

BRAGYÓVA ANDRÁS

Módosításra szorul-e az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás? Igen, módosításra szorul, de nem gyökeres átalakításra – a változtatás szükségessége azonban ennyi idő elteltével mindenképpen megfontolandó, hiszen az AB-ról szóló szabályozás (apróbb módosításoktól eltekintve, amelyek közül utóbb az OVB határozatainak felülvizsgálata bizonyult lényegesnek) húsz éve változatlan maradt.

1. Elsősorban az AB eljárásának részletesebb szabályozására lenne szükség. Ez, mint tudjuk, a törvényhozó mulasztása, amelyet az AB 2001-ben közzétett ügyrendje pótol. Nem biztos, hogy külön ügyrendi törvényre lenne szükség – az ügyviteli jellegű belső ügyrend megalkotására elég felhatalmazást adni a törvényben –, elegendő lenne az alkotmánybíróságról szóló törvény kiegészítése bizonyos alapvető eljárási szabályokkal, valamint azzal, hogy szubsidiárius jogként a polgári eljárás szabályait kell alkalmazni. (Ilyen szabály szűkebb körre ma is van az *Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény* [Abtv.] 19. §-ában.) A bíróság működését illető legfontosabb eljárási változtatás az AB nyilvános tárgyalásáról szólhatna. Sokan hiányolják a valódi nyilvános tárgyalást az AB működéséből – de ennek eljárási szabályai nagyrészt hiányoznak vagy nem elegendők. A tárgyalásnak akkor lehet értelme, ha az eljárás kontradiktórius, ám ehhez a törvénynek meg kellene határoznia, kik a vitázó perbeli felek. Ez nem lenne nehéz, mert a kormány, az Országgyűlés vagy éppen a köztársasági elnök lehetne perbeli fél – az eljárás tárgya szerint. Az alkotmánybírósági tárgyalás akkor töltheti be szerepét, ha nem politikai show, hanem alkotmányjogi érvek nyilvános vitája: ekkor viszont az alkotmányjogi viták résztvevőit jogászoknak kellene képviselniük, természetesen jogi érvekkel. A nyilvános alkotmánybírósági tárgyalás talán nem hozna sok új érvet – hiszen informális úton vagy a sajtóban amúgy is idő előtt az AB és a közvélemény tudomására jutnak egy-egy jelentősebb ügyben a fontosabb jogi érvek –, mégis demonstrálná a nyilvánosság előtt, hogy az AB megfontolja ezeket az érveket.

Az alkotmánybírák függetlenségének külső biztosítékai közül – az igazi biztosítékok persze a belsők – helyeselném a bírák újraválaszthatóságának eltörlését, esetleg a megbízási idő meghosszabbításával a korábban többször javasolt tizenkét évre. Az alkotmánybírók külső függetlenségét azonban elsősorban azzal biztosíthatná a törvényhozó, ha (mint minden nyugat-európai és több közép-európai volt szocialista országban, továbbá a nemzetközi bíróság-

gok esetében is) a bírácoknak nem kellene adott esetben komoly egzisztenciális nehézségekkel számolniuk megbízatásuk megszűnése után.

2. Az AB hatáskörei közül mai formájában az utólagos absztrakt normakontroll megszüntetése mindenképpen indokolt. Ez egyébként alkotmánymódosítás nélkül is lehetséges lenne, hiszen az alkotmány 32/A. § (3) bekezdése szerint csak „törvényben meghatározott esetekben” kezdeményezheti „bárki” az AB eljárást: törvény tehát meghatározhatja az utólagos normakontroll eseteit, ráadásul az alkotmány idézett szabálya szerint ennek nem is kell absztrakt normakontrollnak lennie – hiszen ebben csak az AB eljárásának kezdeményezéséről van szó, ennek pedig számos változata lehetséges.

Az utólagos absztrakt normakontroll helyett viszont be kellene vezetni a bírósági határozatok elleni „valódi” alkotmányjogi panaszt – amikor az AB az alkotmányellenes bírói vagy – ha bírói úton nem támadható – közigazgatási határozatot megsemmisíthetné (hatályon kívül helyezhetné), és szükség esetén a bíróságot új eljárásra utasíthatná lényegében a felülvizsgálat szabályai szerint. Az ilyen közvetlen alkotmányjogi panasz tárgyában különbözik a mai, az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasztól: a közvetlen alkotmányjogi panasz az alkotmánysértő bírói határozat (vagy más állami szerv bírói úton nem támadható határozata) ellen irányul, míg az AB hosszú ideje – egy emlékezetes kivételt [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 273.] leszámítva – az alkotmányjogi panasz tárgyának csak az alkalmazott jogszabályt tekinti. Ezzel egyébként túl közel kerül egymáshoz az utólagos normakontroll két (absztrakt és konkrét) esete. Az alkotmánysértő normát alkalmazó határozat felülvizsgálatához közelebb áll az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés. A bírósági ítéletek elleni közvetlen alkotmányjogi panaszt viszont csak a bíróságok végső álláspontját tartalmazó – ha ennek helye van, a felülvizsgálati eljárásban hozott – bírói határozatok ellen kellene megengedni. (A mai gyakorlat szerint az alkotmányjogi panasz alapjául a jogerős bírói határozat szolgál, ami pedig a felülvizsgálati eljárásban még változhat.)

A „valódi” (direkt) alkotmányjogi panasz nem a támadott bírói határozat egészének felülvizsgálata, hanem az *alkotmányjogi kérdésekre korlátozott* normakontroll eljárás: a bírói határozatban alkalmazott jogi norma alkotmányosságának vizsgálata. A direkt alkotmányjogi panasz lehetőséget ad az AB-nak arra, hogy meghatározza egy norma alkotmányos értelmezési tartományát (amelyet ma „alkotmányos követelménynek” nevezünk) – de nem mehet túl az alkotmányjogi kérdéseken. Ezzel az AB nem ven-

né át a Legfelsőbb Bíróság szerepét, hiszen az AB a szakjogi kérdésekbe – a polgári, büntető-, közigazgatási vagy munkajog értelmezése és alkalmazása – éppúgy nem avatkozhatna be, ahogyan ma sem teszi. Ugyanakkor az *alkotmányjogi* kérdések eldöntésében mai jogunk szerint is egyedül az AB-é a döntés joga – inkább arról van szó, hogy az ezt biztosító eljárási szabályok ma hiányosak.

Ha az utólagos normakontroll egyetlen esete a közvetlen alkotmányjogi panasz lenne, akkor az alkotmányjogi panasz jogalapjának a mainál tágabbnak kellene lennie: ki kellene terjednie az alkalmazott norma alkotmányellenességének minden lehetséges indokára. Az AB mai gyakorlata (és az Abtv. 48. §-a) szerint alkotmányjogi panaszt csak az alkotmányban biztosított jog sérelmére hivatkozva lehet érdemi elbírálásra alkalmas módon benyújtani. Ez a gyakorlat az utólagos absztrakt normakontroll mai szabályaival együtt indokolt, hiszen különben minimális különbség sem lenne a két utólagos normakontroll eljárás között. Az utólagos absztrakt normakontroll megszűnésével lehetőséget kellene teremteni az alkotmányos jogokat közvetlenül nem sértő, de más okból alkotmányellenes törvények alkotmányellenességének vizsgálatára. Erre több lehetőség is kínálkozik: bírói kezdeményezés esetén ma sincs ehhez a feltételhez kötve az indítvány elbírálhatósága. Elképzelhető egy bizonyos privilegizált indítványozói kör számára az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésének fenntartása.

Jól mutatja a valódi alkotmányjogi panasz (amelyet én szívesebben neveznék, mint az előbb is tettem, közvetlen vagy direkt alkotmányjogi panasz) hiánya következményét a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos hosszú alkotmányjogi vita. Ennek áttekintése (és más államok hasonló gyakorlatának akár felszínes ismerete) bárkit meggyőz arról, hogy a szükségképpen absztrakt normaalkotás – és az ehhez kapcsolódó, szintén absztrakt normakontroll – nem adhat megoldást a gyűlöletbeszéd és az extrém, de nem tiltott véleménynyilvánítás elhatárolására (és sok más ide tartozó kérdés eldöntésére). Erre csak az alkotmányjogi szempontokat a szakjogival együtt érvényesítő *konkrét normakontroll* eljárásban van lehetőség – ahogyan a német Alkotmánybíróság és az Egyesült Államok Legfelső Bírósága gyakorlata bizonyítja. A magyar AB-nak azonban éppen ilyen beavatkozásra nincs lehetősége. Ezen nem sokat segített volna az sem, ha a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatban adott volna iránymutatást a bíróságoknak a gyűlöletbeszéd-tényállások alkalmazására – de még ez is elmaradt. Hasonló a helyzet a diszkriminációellenes jog alkalmazásával is.

A rendesbíróságok határozatai elleni közvetlen alkotmányjogi panasz egyik előnye lenne, hogy ösztönözné a bíróságok gyakorlatában az alkotmánnyal összhangban álló (alkotmánykonform) jogértelmezés terjedését. A német példa mindenestre azt mutatja, hogy a bírói határozat elleni alkotmányjogi panaszok döntő többsége sikertelen maradt (az indítványozók szemszögéből) – a 2000-es évek második felében például ötezer felett volt a többnyire bírói ítélet elleni alkotmányjogi panaszok száma; ezek közül évente száznál kicsit több (nagyjából két százalék) volt eredményes. Nem kell tehát attól tartani, hogy az AB a bíróságok gyakorlatát döntően meghatározná. Ugyancsak a német tapasztalatok alapján szükséges lenne a direkt alkotmányjogi panaszok előzetes bírósági szűrésének szabályozása is.

3. A szerkesztőség körkérdésében felvetette az alkotmányellenes mulasztás újraszabályozásának kérdését is, erre azonban egyszerűen nem látok lehetőséget, mert nem tudom, min lehetne változtatni. Az AB nem nélkülözheti az alkotmányellenes mulasztás megállapításának lehetőségét – mert valóban lehetséges ilyen alkotmányellenesség –, a törvényhozót pedig legfeljebb a mulasztás megállapításával egybekötött *pro futuro* megsemmisítéssel tudja készíteni a mulasztás pótlására. Ez utóbbi némelykor járható út, más esetekben értelmetlen vagy kifejezetten káros lenne. Az AB által félhivatalosan nyilvántartott (hiszen nem a bíróság határozata állapítja meg a mulasztás pótlását vagy a pótlás elmaradását) nem pótoltt mulasztások jó része, de nem mindegyik, kétharmados törvény, amelyek megalkotása egyébként is gyakran jár nehézségekkel. A nem pótoltt mulasztások mások, (feles) részénél esetenként a jogalkotó tanácstalansága is szerepet játszhat: nem tudja, miként is tehetne eleget kötelezettségének.

Mindazonáltal az AB-nak óvatosabban kellene bánnia a mulasztás megállapításával. Egyrészt csak a valóban elkerülhetetlen esetekben kellene élnie vele, és ha a jogszabály megsemmisítése nem indokolt, inkább kellene az alkotmányos követelmény ma kevesebbet használt eszközét alkalmazni. Az alkotmányos követelmény ugyanis határozottabb tartalmú kötelezettséget állapít meg, mint a mulasztás, amely a törvényhozóra bízta a döntést, így jobban tisztázhat alkotmányjogi kérdéseket. Ha mégis mulasztás megállapítását választja az AB, helyes, ha részletesen áttekinti, milyen szabályozási lehetőségek közül választhat a törvényhozó – ami az alkotmányos követelmény enyhébb esete, miközben a törvényhozó számára is útmutatást ad.

4. A körkérdés által felvetett következő probléma az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatá-

nak rendezése. Ennek megoldása több tényezőtől függhet. Ha például a törvényhozó (vagy az alkotmányozó) bevezeti a direkt alkotmányjogi panaszt, ugyanakkor közigazgatási bírósági hatáskörbe utalja az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát, akkor az AB végső kontrollja – a közigazgatási bírói határozat elleni alkotmányjogi panasz révén – megmaradna. Ha az alkotmányjogi panasz szabályozása nem változna, akkor az önkormányzati rendeletalkotás feletti *törvényességi és alkotmányossági* felügyeletet szét kellene választani. Ha az önkormányzati rendelet közvetve alkotmányellenes – csak azért, mert törvénybe ütközik –, indokolt lenne a törvényt sértő rendeletek kontrollját a rendesbíróságokra bízni. Nem tartom indokoltnak ugyanezt a tartalmi alkotmányellenesség kérdésében: az eldöntendő alkotmányjogi kérdés szempontjából mindegy, hogy önkormányzati rendelet vagy törvény alkotmányellenességének vizsgálata kapcsán merült fel. Ha például az önkormányzati rendelet alapjogot sért vagy a diszkrimináció tilalmába ütközik, *a jelenlegi önkormányzati rendszerben* továbbra is az AB-ra bíznom a döntést. Szorosan nem ide tartozó kérdés, de nem maradhat említés nélkül az önkormányzati jogalkotás törvényességi és alkotmányossági ellenőrzésének alapvető hiányossága a mai önkormányzati rendszerben: az, hogy ez az ellenőrzés gyakorlatilag utólagos, ami lehetővé teszi, hogy törvényt sértő (vagy éppen alkotmányellenes) önkormányzati rendeletek tartósan érvényben maradjanak.

5. „Hatással lesz-e a lisszaboni szerződés hatályba lépése a hazai alkotmánybíráskodásra, különös tekintettel az alapjogok védelmére?” A válaszom erre a szerkesztőségi kérdésre úgy hangzik: a lisszaboni szerződés hatályba lépése valószínűleg (rövid időn belül) nem lesz hatással az AB gyakorlatára – bár, többekkel együtt, az Európai Bíróság elnöke a tavaly november végi budapesti előadása alapján ítélve mást szeretne látni. A lisszaboni szerződés *tartalma* nem vet fel eddig megoldatlan alkotmányjogi kérdéseket. A lisszaboni szerződés – szemben az alkotmányszerződéssel – *nem* tartalmazza az uniós jog elsődlegességének tételét, ami valóban komoly alkotmányjogi gondokat okozott volna. (Csak a lisszaboni szerződéshez csatolt 17. deklaráció szól az Európai Bíróság ismert gyakorlatának tudomásul vételéről.) Így joggal feltételezhető, hogy az AB eddigi gyakorlata változatlan marad: az uniós jog érvényessége a magyar jogrendszerben (amint az EU többi államában is) az alkotmány – ami nálunk az alkotmány 2/A. §-a – felhatalmazó rendelkezésén alapul. Az uniós jog alkalmazási elsőbbsége *az uniós jog implicit szabálya*, ami az uniós jogforrások kötelező erejének elismeréséből (amely az „az Alkot-

mányból eredő hatáskör” közös gyakorlása) következik – az uniós jog által szabályozott kérdésekben. De még így sem tekinthető alkotmányjogi szabálynak: az alkotmány lehetővé teszi (sőt, megengedi) az uniós jog elsődlegességének érvényesülését. Az uniós jog elsődlegessége nem alkotmányos szabály, így az uniós jog és a magyar jog közötti konfliktusok feloldása a rendesbíróságok, illetve az Európai Bíróság és az EU más szervei hatásköre. Ugyanakkor az uniós jog közvetlenül alkalmazandó normái a magyar jogrendszer normáival azonosan (és éppúgy az alkotmány alapján) érvényesek – ami azt is jelenti, hogy lehetnek tartalmilag alkotmányellenesek is. Ehhez járul még, hogy az egyezmények egyenjogúsítása – tehát az egységes uniós jog megteremtése, amely megszünteti a három pillér eltérő jogi természetét – egyben közelebb is hozza az alapjogi problémákhoz az uniós jogot. (Ilyen az európai elfogatóparancs, amely most már uniós jog, és általában az igazságügyi együttműködés.)

A konfliktus esélyét ugyanakkor csökkenti, hogy lisszaboni szerződés alapján (a módosított uniós szerződés 7 cikk. 1. és 2. pontja) az EU alapjogi kartája, illetve az Emberi jogok európai egyezménye *az EU-t* – de a lisszaboni szerződés alapján *nem* a tagállamokat – kötelező norma. Az alapjogi karta csakis az uniós jogra vonatkozik – nem pedig a tagállamok jogára. Nem lehet tehát szó a karta belső jogi alkalmazásáról. Ugyanez áll az Emberi jogok európai egyezményére is: a lisszaboni szerződés *a magyar jog szempontjából* semmit nem változtat az egyezmény státusán. Ugyanakkor az AB nyilván fenntartja már kialakított gyakorlatát, amely szerint magyar jogszabály uniós jogba ütközéséről nem dönthet – viszont egy magyar jogszabály uniós jogba ütközése nem alkotmányellenes. Ezért nem is lenne indokolt, mint néhány európai alkotmánybíró tett, hogy a magyar AB előzetes döntést kérjen az Európai Bíróságtól, erre ugyanis *magyar alkotmányjogi* kérdések eldöntéséhez továbbra sincs szükség.

BALOGH ZSOLT

Húszéves az Alkotmánybírószág. Az ünnep kapcsán – áttekintve e lezárt korszakokat is magában foglaló húsz évet – úgy összegezhethetnénk, hogy az AB nemcsak a rendszerváltás szimbóluma, hanem annak mindennapi megjelenítése is, hogy demokráciában korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs. A magyar AB hosszú hatásköri listája és szélesre nyitott

indítványozói köre önmagában garanciája a hatalom erőszakos megszerzése, gyakorlása tilalmának.

Álláspontom – többekkel szemben – az, hogy az AB hatásköri listája nem igényel különösebb (főképp nem az ítékezés lényegét érintő) változtatást. Egy alkotmánybíróági hatáskör súlya az indítványozói kör tükrében értékelhető. Az, hogy ki indítványozhatja az adott eljárást, legalább olyan fontos, mint maga a hatáskör. Ebben a vonatkozásban – a nemzetközi kitekintés alapján – a kivételek közé tartozik az AB bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll hatásköre, amely eljárás költség- és illetékmentes. Mindez megemeli e hatáskör jelentőségét is. Maga az alkotmány védi e konstrukciót „a törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezhet” fordulattal.

Kezdetben úgy tűnt, hogy az absztrakt utólagos normakontroll eljárás mennyiségileg „összeroppanthatja” az ítékezést, de ezek a félelmek szerencsére nem váltak valóra. Az eljárási szabályok szerint kezelhető az indítványtömeg (nincs határidő az elbírálásra, a főtítkári válaszon kívül a nyilvánvalóan alaptalan elnöki elutasítás is alkalmas a szűrésre stb.). Hiba lenne akár csak az ügyvédkényszer bevezetésével is a bárki által való indítványozhatóságon változtatni. Álláspontom szerint ugyanis az utólagos absztrakt normakontroll eljárás magyarországi megoldása a demokrácia igen jelentős vívmányának tekinthető. Közügy, hogy a közhatalom betartsa az alkotmányos korlátokat, ezért lép föl a „bárki”, s kezdeményezésére az AB az alkotmányellenes törvényt – a népképviselőt „produktumát” – megsemmisíti. Ez a konstrukció húsz év óta sikeres. Kétségtelen, hogy az elvont normakontroll spekulatív kezdeményezéseket, fölösleges eljárásokat is eredményezhet, de nem ez a meghatározó, hanem az, hogy valós probléma áll az utólagos normakontroll eljárás kezdeményezése mögött. Összességében tehát úgy látom, hogy e hatáskör jelenlegi formájában alkalmas annak garantálására, hogy a jogrendszer egésze az alapjogok tiszteletben tartása és védelme talaján álljon: nálunk az utólagos normakontroll furcsa módon az alkotmányjogi panasz „preventív eszköze” lett, az absztrakt módon kiszűrt (esetleg hatályosulásában is megvizsgált) alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítése révén.

Mint említettem, az utólagos absztrakt normakontroll indítványozása általában konkrét problémákból táplálkozik. Alappal merül föl ezért, hogy mégiscsak az alkotmányjogi panaszt kellene megtenni az egyéni jogvédelem eszközeként, ezáltal az AB nemcsak a normát, hanem az ügyet is megítélhetné alkotmányossági szempontból. Ennek hasznossága kétségtelen; nem kell másra gondolni, csak a

gyűlöletbeszéd ügyekre, ahol úgy tűnik, az alkotmánybíróági határozatok és a bírói ítékezés nem igen esik egybe. Az alkotmányjogi panasz lehetséges két formája – azaz az alkalmazott norma alkotmányosságának megítélése és/vagy a jogalkalmazás alkotmányosságának eldöntése – közül az AB-nak csak a konkrét normakontroll hatásköre biztosított. Azonban még mielőtt a másik forma, az ügyekre kiható ítékezés követelése mellett érvelnénk, érdemes megvizsgálni, hogy miként látja el (illetve miként értelmezi) az AB a meglévő hatáskörét (s láthatjuk, vannak még tartalékok).

Az alkotmányjogi panasz az alkotmánybíró-ságról szóló törvénybe foglalt feltételeit – azon túl, hogy az alkalmazott jogszabály alkotmányossága a kérdés – többféleképpen lehet értelmezni. Így a következő problémák merültek fel: a „jogerős döntés” törvényi előírása azt jelenti-e, hogy csak a jogerős érdemi döntés alapján nyújtható be, vagy bármilyen jogerős döntés alapja lehet a panasz; az „alkotmányban biztosított jogok sérelme” azt jelenti-e, hogy csak alapjogsérelem miatt nyújtható be panasz és például jogállami-jogbiztonsági hivatkozás alapján vagy más alkotmányos elvek megsértése esetén nem; meg lehet-e szüntetni okafogyottság címén az eljárást olyan, egyébként szabályosan benyújtott panasz esetében, amikor úgy látszik, hogy az adott esetben a jogsérelem már orvosolhatatlan? Ezekre – a jelenlegi alkotmányjogi panasz alkalmazása során felmerült gyakorlati kérdésekre – az AB nem adott mindig kiterjesztő választ, azaz meglévő hatáskörét is – nemegyszer – szűken értelmezte.

Véleményem szerint az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának megítélésén alapuló alkotmányjogi panaszban – azaz a panasz jelenlegi formájában – vannak még kihasználatlan lehetőségek. E hatáskört lehet tágan és nyitottan értelmezni. Elvileg megtámadható ebben a hatáskörben is valamennyi norma, amelyet az AB utólagos normakontroll eljárásban egyébként is vizsgál (a jogegységi határozattól a nemzetközi szerződést kihirdető törvényig), az alkalmazási tilalom elrendelése pedig (rugalmasabb rendesbíróági gyakorlattal) valódi jogorvoslásokhoz is vezethet.

Természetesen mindez nem váltja ki a valódi alkotmányjogi panaszt, a rendesbíróóságok jogalkalmazási gyakorlata feletti alkotmányossági kontrollt. Ugyanakkor úgy látom, hogy a mai magyar közjogi berendezkedésben több problémát is okozna az AB „szuper-legfelsőbb bírósággá” tétele (ahogy a Legfelsőbb Bíróság szuper-legfelsőbb bírósággá tételé is). Az AB és a Legfelsőbb Bíróság (rendesbíróóságok) közötti feladatmegosztás kényesen ügyel arra, hogy a normából eredő összes problémát az AB,

az összes egyedi ügy megítélésével kapcsolatos kérdést pedig a rendesbíróság döntse el. Ez egy „patikamérlegesen kimért” egyensúly, amelynek megtartására – kimondva-kimondatlanul – igen jelentős figyelem összpontosul (jelenleg is). S itt nemcsak a korai, nagy visszhangot kiváltó Jánosi-ügyre kell gondolni, hanem arra is, hogy például a törvény szerinti jogszabály-alkalmazási tilalom sem ment át könnyen a rendesbírósági gyakorlaton: több évet kellett várni a polgári eljárási törvény módosítására, mert az alkotmánybírásról szóló törvény „kevésnek” bizonyult a jogalkalmazók számára, de gondolhatunk a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatának a mai napig nyugvópontra nem jutott problémájára is (amelyről a későbbiekben még szövegek).

Az ítélezési gyakorlat alkotmányosságának alkotmánybírási vizsgálata – mint lehetőség – ezt az egyensúlyt felborítaná. De szempontunkból nem is a két szerv közötti „versengés” az érdekes, hanem az, hogy az alkotmányos alapjogvédelemnek (az alkotmány alkalmazásának) milyen a gyakorlata (van-e). Alapjogvédelem megvalósulhat rendesbírósági keretek között is. E keretek között a megoldandó probléma az alkotmány egységes értelmezése és ebben az ítélezés egységének biztosítása. Ha az AB szuper-legfelsőbb bírósági szerepet kapna, ez megoldódna. De megoldható álláspontom szerint enélkül is: az alapjogok védelmére fogékony rendesbírósági ítélezést motiválhatná eljárási könnyítés is, ha a kérelmet alapjogsérelemre alapozzák. Emellett a Legfelsőbb Bíróság jogegységi eljárása keretek között tudná tartani az alapjogi ítélezést is, az AB pedig a jogegységi határozatok felülvizsgálata révén tudná biztosítani az alkotmány egységes értelmezését. E feltételekkel nem elképzelhetetlen külön alkotmányjogi kollégium létrehozása a Legfelsőbb Bíróságon belül.

S e téma átvezet minket a következő kérdésre, a jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálatára. Az AB teremtette meg ennek lehetőségét hatáskör-értelmezéssel, amely a mai napig vita tárgya. Előrebocsátom: megnyugtatóbb lenne, ha törvény külön nevesítve rögzítené az AB e lehetőségét, de úgy vélem, hogy a jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata enélkül is része az utólagos normakontrollnak. Az eddig érdemben elbírált négy ügy sem okozott különösebb zökkenést (folyamatban pedig a több mint ezerkétszáz ügyből tizenhárom érint jogegységi határozatot). Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az AB döntésével, amely a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatának lehetőségéről szól, a Legfelsőbb Bíróság (és a bírói szervezet) nyert is: az AB kijelentette, hogy a jogegységi határozat kvázi normaként viselkedik, s már az el-

ső határozatban rögzítette, hogy az eljáró bíró is jogosult a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatát kérni saját eljárásának felfüggesztése mellett. Az alapjogi bíráskodás szemüvegén keresztül ez jó hír.

Összegezve a fentieket a véleményem az, hogy nem szervezeti vagy hatásköri változásokkal, hanem a meglévő lehetőségek kihasználásával is elérhető a két évtizede óhajtott cél: az alapjogok védelme mind a jogszabályok alkotmányossági megítélésekor, mind pedig a konkrét ügyek eldöntésekor (lehetőleg ugyanolyan tartalommal) jelenjen meg.

Ahogy a valódi alkotmányjogi panasz rendesbírósági hatáskört érint, úgy az önkormányzati jogalkotás rendesbírósági hatáskörbe utalása alkotmánybírási hatáskört. Ezáltal e téma is kihat a már említett kényes egyensúlyra, de más irányban: egy normakontroll feladatokat is ellátó közigazgatási bíráskodás kialakítása felé. Álláspontom e vonatkozásban is az, hogy az egyensúly mai formájának a megbontásához nincs elegendő indok. Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatát kérő beadványok mennyisége, illetve ez e tárgyban az adott évben meghozott döntések száma jelentősen csökkent (s nem csak azért, mert a közigazgatási hivatalok ez irányú hatásköre egy jogállamban példátlan jogalkotási akció révén megszűnt). A csökkenés véleményem szerint azzal magyarázható, hogy az önkormányzati rendszer működése megszilárdult, amelyhez néhány alkotmánybírási döntés (mint például legutóbb a parkolás ügyében született) kijelölte a kereteket. Egy-két kísérleti jellegű, helyi jogalkotás tárgyában meghozott alkotmánybírási határozat a későbbiekben iránymutatóként szolgál a többi önkormányzat számára is. Alkotmányossági szempontból e rendszer működőképes.

Egy normakontrollal is rendelkező közigazgatási bíróság elvileg alkotmányossági és törvényességi kontrollt is elláthat, sőt csak így lenne megoldható, hiszen szinte kivitelezhetetlen, hogy az AB az alkotmányba ütköző, a közigazgatási bíróság pedig a törvénnyel ellentétes kérdéseket vizsgálja felül. Az ügyek többsége érinti mindkét kérdést (azok egymásba fonódnak), s a jogvédelmet kereső polgár számára is bonyolult lenne e rendszer. Abban az esetben azonban, ha a leendő közigazgatási bíróság alkotmányossági felülvizsgálati jogot is kapna, az alkotmánybíráskodás kettőződne meg. Mindehhez hozzá lehetne tenni, hogy a közigazgatási bíráskodás nemcsak a helyi jogalkotás megítélésben, hanem a központi kormányzatot érintően is kompetenciával rendelkezhetne (a kormányrendelettel a miniszteri utasításig). Így könnyen előállhat az a helyzet, hogy az AB-nál csak a törvények alkotmá-

nyossági vizsgálata maradna (s egy ilyen tiszta, csak a törvényeket érintő kontroll esetén könnyen lehetne érvelni a csak előzetes kontrollal rendelkező francia típusú Alkotmánytanács mellett). Összegezve az az álláspontom, hogy a normakontroll funkcióval is rendelkező közigazgatási bíróság létrehozása mellett – jelenleg – sokkal kevesebb érv hozható fel, mint amennyit az alkotmányos egyensúly megbontásának hátrányai jelentenek.

A fentiekben az AB, a rendesbíróságok és a polgárok kapcsolatáról volt szó. Úgy vélem, hogy e „hármasságban” az AB és a rendesbíróságok közötti együttműködés erősítésben rejlik az alapjogvédelem (az alapjogi bírászkodás) virágzó jövője. Az alkotmánybírói eljárásban az *actio popularis* befogadó, ösztönző, a problémák iránt fogékony ítélkezést feltételez. A rendesbírósági eljárásban – akár a már említett eljárási könnyítéssel – is lehetne a konkrét ügyek érintettjeit sarkalni arra: kérjék az ügyekben felmerült alkotmányossági kérdés elbírálását is, a bíróságokat pedig arra, hogy ezt megtegyék.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség az AB és a törvényhozás viszonyát érinti. Ebben a viszonyban az AB „magányosabb”. A törvényhozás soha nem tartotta számon elsődleges feladatai között az AB-val kapcsolatos teendőit. Nem alkotmánysértő mulasztás ugyan, de a mai napig nincs az AB által megállapított, az AB javaslatára törvénybe foglalt ügyrend. Az AB-ról szóló törvény korszerűsítése szinte valamennyi ciklusban felmerült, elkészültek a törvényjavaslatok, mégsem lett azokból törvény. Az alkotmánybíró-választás folyamatos probléma, a testület többször került működőképességének határára. Az AB által meghatározott törvényhozói feladatok – alkotmánysértő mulasztások – pótlása, különösen akkor, ha minősített többséget igényel, jelentősen késik vagy elmarad. S mégis úgy tűnik, hogy az AB számít a törvényhozás pozitív hozzáállására.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az AB kiterjesztően értelmezte (akkor is megállapíthatja, ha „alkotmányból levezethető tartalmú szabály nincs”) és szám szerint is sokáig növekedett, de mára sem csökken számottevően a csupán mulasztás kimondására alapozott döntés. A törvényhozói hozzáállásból (s hangsúlyozandó, hogy csak abból) az AB-nak ez egy gyenge hatásköre lett. Hogy miért kedvelt mégis e hatáskör gyakorlása? Vannak ügyek, amelyeket csak így lehet (jól) megoldani, másrészt tény, hogy a mulasztás megállapításának gyakorisága a többségi (ebből következően többször kompromisszumos) döntés velejárója. Mindezek ellené-

re nem gondolom, hogy e hatáskört át kellene szabni olyan irányba, amely a mulasztás nem teljesítését szankcionálja.

A meglévő hatásköri keretek is lehetőséget nyitnak: az utólagos normakontroll hatáskörben a jövőre nézve történő megsemmisítés hasonló a mulasztás megállapításához; azért semmisít meg a bíróság egy későbbi időponttal, hogy a jogalkotónak elég ideje maradjon az új, az alkotmánnyal összhangban lévő szabályok megalkotására. Ha a mulasztás nehezen működik, akkor át lehetne helyezni a *pro futuro* megsemmisítésre a hangsúlyt szabályozási hiány esetén is. (Ilyen döntést hozott az AB 1997-ben a Hárszabály zárószavazásra vonatkozó rendelkezési megsemmisítésének kilátásba helyezésével és 2009-ben is a parkolási ügyekben.) A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elemzését azzal kezdtük, hogy a törvényhozás viszonyában az AB „magányos”. Ez a magány vagy hűvös viszony az alkotmánybíráskodás természetében rejlik. Történetileg az alkotmánybíráskodás alapvetően a törvényhozással szembeni viszonyban fogant, így e hűvösség vagy magányosság azt is jelentheti, hogy az AB alapvetően jól végzi tevékenységét. Súlyos helyzet akkor keletkezik, ha olyan szabályok sem születnek meg, amelyek a jogokkal való élés, az államszervezet alkotmányos működése szempontjából alapvető fontosságúak.

A fentiekben lényegében a formáról volt szó, azokról a szervezeti és hatásköri keretokről, amelyeken keresztül az alapjogvédelem megvalósul. Magának az alapjogvédelemnek a „minősége”: a védett jogok listája, a védelmi szint és a védelem hatékonysága hosszabb értekezést igényelne. A jövő egyik fontos kérdése, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése miképp érinti majd az alapjogvédelmet. A Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió Alapjogi Chartája kvázi szerződési rangra emelkedett. Az EU alapjogi dokumentumával állunk szemben, amelyet az Európai Bíróság hivatott értelmezni.

Mondhatjuk ugyan, hogy az alapjogvédelem hazai rendszerét az Alapjogi Charta nem rengeti majd meg, hiszen hatóköre elsősorban az EU jogára koncentrálódik. Álláspontom szerint azonban többről van (lesz) szó. Az EU ezzel megtette az első lépést (még ha kis lépés is) az európai alapjogvédelem egységes rendszerének kialakítása felé. A Lisszaboni Szerződés szerint az Alapjogi Charta két forrásból táplálkozik: az Emberi jogok európai egyezményéből és a tagállamok közös alkotmányos hagyományából. Az Alapjogi Chartához kapcsolt „Magyarázatok” az egyes jogok értelmezésénél a strasbourgi gyakorlat alapját képező egyezményt veszi alapul („Bár a magyarázatok nem bírnak jogi erővel, az ér-

PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER

telmezés értékes eszközei, amelyek célja a Charta rendelkezéseinek megvilágítása”). Ezáltal létrejöttek azok a jogi kapcsolatok, amelyek révén az Alapjogi Charta hatóköre (beszámítva az Európai Bíróság várható hozzáállását is) mégiscsak növekedhet, kihatva a belső jogra (egy esetleges európai alkotmány alapjogi fejezete irányába?).

Ami a tartalmát illeti, érdemes megfigyelni, hogy az Alapjogi Charta külön hangsúlyt helyez az úgynevezett szolidaritási jogokra: védelem az indokolatlan elbocsátásokkal szemben; a munka és a gyermekvállalás összeegyeztethetősége, fogyasztói jogok és még sorolhatnánk azokat a jogokat (elveket), amelyek – álláspontom szerint – a harmadik évezred kihívásaira válaszul fogalmazódtak meg. Talán azt is lehet mondani, hogy míg a klasszikus szabadságjogok az állami hatalommal szemben védenek, addig a szolidaritási jogok (mint speciális gazdasági jogcsoport) kifejezetten a globalizált gazdaság hatalmával szemben.

Természetesen kérdés, hogy e jogokból következhet-e valamifajta alanyi jogi jogosultság, hogyan lehet ebből egyéni jogvédelem – vagy csak az elvek gyűjteménye marad. Ennek eldöntése az autentikus értelmező feladata. Mindenesetre – s ez a hazai alapjogvédelemnél is szem előtt tartható – érdemes számolni azzal, hogy az alapjogokat ért fenyegetettségek az állam hatalma mellett kibővül(het)nek a gazdaság hatalmával, amely az alapjogvédelem tere is új (illetve a már meglévőket felerősítő) irányokat nyithat meg. Ebben segítség a Lisszaboni Szerződés által kötelezővé tett Alapjogi Charta.

S még egy utolsó – immár nem az alapjogokat érintő – gondolat a Lisszaboni Szerződésről. Láthattuk, hogy Magyarország azt elsőként ratifikálta, s láthattuk azt is, hogy a hosszú ratifikációs folyamatban több tagállamban is alkotmányos aggályok merültek fel. Gondolhatunk a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. június 30-i határozatára vagy a Cseh Alkotmánybíróság – a ratifikációs folyamatot időben befolyásoló – döntésére. A magyar jogrendszerben is lehetőség lett volna a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálatára, ha alkotmányos aggályok merülnek fel. Nem merültek. Mindösszesen egy indítvány érinti e kérdést, holott a közéletben megjelentek az erről szóló – a külföldiekhez hasonló – viták. Ez is jó példa arra, hogy a lehetőségek – a meglévő keretek – jobb kihasználásával „pezsgőbbé” lehet tenni az alkotmányjog világát, az alkotmányvédelem elméletét és gyakorlatát egyaránt.

Az alkotmánybíráskodás húszéves gyakorlata igazolta, hogy Magyarország alkotmányos jogállamiságának megteremtésében, megőrzésében és továbbfejlesztésében mellőzhetetlen szerepet játszik az Alkotmánybíróság, amely a hatalommal való visszaélés megakadályozásával, az alkotmánysértések feltárásával és megszüntetésével, a felmerült alkotmányossági viták elbírálásával, az alkotmány hiteles és kötelező értelmezésével hatékony alkotmányvédelmet valósított meg. Ez azonban nem teszi feleslegessé annak vizsgálatát, hogy vajon szükség van-e, illetve mely területeken indokolt az alkotmánybíráskodás mai gyakorlatának továbbfejlesztése, a meglévő hatáskörök esetleges átalakítása. Az alábbiakban két kérdéskört kívánunk közelebbről is megvizsgálni: az alkotmányjogi panasz intézményét és az önkormányzati rendeletek absztrakt utólagos normakontrollját.

1. Az *alkotmányjogi panasz intézményének* jelenlegi szabályozásával összefüggésben megfogalmazódott, hogy ez az előírás nem az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz lehetőségét tartalmazza, mert az egyedi döntések ellen nincs mód alkotmányossági szempontú jogorvoslat igénybevételére, illetve a szabályozás a jelenlegi formájában „nem élő” jogintézmény, így a léte is felesleges, mivel az utólagos normakontroll *popularis actio* jellege miatt párhuzamoságot eredményez.

A szakirodalomban a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése *mellett* érvelők főként azt teszik szóvá, hogy a polgárok általában nem fordulhatnak panasszal az AB-hoz, ha valamely hatósági aktus alkotmányos jogaikban sérti őket, csak akkor, ha az alkotmányos jogsérelmet a hatóság alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával okozta. Emiatt több szerzőnél igényként jelenik meg, hogy alkotmányjogi panaszt csak döntés ellen lehessen benyújtani, jogszabály ellen ne. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére szerintük azért volna szükség, mert e jogintézmény közvetlen jogot ad az állampolgároknak az állam alkotmányos működése feletti kontrollra. Az alkotmányos panasz tulajdonképpeni jogi jelentősége mások szerint sem a szubjektív jogvédelemben áll, hanem a jogrendszer egészén belüli funkciójában: jogokat ad az állampolgárnak az állam alkotmányos működése feletti kontrollra.

Tény és való, hogy alkotmányos jogállamban az alkotmányba ütköző, alapvető jogokat sértő döntések nem maradhatnak szankció nélkül. Ezért az ér-

demi alkotmányjogi panasz bevezetése egyrészt a jogállamiság elvéből következő átfogó jogvédelem konzekvenciájaként, másrészt nemcsak a törvényhozó és végrehajtó hatalom, hanem a bírói hatalom kontrolljaként is szükséges volna, amit így az alapvető jogok tényleges érvényesüléseként lehetne értékelni. Ezt nemcsak a szubjektív alapvető jogok érvényesítésének követelménye, hanem az állam alapvető jogokkal kapcsolatos intézményvédelmi kötelessége is alátámasztja. Olyan specifikus alapjogvédelmi eszköz jöhetne létre, amely megadná az alkotmányban foglalt rendelkezések érvényesülésének átfogó, hézagmentes lehetőségét: komplex funkciója szerint ugyanis egyszerre biztosítaná az alapjogi individuális szféra és az alkotmány védelmét.

A szakirodalomban azonban a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével *szembeni* érvek is megfogalmazódnak. Ezek között szerepel az a megállapítás, hogy az alapjogi kör rendkívül széles, így sok ügy – köztük jelentéktelenek is – az AB elé kerülne, ami – a jelenlegi, utólagos normakontrollal kapcsolatos szabályozás *popularis actio* jellegéből eredően is – még inkább *növelné az ügyterhet*: egyrészt a saját ügy fontossága miatti pereskedési hajlandóság, másrészt viszont a támadható aktusok nagy mennyisége következtében. A túlzott ügyteherrel szemben általában a *válogatási jog* biztosítását tekintik megoldásnak, vagyis azt, hogy az AB csak akkor legyen köteles foglalkozni a panasszal, ha attól egy alkotmányjogi elvi kérdés eldöntése várható. Azon túl, hogy ez az eljárás kiszámíthatatlansága miatt sértené a jogbiztonságot, az ügyfelekkel szemben sem mondható maradéktalanul elfogadhatónak. A panasz célja az ügyfél szemszögéből ugyanis újabb jogorvoslati lehetőség igénybevételét jelentené, nem pedig elvi kérdések eldöntését. Az sem jelentene megnyugtató megoldást, ha csak a taxatív felsorolt „legalapvetőbb” jogok esetében lenne biztosított az alkotmányjogi panasz lehetősége. Ez ugyanis okkal vetné fel azt a kérdést, hogy a szűkítés melyik alapjog tekintetében és mennyiben lenne elfogadható, továbbá e megoldás az egyes alapjogok esetében a védelem visszaszorulásához vezethetne, és ebből következően az alapjog érvényesíthetlenné, kikényszeríthetlenné válna. Ha pedig az ügyteher növekedése miatt a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése megszüntetné az utólagos normakontroll *popularis actio* jellegét, a jogalkotási produktumok jelentős része – indítványozó hiányában – kiesne az alkotmányossági kontroll alól, ami elfogadhatatlan volna. A problémát elviekben az okozza, hogy a „valódi” alkotmányjogi panasz – főszabályként – a vélelmezettén téves *bírói*, míg az absztrakt utólagos normakontroll a vélelmezettén téves *jogalkotói* alkotmányjog-, illetve alap-

jog-értelmezés ellen vehető igénybe, vagyis e két sérelemtípus között jelentős különbségek vannak. A bíró általi téves alkotmányértelmezés oka szinte kizárólagos jelleggel az adott alapjog elégtelen ismerete, tehát alappal állítható, hogy valószínűleg soha nem szándékos sérelemokozásról van szó. A jogalkotó téves alkotmányértelmezése azonban az esetek jóval nagyobb számában politikai érdekek, elképzelések által vezérelve, az alkotmány szándékos megkerülésére, finomabban fogalmazva: az alkotmányosság határait feszegetve, még az elviselhetőség korlátai között tartani kívánt elképzelés megvalósítására irányuló cél érdekében, vagyis többnyire tudatosan történik. Ez a különbség a két intézmény jellegének eltérésére vezethető vissza. Valójában tehát az eldöntendő kérdés abban jelölhető meg, hogy melyik alkotmánysértéssel szemben kell biztosítani inkább az alkotmánybírói védelmet. (A párhuzamos és egyben teljes körű megoldás az ügyteher növekedése miatt nem tűnik lehetségesnek.)

Nem kérdéses, hogy a jogalkotói aktusok ilyen jellegű szűrése jóval indokoltabb, és tegyük hozzá, aktuálisabb probléma is. Ugyanezt támasztja alá a sérelem kiküszöbölési lehetőségének lehetséges jelenlegi, illetve jövőbeli köre: míg a jogalkotói sérelemokozás – éppen a tudatosság miatt – nem bízható az önkontrollra, így mindenképpen független, külső szervet igényel, addig a bírói sérelemokozás – éppen az esetleges ismerethiány miatt – a jövőre tekintettel többnyire kiküszöbölhető a bírák alapjogi továbbképzésével. Mindez azt támasztja alá, hogy jelenleg – és a jövőben is – nagyobb szükség van a széles körű indítványozási lehetőséggel összekapcsolt normakontrollra, mint az egyedi bírósági döntések általános alkotmányossági vizsgálatának megteremtésére. Mindezekon túlmenően azonban azt is látni kell, hogy az AB az érdemi alkotmányjogi panasz intézményének megjelenésével sem válna ténybíróssággá, mivel a rendesbíróóság által megállapított tényeket nem mérlegelhetné vagy bírálhatná felül, kizárólag a bíróság által alkalmazott megállapítások, értelmezések alkotmányosságával foglalkozhatna. Kérdés azonban, hogy mit tehetne az AB, ha az alkotmányellenes bírói döntés vagy az annak alapjául szolgáló jogértelmezés alkotmányellenessége az alkotmányellenes norma kötelező alkalmazása miatt következne be. Ilyen esetekben a kontroll biztosítását továbbra is feltétlenül garantálni kellene. Már csak emiatt sem lenne célszerű, ha az AB normakontroll eljárása jelentősen visszaszorulna.

A hatályos szabályozás jelenleg – *feltételezve, hogy az AB döntése a bírósági eljárásban érvényesíthető*, vagyis az alkotmányos szabályozás alapján újraindulhat az eljárás – az egyedi ügyekben megold-

ja az *alkotmányossági jogorvoslat* problémáját. A feleknek ugyanis a bírósági eljárásban lehetőségük van arra, hogy a bírónál az eljárás felfüggesztésével kezdeményezzék az alkalmazott norma alkotmányossági vizsgálatát, és amennyiben a bíró észleli a norma alkotmányellenességét, köteles az AB-hoz fordulni, vagyis ez a felek kérése alapján *csak lehetőség*. (Ennek oka a joggal való visszaélés megakadályozása: a felek sorozatos és alaptalan kérelmekkel ne érthessék el az eljárás elhúzóását.) Ha azonban a bíró nem kér alkotmányossági vizsgálatot, a felek bármelyikének biztosítva van az a lehetőség, hogy a jogerőre emelkedés után hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panasszal éljen. Amennyiben ugyanis kérelmük megalapozott, kötelező az eljárás ismételt lefolytatása a már alkotmányos norma alapján. Mindennek következtében tehát az egyéni sérelmek jelentős részének orvoslására ma létezik megoldás, bár ez – az eljárás igen hosszú időtartama miatt – nem túl hatékony. Az alkotmányellenes bírói jogszabálysértés ellen pedig az nyújthat védelmet, hogy az AB – az élő jog doktrínája alapján – a normát a bíróságok által általánosan elfogadott értelme, tartalma szerint vizsgálja, és így vagy a norma alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmények meghatározásával, vagy – ezek figyelmen kívül hagyása esetén – a norma megsemmisítésével az egyedi ügyekben is képes jogorvoslatot nyújtani.

Mindezek ellenére természetesen indokolt lehet az alkotmányjogi panasz hatályos szabályozásának felülvizsgálata és a változtatási igényeknek megfelelő újraszabályozása, de ez alapos elemzést és több szempontú megközelítést igényel: meg kell határozni e hatáskörnek az AB más hatásköreivel való viszonyát, a panaszra jogosultak körét, a panasz tárgyát, az igénybevétel feltételeit és lehetőségeit, a panasz tárgyában hozott döntés következményeit stb., amelyek részletes kifejtése messze meghaladja e hozzászólás terjedelmi lehetőségét. Célszerűnek látszik azt is szem előtt tartani, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság az alkotmányossági panaszt „végső és szubszidiárius” jogi eszköznek tekintti, amely csak akkor megengedett, ha az alapjogsértés más módon nem akadályozható, illetve nem szüntethető meg. Mindenképpen utalni kell azonban arra is, hogy a valódi alkotmányjogi panaszt alkalmazó államokban az ilyen jogorvoslatok igénybevételének eredményessége nagyon csekélynek mondható.

Az a megoldás viszont, hogy az alapjogi bíráskodásnak teljes egészében a rendesbíróságokhoz kellene kerülnie – vagyis az AB-nak ne legyen hatásköre individuális alkotmányossági panasz elbírálására –, nehezen fogadható el, mert alkotmányossági

kérdésben végső fokon és mindenkire nézve kötelező jelleggel csak egyetlen bíróságnak lehet jogosultsága. Ellenkező esetben az egymásnak ellentmondó értelmezések lerontják az alkotmány normatív, logikai egység jellegét, és a különböző értelmezések között húzódozó feszültségeket nem lehet mindenkire nézve kötelező jelleggel feloldani, azaz nem létezne autentikus alkotmányértelmezés.

2. Az *önkormányzati rendeletek absztrakt utólagos normakontrollját* a hatályos szabályozás szerint – mivel az alkotmány alapján jogszabályról van szó – szintén az AB végzi. Az önkormányzati rendelet sajátossága viszont, hogy e norma akkor is alkotmányellenes lehet, ha tartalmilag ugyan nem ütközik az alaptörvénnyel, ám a nála magasabb szintű jogszabállyal (például törvénnyel) igen. Ha ugyanis az önkormányzati rendelet más, magasabb jogszabály rendelkezésébe ütközik, *formailag* automatikusan alkotmányellenessé válik. Többnyire azonban a formai alkotmányelleneségnél is van *tartalmi* jogszabálysértés, de ez nem alkotmányi, hanem annál alacsonyabb – törvényi vagy rendeleti – szinten jelentkezik.

A szakirodalomban gyakran megjelenő változtatási igény e hatáskörrel összefüggésben, hogy az önkormányzati rendeletek *formai típusú vizsgálata kerüljön át a közigazgatási bíráskodást ellátó rendesbíróságok* – később pedig a közigazgatási bíróságok – hatáskörébe. A változtatás iránti igény fő indoka általában az AB munkaterheire való hivatkozás. Ez az elképzelés azonban több *bizonytalansági tényezőt* is magában rejt, amelyek jelentős része a bírósági és az alkotmánybírói eljárás különbözőségére vezethető vissza.

Egyfelől a jelenlegi szabályozás szerint a törvényellenes önkormányzati rendelet egyben alkotmány-sértő is, amit nehéz volna kiküszöbölni akkor, ha továbbra is az alkotmány írja elő a jogszabályi hierarchiát és az önkormányzati rendelet jogszabálynak minősül: minden törvénytörő önkormányzati rendelet egyben alkotmány-sértő is maradna. Ebben az esetben megoldási lehetőségként kínálkozik, hogy a pusztán a jogforrási hierarchia elvébe ütköző – tehát *formailag* alkotmány-sértő, ám *tartalmi* alkotmányellenességet nem jelentő – rendelet kontrollja tartozzon a közigazgatási bíráskodást ellátó szerv hatáskörébe, míg tartalmi alkotmányellenességről továbbra is csak az AB hozhatna határozatot. Kérdéses azonban, ki döntené el, mely rendelet minősül csak formai, nem pedig tartalmi értelemben is alkotmány-sértőnek. Ha ugyanis a rendelet tartalmi szempontból nem egyértelműen alkotmányellenes, akkor is *további problémák* merülnek fel. Egyrészt az, hogy a formai alkotmányellenesség megállapítását kérő in-

dítványozó javaslatára az eljáró bíróság köteles-e hivatalból vizsgálni a tartalmi alkotmányellenességet vagy sem. Másrészt – amennyiben a rendeletet tartalmilag is alkotmányellenesnek tartja – köteles-e az AB-hoz fordulni utólagos normakontroll iránti kérelemmel. Harmadrészt ha az indítványozó nem magánszemély, hanem állami szerv tisztségviselője, vajon dönthetne-e abban, hogy a norma csak formailag alkotmányosértő, ám tartalmilag nem, és így csak törvénysértés áll fenn (ez ugyanis bizonyos értelemben prejudikációt jelentene). Az indítványozók összességére igaz azonban az a megállapítás, hogy *csak vélelmezhetik* az alkotmányosértést, mivel azt kötelezően jelenleg csak az AB állapíthatja meg.

A kezdeményezés utáni kérdés az eljáró szervezethez vonatkozik: ez a bíróság vagy az AB legyen-e, vagyis milyen alapon döntsön az indítványozó arról, melyik szervnél terjeszti elő indítványát? Mivel a bíróság az alkotmányellenesség tárgyában nem dönthet véglegesen, nyilvánvaló, hogy az eljáró bírónak, ha tartalmi alkotmányellenességet is észlelne – vagy erre az indítványozó utalást tenné – az ügyet elbírálás céljából át kellene tennie az AB-hoz. Ha viszont a testület az alkotmányellenesség kérdésében állást foglalna, úgy az önkormányzati rendeletnek az eljárás folytatása miatt nem kellene a bírósághoz visszakerülnie, mivel az AB az alkotmányellenesség kérdésében véglegesen döntené. Ha pedig az indítványozó az AB-nál terjesztené elő a kérelmét, és a testület arra a következtetésre jutna, hogy tartalmi alkotmányellenesség nem áll fenn, kizárólag a hierarchia elve sérült, kérdésként merül fel, hogy milyen megoldást alkalmazna ilyenkor az AB. Az időtakarékoság mellett szól, hogy ekkor is az AB döntsön véglegesen. A testület tehát számos alkalommal formai alkotmányellenességgel is kénytelen lenne foglalkozni, ami a fenti javaslat megvalósíthatóságát kérdőjelezi meg. További problémát vet fel, hogy az önkormányzati rendeletek vizsgálatának „szétválasztása” esetén hol induljon meg az eljárás. Az indítványozót – amennyiben laikusról van szó – nehezen lehetne jogszabállyal rászorítani arra, hogy formai kifogásaival bírósági, tartalmival pedig alkotmánybírói eljárást kezdeményezzen. (Számos esetben az indítványozó nem is érti a kettő közötti különbséget, másrészt az eljárás sikerének esélyét növelendő, hajlamos mindkét körülményre hivatkozni, sőt mindkét fórumon eljárást indítani.) Ha a bíróság dönthetne tartalmi alkotmányosértésről is, az AB-hoz fordulás jogát mindenképpen biztosítani kellene. Problémát jelentene viszont az *eljárások párhuzamosságának kiküszöbölése*, illetve az ezzel kapcsolatos nehézségek megoldása, ha az indítványozó a bíróságnál és az AB-nál is előterjeszthetné a bead-

ványát annak reményében, hogy valamelyik fórum rá nézve kedvezőbb döntést hoz. Választ kellene tehát találni arra, hogyan akadályozható meg két döntés születése azonos ügyben.

Szintén problémaként vehető fel a *jogorvoslat* kérdése. Az AB döntése ellen nincs jogorvoslat, a bíróság döntése ellen pedig jogorvoslati lehetőségként csak az AB elé utalás jelenhet meg. Ebből következően az AB jogorvoslati szerepe, funkciója az egységes alkotmányértelmezést is elősegítené. A bíróságok által az önkormányzati rendeletek vonatkozásában hozott határozatokkal szembeni jogorvoslati lehetőség viszont nyilvánvalóan nem lehetne korlátlan. Ebben az esetben ugyanis értelmetlen lenne az önkormányzati rendeletek normakontrolljának szétválasztása, mivel a bírósági határozat ellen valószínűleg vagy az eredeti indítványozó, vagy a képviselő-testület élne jogorvoslattal. Az viszont kérdéses lehet, hogy a jogorvoslati joggal összefüggésben milyen korlátozás bevezetése lehetne indokolható, tehát milyen esetekben lenne lehetséges a bírósági döntés ellen az AB-hoz fordulni. Indokolt megjegyezni, hogy az AB semmiképpen sem kerülhet ki teljesen az ilyen jellegű eljárásokból.

Nehézséget okozna a bírósági elbírálás esetén az *egységes jogalkalmazási gyakorlat* megteremtése. Az AB-n ez a kérdés nyilvánvalóan nem vet fel gondokat. A bíróságok közötti azonos gyakorlat kialakítása azonban meglehetősen idő- és költségigényes feladat lenne. Az egységes joggyakorlat biztosításának igénye az AB és a bíróságok viszonyában is jelentkezne. Nem vitatható, hogy ebben az esetben az alkotmánybírói értelmezésnek kell dominálnia. Amennyiben azonban az adott kérdésben még nincs kialakult alkotmánybírói gyakorlat, kérdéses, hogy a bíróság mihez igazodna, illetve a később kialakuló, más irányba mutató alkotmánybírói gyakorlat megjelenésekor mi legyen a bíróságokon folyamatban levő, netán már eldöntött ügyekkel.

A számos ellenérv természetesen *önmagában nem cáfolja* az önkormányzati rendeletek formai alkotmányellenessége vizsgálatának a rendesbíróságok hatáskörébe való utalását, illetve ennek szükségességét, ám látható, hogy számos problémával járna. Ezek megoldása nélkül viszont nehezen képzelhető el az önkormányzati rendeletek formai alkotmányosságának vizsgálatát az AB-tól a rendesbíróságokhoz telepíteni. Így az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatának vagy teljesen ki kellene kerülnie az AB hatásköréből, vagy teljes terjedelmében ott kell maradnia. Számunkra úgy tűnik, hogy ez utóbbi megoldás mellett jelenleg több érv hozható fel.

CSERNI JÁNOS

A magyar Alkotmánybíróságot húszéves fennállása alatt sok kritika érte. Köztük az is, hogy jogköre túlságosan szélesre sikeredett. Nem vitás, a testületnek igen sok jogosítványt adott a jogalkotó. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az AB a legtöbb jogkörével csak mások indítványára élhet, ráadásul a különböző típusú eljárásainak megindítása korántsem egyformán biztosított mindenki számára.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 21. §-a határozza meg, hogy az AB hatáskörébe tartozó ügyekben ki indítványozhatja az eljárás megindítását. A szakasz (6) bekezdése szerint a törvény 1. § g) pontjában nevesített alkotmányértelmezést nem kérheti bárki a testülettől, indítványozásra csak az ott felsorolt néhány szerv és személy: az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész jogosult. Az Abtv. 21. § (8) bekezdése ezen túlmenően kimondja, hogy törvény valamennyi hatáskör tekintetében feljogosíthat másokat is az AB eljárásának indítványozására. Így később *az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § e) pontjában* a törvényhozó az állampolgári jogok országgyűlési biztosát fel is jogosította erre.

Az Abtv. 23. §-a a nem jogosulttól származó indítványokról szólva úgy rendelkezik, hogy azokat az AB elnöke köteles az indítványozásra egyébként jogosult szervnek megküldeni. A szabályozás érdekessége, hogy csak szervet említ a szöveg, személyt azonban nem. Ez szorosan értelmezve azt jelenthetné, hogy a fentebb felsoroltak közül a köztársasági elnök, a kormány tagja, az Állami Számvevőszék, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész ilyen indítványokat nem kaphatna megfontolás végett, mivel személyükben őket jogosítja fel a törvény az indítványtételre, s nem az általuk képviselt, illetve vezetett szervet. A jogalkotó szándéka azonban nyilvánvalóan nem ez volt, vélhetően csak hibásan fogalmazott.

Másrészt nem vitás, hogy pontosabb lenne az olyan törvényi megfogalmazás, amely legalább többes számot használna („szerveknek”) a jelenlegi egyes („szervnek”) helyett, mert jelen formájában ez az előírás értelmezhető úgy is, mintha a törvény felhatalmazná az AB elnökét arra, hogy mérlegelés útján maga állapítsa meg, kinek (pontosabban mely szervnek) küldi tovább az indítványt az eljárás kezdeményezésére jogosultak közül.

A törvény ennél durvább hibája az alkotmány rendelkezéseinek absztrakt módon történő értelmezésére vonatkozó eljárást – szűken – kifejtő 51. §, amely úgy szól, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a 21. § (6) bekezdésében meghatározottak indítványára értelmezi az Alkotmány egyes rendelkezéseit”, illetőleg: „Az Alkotmánybíróság az értelmező határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.”

Nem nehéz belátni, hogy a törvény megszövegezése szerint a külön törvény által indítványtételre jogosultak esetében nem teszi kötelezővé az AB értelmezését a tőlük érkezett indítványok esetében. Más kérdés, hogy az AB gyakorlata az eredeti jogalkotói szándékkal egyezően alakult, s a rendelkezésre álló adatok szerint nem fordult még elő olyan eset, amikor e rossz szövegezés okán mellőzték volna egy arra egyébként jogosult, csak éppen abban a bizonyos (6) bekezdésben fel nem sorolt személy által előterjesztett indítvány elbírálását. Ez azonban nem menti a tervezet elő- vagy elkészítójét a kellő hozzáértés és jogtechnikai ismeret hiányában végzett munkával kapcsolatban. Nem árt leszögezni: a törvényhozó mint jogalkotó felelőssége abban is áll, hogy miként választja ki a jogszabályok előkészítését végző munkatársakat. Az utókor ugyanis hálátlan, és a jogalkotási folyamat részleteit sem ismeri, így a hiányosságokért sosem a névtelen szövegezőt, hanem mindenkor a törvényt elfogadó képviselőket fogja hibáztatni.

Mindezek azonban csupán technikai problémák. Az Abtv. 1. § g) pontjában írt alkotmánybírósági hatáskörre vonatkozó indítványozási jogkör újragondolása ugyanakkor komoly és aktuális tartalmi kérdés.

A törvény hivatalos indokolása is tartalmazza azt az egyértelmű tény, mely szerint az AB egyik jogkörében eljárva sem hozhat anélkül határozatot, hogy az alkotmánynak az elé kerülő konkrét kérdéssel összefüggő rendelkezését ne értelmezné. Az Abtv. 1. § g) pontjában nevesített jogkör éppen abból a felismerésből kiindulva nyert megfogalmazást, hogy a gyakorlatban az alaptörvény egyes rendelkezései konkrét esethez – tehát olyanhoz, amelyben az 1. § más pontjai alapján lehet a testület állásfoglalását kérni – nem tartozó (vagyis absztrakt) értelmezésének szükségessége is felmerülhet.

Az indokolás aztán bővebb magyarázatot nem fűz a már idézett 51. §-hoz, mint ahogy a rendszer-váltást követően született jogszabályok esetében ezt már valamennyi jogalkalmazónak volt alkalma rendszeresen és sajnálkozva megtapasztalni. Mindenestre annyit az indokolás készítője is fontosnak tartott megemlíteni, hogy a taláros testület e hatásköre nem érinti a jogszabályok értelmezésére egyébként

is feljogosított szervek (az Országgyűlés, a Minisztertanács – később persze a kormány – és a Legfelsőbb Bíróság) ez irányú hatáskörét. Nem is érinteti, mivel az alkotmány sem más, mint egy törvény, azaz jogszabály, ennél fogva értelmezése többek között a bíróságok elé kerülő konkrét jogvitákban is szükséges lehet, még ha ezt a bírák egy része arra hivatkozva vitatja is, hogy az alaptörvény rendelkezései más jogszabályokba beépültek, így magára az alkotmányra egy magára valamit is adó bírónak sosem kell visszautalnia.

Az AB és más szervek alkotmányértelmezése hatásában tér el egymástól – mint ahogy erre a 31/1990. (XII. 18.) AB határozat indokolásában utal is a testület –, vagyis az Abtv. 1. § g) pontja alapján végzett értelmezés eredménye nemcsak az adott ügyben (például a rendes bíróság előtt folyamatban lévőben), hanem mindenkire nézve kötelező érvényű. Álláspontom szerint ezzel összefüggő – logikus, de sem az alkotmányban, sem az Abtv.-ben nem szereplő – szükségszerű természetes korlát az, hogy egyik jogszabály-értelmezésre feljogosított szerv sem értelmezheti az alkotmány olyan rendelkezéseit, amelyek saját jogkörére vonatkoznak. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az ilyen tartalmú jogértelmezéssel jogalkotói, illetőleg az alaptörvényben meghatározott jogkörök esetében alkotmányozói jogkört vonnának el az így eljáró szervek, amire egy parlamentáris demokráciában (sőt akár a Vörös Imre volt alkotmánybíró által szellemesen „egy elvi szinten megfogalmazott parlamentáris köztársaságnak” nevezett¹ állami berendezkedésben) sem lehet mód. Márpedig a magyar alkotmány több helyen is tartalmaz hatásköri, feladatköri szabályokat, s ezek pontos tartalmának kifejtése, bizonyos esetekben kizárólagosságuk kimondása elmaradt. Ha ezekkel kapcsolatban bármilyen jogértelmezési kétely merül fel, joggal várható el az érintett szervtől, hogy az AB-hoz forduljon. Már amennyiben az Abtv. lehetővé teszi számára. És feltéve persze, hogy a helyzet tisztázása egyáltalán a szerv szándékában áll.

A fentebb hivatkozott, az akkori pénzügminiszter által előterjesztett indítványt elutasító döntés [31/1990. (XII. 18.) AB határozat] jelentősége azonban túlmutatott az adott ügyön, ugyanis e határozatában fejtette ki először a testület azokat a kritériumokat, amelyek megléte, és csakis ezek megléte esetén van helye az AB általi absztrakt alkotmányértelmezésnek. Ezek a következők: az indítványnak az Abtv. 21. § (6) bekezdésében felsorolt jogosultak valamelyikétől kell származnia [megjegyzendő, hogy a 21. § (8) bekezdésére utalás itt ismételtelen elsikkadt]; konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kell az alkotmány szintén konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését kérni; továbbá az adott alkotmányjogi probléma csak olyan lehet, amely más jogszabály közbeiktatása nélkül, tehát közvetlenül levezethető az alaptörvényből.

zésének értelmezését kéri; továbbá az adott alkotmányjogi probléma csak olyan lehet, amely más jogszabály közbeiktatása nélkül, tehát közvetlenül levezethető az alaptörvényből.

Az Abtv. 1. § g) pontja e megszorító értelmezését az AB azzal indokolta, hogy ellenkező esetben, a szigorú határok meghúzása nélkül a jogalkotók mindenféle (értsd: törvény és annál alacsonyabb szintű) jogszabály megalkotása előtt is alkotmányértelmezést kérnének, s ezzel áttelepítenék felelőségüket a testületre, s ezáltal „egyfajta alkotmánybírói kormányzás alakulna ki”.

Ugyanakkor az indokolás ez utóbbi csavara megmosolyogtató. Tudniillik nehezen feltételezhető, hogy az akkoriban „láthatatlan alkotmányról” beszélő, erősen az aktivizmus felé hajló magyar Alkotmánybíróság önmaga szerepének túlsúlyossá válásától féltette volna a gyerekipőben járó hazai parlamentáris demokráciát, de döntésük és álláspontjuk végeredményében helyes volt. Nyilvánvalóan akceptálható a testület azon célja, hogy elkerülje az ilyen jellegű ügyek számának ugrásszerű megemelkedésével járó hátraleknövekedést (ne feledjük: a testület önhibáján kívül, az intézmény újszerűsége okán folyamatosan hátralekkel küzd). És valóban fennállt annak a veszélye is, hogy a jogalkotó – beleértve a döntéshozó és a jogszabály-előkészítő testületeket, illetve személyeket, vagyis a politikai szférát és az adminisztrációt egyaránt – az alkotmánybírákkal dolgoztatta volna ki némely (vagy ki tudja, mennyi) norma tervezetét, mert az ember gyarló.

Kilényi Géza – szintén egykori alkotmánybíró – a túlzásba vitt „alkotmánybírói aktivizmussal,” vagyis az AB-nak az alkotmány tekintetében kifejtett – és általa határozottan elutasított – jogalkotói tevékenységével összefüggésben mutatott rá arra, hogy az alkotmány is csak egy jogszabály a sok között, amelyben részben emberi akarattól, részben ugyancsak emberi hibákból joghézagok is előfordulhatnak.² Ilyen joghézagnak tekinthető az a Legfelsőbb Bíróságra vonatkozó kitétel is az alkotmányban, amely szerint a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Legfelsőbb Bíróság, az ítéletábrák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi bíróságok gyakorolják. A Legfelsőbb Bíróságot az alkotmány a Magyar Köztársaság legfőbb bírósági szerveként határozza meg, amely biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, s jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezők. Nem szól ugyanakkor a rendelkezés arról, hogy a legfőbb bírói testület a jogegységi határozaton kívül más, ahhoz hasonló tartalmú elvi határozatot hozhat-e.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény a Legfelsőbb Bíróságról szólva a

fentieknek megfelelően úgy rendelkezik, hogy a Legfelsőbb Bíróság elbírálja – törvényben meghatározott ügyekben – a megyei bíróság vagy az ítéltábla határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot, elbírálja a felülvizsgálati kérelmet, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz és eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben. E törvény III. fejezete szabályozza a jogegységi eljárást, kitérve a kollégiumok abban betöltött szerepére is. A jogegységi határozattal mint kötelező erejű normával kapcsolatban a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat kimondta, hogy arra az AB utólagos normakontroll hatásköre kiterjed, így általa az Abtv. 1. § b) pontja, illetve 37–43. §-a szerinti eljárás lefolytatható.

A Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor 2005-öt követően a jogegységi határozatokét lényegesen meghaladó számban folyamatosan hoz olyan állásfoglalásokat „kollégiumi vélemény” néven, amelyek a bíróságoknak az alkotmányban megjelölt egyik feladatához, sem az igazságszolgáltatáshoz (ítélkezési funkció), sem a jogegység biztosításához nem sorolhatók. Éppen ellenkezőleg: a kollégiumi vélemény mint kötelező erővel nem bíró állásfoglalás többek álláspontja szerint súlyosan veszélyezteti a jogbiztonságot azzal, hogy részben hivatkozási alapot teremt a tartalmának megfelelő döntésnél, másrészt viszont kötőerejének hiánya megfelelő indok – a tartalmával ellentétes bírói döntésnél – mellőzésére is. A vélemény értelemszerűen a legfőbb bírói fórum adott ügyben eljáró bírót sem köti, így e vélemények megléte ellenére a bíróság elé kerülő ügyek végső jogorvoslati szintjén is eltérő döntések születhetnek.

Egy jogállamban a jogalkalmazást ilyen mértékben elbizonytalanító és az alkotmánybíróság kontrollját lehetetlenné tevő intézmény nem működhet, azonban nincs olyan, a kollégiumi vélemény meghozatalát lehetővé tevő jogi norma, amelynek utólagos kontrollja érdekében az Abtv. 21. § (2) bekezdése alapján a törvény 1. § b) pontjában foglalt eljárást (a bárki által kérhető utólagos normakontrollt) kezdeményezni lehetne. Annak tisztázására, hogy az alkotmányos aggályt az annak megítélésére hivatott testület is osztja-e, egyetlen lehetőség az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítvány előterjesztése az alkotmány 47. § (2) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben arra vonatkozóan, hogy az egyedi ügyekben hozott döntéseken túlmenően a jogegységi határozat mint kötelező erejű döntés mellett jogosult-e a Legfelsőbb Bíróság más típusú, elvi jelentőségű határozatok meghozatalára.

Ilyen indítványt azonban az érintett Legfelsőbb Bíróság elnöke értelemszerűen nem terjeszt elő, hiszen nem fűződik hozzá érdeke, más jogosultak pe-

dig – a tapasztalat megmutatta – érintettségük vélt hiányában szintúgy nem éltek e jogosultságukkal. Olyan szituációban tehát, amikor valamely indítványtételre jogosult szervet érint az alkotmányértelmezés kérdése, s az adott szervnek nem érdeke a helyzet tisztázása, a törvényben ilyen eljárás kezdeményezésre jogosult más szerv (vagy személy) pedig nem érez indítást indítványtételre, az alkotmány értelmzésére egyáltalán nem, illetőleg csak akkor kerülhet sor, ha valamely másik, konkrét alkotmányértelmezési ügy melléktermékeként megteszi azt az AB. Ez pedig, valljuk be, eléggé esetlegesé teszi a hasonló problémák rendezését.

Megoldás lehetne az indítványozásra jogosultak passzivitásából eredő értelmezésmaradás kiküszöbölésére az AB hivatalból történő eljárási jogosultságának bővítése akként, hogy a nem jogosulttól származó, absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló kérelmeknél a testület elnöke eldönthesse, hogy megküldi-e az Abtv. 21. § (6) és (8) bekezdése szerinti jogosultaknak az indítványozás megfontolására, vagy ha a kérdés tisztázását maga is fontosnak ítéli, hivatalból befogadja azokat.

JEGYZETEK

1. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye a 36/1992. (VI. 10.) AB határozathoz, ABH 1992, 207, 226.
2. KILÉNYI Géza: *Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás?* in *Alkotmánybíráskodás*, szerk. KILÉNYI Géza, Budapest, Unió Kiadó, 1993.

SOMODY BERNADETTE

Szükség van-e egy olyan alkotmánybírói hatáskör bevezetésére, amely – az alapul fekvő jogszabály alkotmányosságától függetlenül – lehetővé teszi az alapjogot sértő egyedi bírósági döntésekkel szembeni jogorvoslatot, a jogalkotás mellett az alapjogsértő jogszabály-értelmezés felülvizsgálatát is?

Az alkotmányjogi panasz szükségességével, illetve a panaszra vonatkozó hatályos szabályozás kibővítésével kapcsolatos felvetések az AB létrehozatala óta, tehát immár két évtizede folyamatosan napirenden vannak, így a felhozható érvek és ellenérvek is nagyjából ismertek. A vita ugyanakkor valójában nem egy újabb alkotmánybírói hatáskör bevezetéséről szól, illetve nem erről kellene szólnia. A

cél elsősorban nem az, hogy a jogalkotó, az alkotmányozó a magyar AB-t is felruhazza még egy feladatkörrel a szóba jöhető alkotmánybírói jogkörök palettájáról.

A jogalkalmazásra is kiterjedő alkotmányjogi panaszos eljárás bevezetésével kapcsolatos kérdések szűnni nem akaró aktualitása azt jelzi, hogy a – sok tekintetben egyébként magas színvonalú – magyar alapjogvédelem garanciarendszerében felmerülnek hibák, hiányosságok. A hazai alapjogvédelmi szisztéma igenis megerősítésre szorul – ez az, ami felveti, hogy újabb alapjogvédelmi, jogorvoslati mechanizmus kerüljön be a magyar jogrendszerbe. A célnak és így a vita kiindulópontjának tehát annak kell lennie, hogy az alapjogvédelmi rendszer – benne az AB, illetve a rendesbíróságok által nyújtott jogvédő mechanizmusok – megfelelően szolgálja a polgárok alapvető alkotmányos jogainak érvényesülését. A „valódi” alkotmányjogi panasz ennek lenne az egyik lehetséges és sok tekintetben hasznos eszköze.

Közismert, hogy a magyar AB nemzetközi összehasonlításban is a legszélesebb hatáskörű alkotmánybíróóságok közé tartozik. Tevékenységének súlypontja a bárki által érintettség vagy érdekelttség nélkül kezdeményezhető, absztrakt utólagos normakontroll eljárás. Az alkotmánybírói törvény tehát a normakontroll eljárás indítványozói körét – a külföldi példákkal ellentétben – nem korlátozza, mint ahogyan semmilyen egyéb feltételhez (például határidőhöz) sem köti az eljárás kezdeményezését. Az AB széles körű normakontroll tevékenysége közvetlen eredményként azt biztosítja, hogy az – indítvánnyal elé vitt – alkotmánysértő jogszabályi rendelkezések kikerüljenek a jogrendszerből, ezáltal a jogrendszer, az alkalmazásra kerülő normák minél inkább összhangban álljanak az alkotmánnyal, az alkotmányos alapjogokkal.

A két évtizedes alkotmánybírói gyakorlat krikstályosított továbbá számos alkotmányos elvet és követelményt, értelmezte és kibontotta az egyes alkotmányi szabályok tartalmát, valamint kialakította az alkotmányjogi kérdések, alapjogi dilemmák eldöntésére szolgáló teszteket, mércéket, technikákat a jogalkotás számára. Az alapjogok védelme a normák szintjén jól működőnek mondható, és jól azonosíthatók az alkotmánybírói gyakorlatnak azok a termékei is, amelyeket alkalmazva megítélhető a normák alkotmányossága.

Az alkotmány alapjogi tárgyú rendelkezései azonban csak akkor tekinthetjük valóban érvényesülő jogi normáknak, ha azok nemcsak a jogszabályokkal szemben, hanem egyes egyedi ügyekben is érvényre jutnak, mindezt pedig megfelelő jogi garanciarendszernek kell biztosítania. Amennyi-

re kielégítőnek (bár nyilvánvalóan nem hibátlan) tarthatjuk az alkotmány és az alapjogok érvényesülését a jogszabályok tekintetében, annyira sok kívánivalót hagy maga után az alapjogok érvényesülése az egyedi ügyekben. A hibák, hiányosságok körében nem csak, illetve nem is kifejezetten az alapjogi igényeknek az alkotmány alapján történő közvetlen érvényesítésére, a 70/K. § körüli vitákra kell gondolnunk.

Bizonyos szempontból sokkal aggasztóbbak azok az esetek, amikor a rendesbíróságok konkrét ügyekben nem az alapjogokkal összhangban értelmezik az alacsonyabb szintű törvényi szabályokat; ha az alapjogi tárgyú, alapjogokat érintő ítélekezést sem hatja át az alapjogi szemlélet és érvelés, sőt sokszor kifejezetten ezekkel ellentétesen, helytelenül döntenek el ilyen jellegű eseteket. Az alapjogi tárgyú szabályok (például a gyülekezési törvény, az információszabadságra vonatkozó törvényi rendelkezések) vagy alapjogi gyökerű szakjogági szabályok (például a személyhez fűződő jogokra vonatkozó szabályozás) értelmezésekor és alkalmazásakor sok esetben teljesen figyelmen kívül maradnak az alapjogok tartalmával, funkciójával kapcsolatos alapvetések. Az alapjogokkal összhangban álló jogszabály-értelmezés igénye azonban akkor is nehezen vitatható, ha valaki nem fogadja el, hogy az alkotmány alapjogi szabályai is közvetlenül, törvényhozói közvetítés nélkül érvényesíthető normák.

A „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése az alapjogvédelmi szisztémában, azon belül a rendesbíróságok alapjogi ítélekezésében tapasztalható hibáknak és hiányosságoknak az orvosolását célozza azaz, hogy az alapjogvédelmi rendszert megerősíti egy újabb jogintézménnyel. A jogvédelmi rendszer problémáira a német mintából sokban merítő magyar alkotmánybíráskodást tekintve kézenfekvő válasznak tűnik az alkotmányjogi panasz jelenlegi hatókörének kiterjesztése: akkor is az AB-hoz lehessen fordulni, ha egy egyedi döntés nem az alapul fekvő jogszabály alkotmányellenessége, hanem az egyébként alkotmányos jogszabály alkotmánysértő értelmezése miatt sért alanyi jogi jellegű alapjogot. A hatályos szabályozási keretek között erre nincs lehetőség, az élő jog teória alkalmazása is csupán az állandósult jogszabály-értelmezésekre lehet tekintettel, így nem pótolhatja a konkrét döntésekkel szembeni jogorvoslatot. Ráadásul a bírói ítélet helyett az AB-nak az akár alkotmányosan is értelmezhető jogszabályt kell megsemmisítenie.

Az ilyen tartalmú alkotmányjogi panasz bevezetésével szemben felhozott érvrendszer egyik eleme lehet a rendesbírósági ítélekezés hibáinak, hiányosságainak kétségbe vonása, ideértve azt is, hogy ezeket

a problémákat csak kivételes egyedi eseteknek tekintik. Elsősorban az ítéletek kutathatóságának rendkívüli nehézségei akadályozzák mind a mai napig, hogy a bíróságok alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatát átfogó módon fel lehessen tárni és elemezni lehessen. Ugyanakkor ennek hiányában is sok olyan konkrét ítélet ismert (publikált, illetve elemzett), amelyek példázzák, hogy a bírósági gyakorlatban több esetben figyelmen kívül maradnak az alapjogok vagy tévesen kerülnek értelmezésre, alkalmazásra; születnek alapjogot sértő, azokkal összhangban nem álló határozatok. Márpedig az alapjogvédelmi rendszerrel nem lehetünk elégedettek akkor, ha tudomásunk van a rendesbírói ítéletkezés ilyen jellegű problémáiról. A kiterjesztett alkotmányjogi panasz ezekben az esetekben, az érintett konkrét ügyekben biztosíthatná a tényleges jogorvoslat lehetőségét az alapjogsérelem orvoslása érdekében.

Az alkotmányjogi panasz kiterjesztésével kapcsolatos ellenérvek között szerepelhet, hogy a rendes bíróság, benne a jogegységről is gondoskodó Legfelsőbb Bíróság képes ellátni konkrét ügyekben az alapjogok bírói védelmének funkcióját. A bírói kar felkészültsége, ismeretei alapján általában alkalmas, illetve alkalmassá tehető az alapjogokat érintő ítéletkezésre; az e téren meglévő hiányosságok oktatással, illetve a jogegységet biztosító eszközökkel korrigálhatók a rendesbírói rendszer keretein belül. Ha pedig ez így van, akkor a jogalkalmazást is felülvizsgáló alkotmányjogi panasz eljárás feleslegesen, sőt károsan duplikálná a legfőbb bírói fórumot az egyedi alapjogsérelem orvoslása területén, szükségtelen és alkotmányosan aggályos konfliktust keletkeztetne a két külön hatalmi ágat megtestesítő AB és Legfelsőbb Bíróság között.

Mindezzel szemben a „valódi” alkotmányjogi panasz sok támogatója úgy látja, hogy a bírói kar – legalábbis ez idáig – nem mutatta magát alkalmasnak arra, hogy kialakítsa és alkalmazza az alapjogokkal kapcsolatos ítéletkezéshez szükséges elveket, értelmezéseket, technikákat stb. A példák azt mutatják, hogy az alkotmánybírói gyakorlat absztrakt, egyedi ügyektől távol eső eredményeit csak kevéssé sikerül hasznosítani a konkrét ítéletek meghozatalakor. Az oktatás, a bíróképzés, valamint a jogegységet biztosító eszközök kétségtelenül szükségesek lennének mindennek a javításához. Ugyanakkor érdemben járulhatnának hozzá a jobbításhoz az alkotmányjogi panasz eljárások, az abban születő alkotmánybírói határozatok is. A kiterjesztett alkotmányjogi panasz eljárásban ugyanis egy speciálisan az alkotmányvédelemre rendelt, kifejezetten ilyen jogi szaktudással rendelkező szerv egységesen alakíthatja ki az egyedi alapjogsérelem elbírálásának

módszereit. A rendesbírói eljárások pedig egyrészt könnyebben hasznosíthatják az egyedi ügyekre szabott alapjog-értelmezéseket, másrészt az alkotmánybírói jogorvoslat lehetőségének biztosítása nagy valószínűséggel kedvezően hat az erre való hajlandóságukra is.

Az alapjogokkal kapcsolatos most már húszéves lemaradás után miért mondanánk le ezekről az előnyökről? Különösen, ha azt az említett államszervezeti, hatalommegosztásos ellenérvek sem teszik szükségessé. A rendesbírói eljárás, illetve a Legfelsőbb Bíróság féltése az AB-nak a kizárólag az alapjogokat érintő hatáskörétől leginkább a bíróság függetlenségének érinthetlenségként való félreértésével hozható összefüggésbe.

Sem a „valódi” alkotmányjogi panasz direkt jogorvoslati funkciójával, sem az ilyen eljárásokban születő alkotmánybírói döntések jogfejlesztő és jogegységesítő hatásával nincs egy súlycsoportban ellenérvként a német Alkotmánybírói Szolgálatkal kapcsolatos számadatokra, a sikeres alkotmányjogi panaszos eljárások mindössze néhány százalékos arányára történő hivatkozás. Ezek az arányok, tudniillik amelyek abból adódnak, hogy a pereszes és elítélt polgárok közül sokan elmennek a legvégső fórumokig, természetesen, amit a törvényalkotónak és az alkotmánybírói eljárásnak megfelelő eljárási technikákkal kell kezelnie. A munkateher mint eljárási-technikai probléma azonban nem szolgálhat érvként az alkotmányjogi panasz eljárás kiterjesztésének elutasítására. Szükség van az alkotmányjogi panasz benyújtását megalapozó feltételek pontos meghatározására is: a panaszt – az önrendelkezési jogból is következően – kizárólag az érintett nyújthatja be, a jogorvoslatok kimerítését követően, meghatározott határidőn belül akkor, ha a döntés az alkotmányban biztosított alapjogának sérelmét okozta.

Meg kell említeni, hogy – az AB és a rendesbírói eljárások mellett – az országgyűlési biztosi intézmény is az alkotmányos alapjogvédelmi szisztéma fontos összetevőjét jelenti. A rendesbírói eljárásokhoz hasonlóan az ombudsman is egyedi ügyekben jár el, ugyanakkor az országgyűlési biztosi eljárás természeténél fogva (mivel az ombudsman csak ajánlást tehet, de jogilag kötelező, kikényszeríthető döntést nem hozhat) az alapjogok érvényesülésének csak korlátozott erejű garanciája lehet. Ennek ellenére az egyedi közhatalmi aktusok alapjogi megítéléséhez szükséges szempontrendszer és szemléletmód kialakításához és fejlesztéséhez az ombudsmani gyakorlat is hozzájárulhatna. Az országgyűlési biztos által vizsgált „alkotmányos visszáság” ugyanis – az ombudsmanról szóló törvény újabb beiktatott értelmező rendelkezése szerint már kifejezett törvényi definíció

alapján is – alapjogsérelmet (vagy annak közvetlen veszélyét) jelent, az ombudsmannak tehát döntései meghozatalához egyedi ügyben konkrét alapjog-értelmezést kell végeznie. Az eddigi országgyűlési biztosok (kivéve a korábbi adatvédelmi biztos gyakorlatot) azonban ezt a lehetőséget nem, de legalábbis kevésbé használták ki, ezért az ombudsmanni gyakorlat nem nyújthat érdemi fogódzót a bíróságok számára.

A „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése természetesen kihathat az AB egyéb tevékenységeire is. Az alkotmányjogi panasz eljárást a mérleg egyik serpenyőjébe helyezve rendszerint felvetődik, hogy a megfelelő egyensúlyhoz a mérleg másik serpenyőjéből el kell venni az utólagos normakontroll eljárás bárki által érdekeltség nélkül, *actio popularis* alapján történő kezdeményezésének lehetőségét. Ezáltal a polgárok mind az egyedi döntések, mind pedig a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát csak akkor kezdeményezhetnék, ha fennáll személyes érintettségük, alapjogsérelmük. A rendszerváltás idején az *actio popularis*on alapuló utólagos normakontroll mellett szólt, hogy lehetővé tette, hogy a jogrendszer alkotmányossága felett általános társadalmi kontroll érvényesülhessen, amely minél gyorsabban segít az alkotmány sértő normák kiszűrésében és megsemmisítésében. Kérdés, hogy már nyugodt szívvel lemondhatunk-e erről a biztosítékról.

A „valódi” alkotmányjogi panasz hiányában az AB – ahogyan ez jelenleg is történik – lényegében tiszta normabíróságként működhet, az alapjogokkal kapcsolatos egyedi ügyekben való ítékezés pedig kizárólag a rendes bíróságok feladatkörébe tar-

tozik. Jelenleg tehát a rendes bíróságoknak kell gondoskodniuk az alapjogoknak a konkrét ügyekben való érvényesüléséről, a rendes bírósági fórumrendszeren belül kell orvosolni az alkotmányellenes jogszabály-értelmezéssel okozott alapjogsérelmeket is. Az alkotmányjogi panasz kiterjesztésének ellenzői szerint elméleti szempontból ez a modell valósítja meg a világos és helyes feladatmegosztási struktúrát, a gyakorlatban pedig a rendes bíróságok képesek is ellátni rájuk ruházott feladatot, alkalmasak az alapjogi bíráskodásra. Az alapjogokkal, az alapjogi szemlélettel összhangban történő ítékezésre való elvi alkalmasság a gyakorlatban azonban sokszor nem mutatkozik meg. Az e mögött meghúzódó ismerethiány, illetve eltérő alkotmányfelfogás (tudniillik az, hogy sokan nem ismerik el az alkotmány rendelkezéseinek a szakjogági szabályokhoz hasonló értelmezhetőségét és alkalmazhatóságát) hosszú távon, generációváltással talán csökkenthető, az alapjogok érvényesülése megerősíthető.

Az alkotmányjogi panasz keretében eljáró AB érdemben hozzá tudna járulni ennek hosszú távon várható sikerességéhez. Az intézményi megoldások keresése mellett természetesen megkerülhetetlen jelentősége van annak, hogy tenni kell a bírák szemléletének alakításáért. Tudatosan azonban, ismerve a rendes bírósági alapjog-érvényesítés buktatóit, nem áldozható fel egyetlen polgár alapjogi igényének érvényesülése addig sem, amíg az oktatás, a képzés és a jogfejlesztés nem ér célt; kítűzött célként az alapjogok érvényesülése terén nem elégedhetünk meg a hosszú távon valószínűleg növekvő hatékonysággal.