

KARSAI DÁNIEL*

A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség és az alapvető alkotmányossági jelentőségű kérdés az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az új alkotmánybírósági törvény (2011. évi CLI. törvény, a továbbiakban: Abtv.) gyökeresen átalakította az Alkotmánybíróság gyakorlatát, bevezetve a valódi alkotmányjogi panasz intézményét. Az újjászervezett eljárás hatalmas távlatokat nyitott az egyéni alapjogi jogérvényesítés előtt, érdemes ezért megvizsgálni, hogy ebből az elmúlt majdnem négy évben mi valósult meg.

A vizsgálódásnak több szempontja lehet, ezek közül jelen előadásban arra az aspektusra (annak is csak egy részére) kívánok koncentrálni, hogy egyáltalán hány ügy és milyen feltételek mellett jut el az érdemi vizsgálati szakba az AB előtt. Más szavakkal kifejezve, azt kívánom vizsgálni, hogy az AB milyen formai-tartalmi előszűrőket alkalmaz. Ezen kérdés rendkívül lényeges, hiszen a testület ezen a téren mutatott szigorúsága vagy éppen nagyvonalúsága a jogvédő mechanizmus általános működéséről alkotott képünket is nagyban árnyalhatja.

A konferencia bevezető szekciójában Varga Zs. András alkotmánybíró annak a meggyőződésének adott hangot, hogy lényegtelen, hogy a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJE) ún. érdemi kimerítendő jogorvoslatnak tekinti-e az Alkotmánybíróság előtti alkotmányjogi panasz eljárásokat. Ez a vélemény elfogadhatatlan, hiszen az EJEB össz-európai minimum sztenderdeket állapít meg emberi jogi területen. Amennyiben egy magyar jogalkalmazó szerv eljárása és joggyakorlata ennek a minimumnak nem felel meg, úgy az súlyos kudarc és egyben erős kritika az adott intézmény számára. Éppen ezért jelen előadásban azt is vizsgálom, hogy az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata megfelel-e az EJE minimum követelményeinek.

A témát egy konkrét befogadhatósági kritérium mentém elemzem, melyet az Abtv. 29. §-a tartalmaz. Ezen jogszabályhely szerint az AB az alkotmányjogi panasz indítványt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény ellenesség vagy alapvető jelentőségű alkotmányossági kérdés esetén fogadja be.

A probléma konkrét tanulmányozása kapcsán azt kell mondjam, hogy dicsérni jöttem eredetileg az AB ezen eljárását, nem temetni, de a gyakorlat alapján sajnos csak annyit tudok mondani: remélem, hogy az általam diagnosztizált tünetek nem a halálos betegség jelei, a páciens még gyógyítható.

* Ügyvéd – „Mérlegen az alkotmányjogi panasz” c. konferencián elhangzott előadás írásbeli változata. Szeged, 2015. november 20.

A törvényhely első olvasatra világos célt szolgál, vagy legalábbis úgy tűnik: a *de minimis non curat praetor* elvét deklarálja. Ez a felületi kép azonban megtévesztő. Már a törvény szövegéből is világos, hogy nem a minimális sérelmet (sem) tartalmazó ügyeket kívánja megszünteni az Abtv., hanem azt a jogot adja meg az AB-nak, hogy csak a „nagy” ügyekkel foglalkozzon. Ez nem a de minimis elv, hanem az ügyek között arisztokratikusán válogató bíróság jellemzője. A korrektség jegyében le kell szögezni, hogy az ennek nyomán bekövetkezett eredményről csak részben tehet az Alkotmánybíróság; maga az Abtv. szövege az, mely első helyen ezt a megszorító értelmezést szinte kötelezővé teszi.

Az Abtv. ezen szabálya nyelvtani-megfogalmazási szinten sincsen összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezményével (a továbbiakban: Egyezmény), mely tartalmaz hasonló – de messze nem azonos – befogadhatósági kritériumot. Az Egyezmény 35. Cikk 3 (b) pontja értelmében, ha a panaszos nem szenvedett el jelentős jogsérelmet és az emberi jogok védelme ezt egyébként nem indokolja, nem kell befogadni a panaszt, feltéve, hogy volt hazai jogorvoslat a sérelemre.¹

Mint látható, az Egyezmény szövege sokkal megengedőbb és panaszos-barátabb, az Abtv. kvázi vélelmet állít fel, hogy a beadványozó nem szenvedett el súlyos sérelmet, az Egyezmény ezt megelőlegezi, de még ellenkező esetre is kimentési okokat biztosít.² Az Abtv. követelménye ráadásul már az eljárás kezdetén nehezen teljesíthető bizonyítási terhet ró a panaszosra; azt kellene bizonyítania, hogy az ő személyes, szubjektív problémája *objektíve* jelentős kérdés, amivel érdemes és kell is foglalkozni. Ne feledjük, az Alkotmánybíróság előtt – nem a testület hibájából – már nincsen ügyvédkényszer, így az (alkotmány)jogban járatlan beadványozóknak nehézséget okozhat ezen a téren a megfelelő érvelés előadása. A dolog nehézségét jól mutatja, hogy maga a testület is nehezen tud frappáns befogadó határozatot írni, amiből kiderülne elvi éllel, hogy mi is a nagy jelentőségű alkotmányossági kérdés.

Ennek oka rendkívül egyszerű: elviekben nincs kis és nagy alkotmányellenesség. (Nem véletlen, hogy a konkrét jogorvoslatot adó Egyezmény sem azt mondja, hogy kis súlyú egyezményisértés esetén nem kell befogadni egy strasbourgi panaszt, hanem annak eredményeként beálló kis sérelemről beszél!) Egy jogszabály vagy bírói döntés vagy sérti az Alaptörvényt vagy nem. Súlyozásra maximum az ügy érdemi elbírálásakor, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében található szükségesség-arányosság alkalmazásakor van mód. Azonban az alkotmánybíráskodás ideájától számomra idegen, hogy a testület személyes ízlése alapján szemezgesse az alkotmányellenes helyzetek között. Mi alapján mondja meg az Alkotmánybíróság, hogy mi a súlyos? Egy gyülekezési jogi probléma az, de pl. egy fegyveregyenlőséget érintő beadvány már nem? A kérdésre a későbbiekben visszatérek, de azt már ezen a helyen előrevetítem, hogy az Alkotmánybíróság elutasító döntései között számos, enyhén szólva is kérdéses döntés található.

¹ Bíróság a 34. Cikk alapján előterjesztett egyéni kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítja, amennyiben úgy találja, hogy (...) a kérelmező nem szenvedett jelentős hátrányt, kivéve, ha az Egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben meghatározott emberi jogok tiszteletben tartása a kérelem érdemének vizsgálatát teszi szükségessé, és azzal a feltétellel, hogy ezen az alapon egyetlen ügy sem utasítható el, amelyet hazai bíróság nem vizsgált meg megfelelően.

² A hazai jogorvoslatok meglétének követelménye a 15. Kiegészítő Jegyzőkönyv hatályba lépésével – melynek időpontja előadásom megtartásakor nem ismert – törlésre kerül az Egyezményből.

Az objektivitás érdekében le kell szögezni, hogy önmagában egy megszorító szerep-felfogású alkotmánybíróság nem kárhoztatható, vannak nemzetközi példák hasonlóira – mint pl. US. Supreme Court. Kérdés azonban: indokolt-e ez ma Magyarországon?

Álláspontom szerint egyáltalán nem. Magyarországon jelenleg egy lassan hat éve húzódó alkotmányos válság van; a kormányzat 2010 óta szembenegy a régi emberi jogi paradigmákkal, új Alaptörvényt alkotott konszenzus nélkül, számos alapjogot érintő törvényt gyökeresen módosított, vagy újat írt az eredetiek helyett. Ez a helyzet óhatatlanul sok érdemi ügyet kellene, hogy generáljon, melyeket az Alkotmánybíróságnak vagy így, vagy úgy, de érdemben el kellene döntenie. Ehhez képest sokkolóan kevés érdemi döntés születik, míg a formai okból történő visszautasítások száma fájdalmasan magas.

A következőkben megvizsgálom, hogy az AB milyen megfontolások alapján dönti el, hogy valami megüti-e azt a minimum szintet, amivel a taláros testületnek foglalkoznia kell.

Az AB számos kritériumot megállapított, ugyanakkor már kiindulásként rögzíthető, hogy általános definíciót a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény ellenesség lényeges tartalmára vagy az alapvető jelentőségű alkotmányossági kérdésre nem adott. Ezen definícióadás elmaradása sajnálatos, ugyanis fontos orientációs pontként szolgálhatott volna a későbbiekre.

Mindezt súlyosbítja, hogy az Alkotmánybíróság főtitkára is elutasíthatja a beadványokat valamely formai kritériumnak való meg nem felelés okán. Való igaz; egyes bíró felülvizsgálhatja ezt a döntést, de helyesebb lenne, ha minden panaszról eleve bírónak, mi több, bírói tanácsnak kellene döntenie – nincs akkora ügyteher, ami ezt megakadályozná.

Vizsgáljuk meg a továbbiakban, hogy az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság mikor nem tartotta befogadhatónak az indítványokat. A testület számos elutasítási okot kidolgozott, melyek közül az előadás terjedelmi korlátai miatt csak a legfontosabbakat veszem górcső alá.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel”.³ A töretlen gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon.⁴ Ez valójában a strasbourgi negyedfokú jogorvoslat tilalma elvének átvétele. Ezen – egyébként önmagában és helyesen alkalmazva elfogadható – elv az Abtv. 29. §-ára való alkalmazása dogmatikai tévedés. A negyedfokú jogorvoslat – amely egyébként is szinte kizárólag a tisztességes eljáráshoz való jog kontextusában értelmezhető –, „biankó” elutasítási okként, ahogyan az Alkotmánybíróság alkalmazza, nem lehetne használható. A negyedfokú jogorvoslat (az erre irányuló kérelem) ugyanis nem a jogsérelem súlyosságával kapcsolatos, hanem olyan kérelem, mely ún. tárgyi okból összeférhetetlen az egyezménnyel. Nem az a gond az ilyen típusú panaszokkal, hogy „nem súlyos” a bennük felvetett alaptörvény-ellenesség, hanem hogy egyáltalán nincs is; a bíróságok tisztán „szakmai” tévedése nem alkotmányossági-emberi jogi kérdés.⁵ Sok esetben pedig – mint pl. egy szólásszabadsággal kap-

³ 3250/2014. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [11]; 3239/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [14].

⁴ 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [25].

⁵ Jelen előadásnak nem tárgya, de maga a negyedfokú jogorvoslat definíciója is további pontosításra és részletezésre szorulna mind a Donáti utcában, mind Strasbourgban.

csolatos ügyben – az Alkotmánybíróság *per definitionem* nem tehet mást, mint felülvizsgálja a rendes bíróságok szakmai megállapításait. Hiszen mi lehet egy politikust kritizáló újságíró nagy összegű sérelmdíjban ok nélkül marasztaló ítélet, mint „téves”? Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata alapvető revízióra szorul.

Az Alkotmánybíróság olyan ügyben is visszautasította a panaszt, ahol a Kúria részletesen vizsgálta az alkotmányjogi panaszban előadott kifogások egy részét, ám egyik kifogást sem értékelte alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszban megnevezett e kérdést sem értékelte alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként,⁶ ami több mint furcsa. Önmagában ugyanis az, hogy a rendes bíróság egy alkotmányjogi kérdésben állást foglalt, nem teszi a kérdést jelentéktelenné. Éppen ellenkezőleg, nagyon is fontos, hogy alkotmányjogi szempontból a rendes bíróságok (első helyen a Kúria) joggyakorlata felett az Alkotmánybíróság kontrollt gyakoroljon – hiszen pontosan ezért jött létre az új típusú, valódi alkotmányjogi panasz. Az ilyen téves „*res iudicata*” típusú visszautasítások az Alkotmánybíróság szerepének teljes félreértéséről tanúskodnak.

Megfigyelhető továbbá, hogy az Alkotmánybíróság sok esetben (bújtatót?) érdemi döntést generáló lehetőségként tekint ezen hatáskörre. Ez nem feltétlenül kárhoztatható, hiszen ez „tartalmi” befogadhatósági ok, ugyanakkor néhány esetben felmerül annak gyanúja, hogy a testület érvelése inkább „valódi” érdemi döntésbe kíváncszott volna, mintsem egy (elutasító) elfogadhatósági határozatba.⁷

Ugyancsak problematikus, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábban már eldöntött (alkotmányjogi) kérdés a továbbiakban nem tekinthető alapvető jelentőségű alkotmányossági problémának.⁸ Nem világos ugyanis, hogy ennek az elvi tételnek mi a kapcsolata az ítélt dologgal; a kérdéses alkotmányjogi probléma ugyanazon aspektusát érinti-e a friss panasz, ugyanazon jogi környezetben fogant-e mint a korábbi indítvány, stb.

Konkrét tévedés, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a perköltség összegének mérlegelése a bíróságok hatáskörébe tartozó kérdés, annak „ugyanis nincs alkotmányossági mércéje, hogy a [perköltség-] fizetési kötelezettség a peres felekre milyen mértékű terhet ró.”⁹ Nos, az EJEB ezt a kérdést másképpen látja, az eltúlzott mértékű perköltség, mely már elijesztheti az érintettet a jogérvényesítéstől, a tisztességes eljáráshoz való jog megengedhetetlen korlátozásának minősülhet, aminek súlyos (emberi jogi) relevanciája van.¹⁰ Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság tehát egyértelműen az EJEB által meghatározott minimum követelmények alá ment, ami saját esetjoga szerint is elfogadhatatlan.

Az AB ugyanakkor több esetben alapvető jelentőségűnek ítélt problémákat, pár példa: tulajdonhoz való jog, gyülekezési joggal kapcsolatos problémák, közérdekű adatok nyilvánossága.

⁶ 8/2015. (IV. 17.) AB határozat.

⁷ Lásd pl. 3186/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [5].

⁸ 3187/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [10].

⁹ 3002/2013. (I. 15.) AB végzés, Indokolás [12].

¹⁰ Lásd pl. *Aït-Mouhoub kontra Franciaország*, §§ 57–58; lásd továbbá: *Garcia Manibardo kontra Spanyolország*, §§ 38–45; az eltúlzott bírósági eljárási illetékekre: (*Kreuz kontra Lengyelország (no. 1)*), §§ 60–67; *Podbielski és PPU Pol Pure kontra Lengyelország*, §§ 65–66; *Weissman és mások kontra Románia*, § 42; *Reuther kontra Németország* (dec.);

A sor még továbbiakban is hosszasan folytatható lenne, de a terjedelmi keretek ezt nem teszik lehetővé. A probléma ezekkel a határozatokkal az, hogy nem rajzolódik ki belőlük az a vezérfonál, ami alapján a jövőbeli ügyekre nézve kikövetkeztethető lenne, hogy milyen kritériumoknak kell megfelelnie egy „jelentős” ügynek. Számos ilyen szempont megfogalmazását elképzelhetőnek tartom, ugyanakkor konkrét példákkal nem kívánok szolgálni, ugyanis határozott szakmai álláspontom az, hogy nem kidolgoznia kell ezt a visszautasítási okot az Alkotmánybíróságnak, hanem hatályon kívül helyezni az Abtv.-ből a jogalkotónak. A korábban kifejtett indokok alapján ugyanis a testületnek jelenleg Magyarországon nem az a feladata, hogy szemezgessen az ügyek között, hanem, hogy az összes eléje kerülő problémára releváns választ adjon.

Általánosságban megállapítható, hogy ez az elfogadhatósági kritérium – tartalmát és ismérveit tekintve jelenleg még mozgásban van; gyakorlata folyamatosan alakul, sajnálatosan – reményeim szerint egyelőre – megszorító, némely esetben kifejezetten beadványozó-ellenes irányba. Ebben a körben az is több mint kárhoztatható, hogy sok érdemi-elvi tért ötöstanácsok mondanak ki, pedig talán helyesebb lenne, ha az első időkben a befogadhatóság elvi alapjait minden esetben a teljes ülés fektetné le, aztán a kidolgozott és megszilárdult esetjogot már minden további nélkül alkalmazhatják a tanácsok. Jelenleg az Abtv. 29.§-ára alapított visszautasítások száma relatíve magasnak mondható, reményeim szerint a jogkereső közönség az Alkotmánybíróság gyakorlatának megismerése után a jövőben nagyobb sikerrel veszi ezt a nem is olyan kicsi eljárásjogi akadályt.

DÁNIEL KARSAI

UNCONSTITUTIONALISM AFFECTING THE JUDICIAL DECISION AND QUESTION OF UTMOST CONSTITUTIONAL IMPORTANCE IN THE PRACTICE OF THE HUNGARIAN CONSTITUTIONAL COURT

(Summary)

The present paper analyses the admissibility criteria “unconstitutionalism affecting the judicial decision and question of utmost constitutional importance” in the practice of the Constitutional Court. The paper argues that the Constitutional Court uses these criteria in a hectic way and often for the purpose of dismissing application in the admissibility stage instead of dealing with them on the merits. The paper also argues that the related practice of the Constitutional Court is not in line with – in some aspects it is clearly against – of the jurisprudence of the ECHR.