 1271, 1272.