

A BÍRÓI HATALMI ÁG AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

BALOGH-BÉKESI Nóra
egyetemi docens (PPKE JÁK)

A cím kapcsán három témát szeretnék elemezni, egyrészt a bíróságok igazgatásának kérdéseit, másrészt a bírói függetlenség és a bírói nyugdíj-korhatár leszállítását, harmadrészt a tágabb értelemben vett bírói hatalmi ágon belül az Alaptörvény hatálybalépésével bekövetkezett hatásköri átrendeződést és annak tapasztalatait.

1. Az igazgatási rendszer átalakítása; az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása

1.1. A bíróságok igazgatásában többféle modell ismert, a külső (az igazságügyi igazgatás által ellátott), a belső (a bírói öngazgatáson alapuló) és a kettő kombinációjából adódó vegyes modell. Ezek önmagukban nem tiszta modellek, a sémákon belül a sokszínűség ténykérdés. Magyarország bírósági rendszere az úgynevezett külső igazgatási modellel tért át a rendszerváltozásba. Ezt a modellt 1991-ben el is bírálta az Alkotmánybíróság,¹ s megállapította, hogy nem alkotmányosértő az akkori bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény, amely szerint az igazságügyi miniszter biztosítja a bíróságok működéséhez szükséges személyi és anyagi feltételeket, irányítja a bíróságok elnökeinek igazgatási tevékenységét, szabályozza a bírósági ügyvitel rendjét. A határozat ugyanakkor hangsúlyozta, hogy korántsem ez az egyetlen, az alkotmánnyal ellentétben nem álló szabályozási mód. Rá két évvel később – a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat² – a bírói kinevezések kapcsán azonban már nem fogadta el teljes egészében a fenti koncepciót, alkotmányos követelményként írta elő a bírói testületek közreműködését. A rendelkező rész szerint: „A bírák és bírósági vezetők kinevezésénél alkotmányos követelmény az, hogy a más hatalmi ághoz tartozó kinevező – vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő – politikai meghatározottságának hatását, vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítse. Ez az alkotmányos követelmény a

¹ Ld. az 53/1991. (X.31.) AB határozatot.

² Ld. a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat rendelkező rész 1. pontját.

bírói és bírósági vezetői tisztség választással való betöltésére is vonatkozik. A bírói hatalmi ág közrehatásának úgy kell megnyilvánulnia, hogy abban a bírói függetlenséget és a bírói hatalmi ág semlegességét megtestesítő bírák állásfoglalása jusson kifejezésre, és állásfoglalásuk érdemi befolyást gyakoroljon a kinevezésre.”

Az 1997-ben elindult bírósági reform alapján az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz került az igazgatás, amely a bírói túlsúly miatt öngazgatási, a külső tagok jelenléte okán akár vegyes igazgatási modellnek is tekinthető. Kimondott elméleti alapja az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozatalának az volt, hogy a bíróságok központi igazgatása a többi hatalmi ágtól különüljön el. E modellben a bíróságokra vonatkozó „belső” döntéseket, vagyis azt, hogy ki válhat bíróvá, ki léphet előre a hierarchiában, hogyan költhetik el az Országgyűlés által megszavazott pénzt, a többségében bírákból álló OIT hozta meg. Az Alkotmánybíróság 2009-ben a 97/2009. (X. 16.) AB határozatában vizsgálta e modellt, s nem találta alkotmány sértőnek azt, hogy a tizenöt tagú OIT kilenc bíró tagja mellett tagja a testületnek az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, valamint Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága által kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő, azaz a politikai jellegű hatalmi ágak közül képviselteti magát a törvényhozó és a végrehajtó hatalom is.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény és a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvények a bíróságokat érintően is alapvető változásokat hoztak. Míg egyik oldalról a bíróságok szakmai működésnek elmélyítése, a bíróságok ítélezésbeli függetlenségének megőrzése jellemzi a változásokat, a másik oldalról épp a bíróságokra, bírákra vonatkozó alkotmányos státusszal kapcsolatban merültek fel problémák. A Velencei Bizottság által kifogásolt egyik pont az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogosítványai,³ és az ez által megvalósult igazgatási modell volt.⁴ Sokan hatalomkoncentrációt, mások a bírói öngazgatás megszűnését láttak abban, hogy a bíróságok igazgatását az OBH elnöke látja el, s a modellre úgy tekintettek, hogy nem történt más, mint az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot, mint testületet kicserélték az Országos Bírósági Hivatal elnökére. De azt is mondhatnánk, hogy egy öngazgatási modellel állunk szemben, amelyben a parlamenti 2/3-os választás miatt erős legitimitációval rendelkező OBH elnök maga is bíró, tevékenysége fölött a tizenöt bíróból álló OBT felügyeleti jogot kapott. Külföldi és hazai nyomásra az igazgatási modell annyiban módosult, hogy az OBT felügyeleti jogosítványait erősítették (pl. bírói pályázat elbírálásánál az OBT egyetértési joga szükséges, ha a pályázati rangsortól el szeretne térni az OBH elnöke⁵).

Jelentős változás, hogy az Alaptörvény 2013. szeptember 26-ai ötödik módosítása az Alaptörvénybe emelte a bíróságok igazgatását. A 25. cikk kiegészült azzal a szabállyal, hogy a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal

³ Ld. Európa Tanács Velencei Bizottsága 2012. márciusban elfogadott CDL(2012)001. számú, 2012. októberében elfogadott CDL-AD (2012)20. számú véleményét.

⁴ Átfogó elemzést nyújt BESSENYEI Beáta: Az igazságszolgáltatáshoz fűződő jogalkotási problémák a XXI. században. A bírósági igazgatás. Ld. <http://www.mabie.hu/node/1577>.

⁵ Ld. a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 18. § (4)-(5) bekezdését.

elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.

Az OBH elnökéhez telepített, OBТ által kontrollált modellt is vizsgálta az Alkotmánybíróság, azt 2013-ban⁶ alkotmányosnak, az Alaptörvénnyel összhangban lévőnek találta. Az Alkotmánybíróság szerint az OBТ hatásköreire is figyelemmel nem vezethető le annak szükségessége a bírói függetlenség alkotmányos elvéből, hogy a bíróságok központi igazgatása felett felügyeletet gyakorló testületnek feltétlenül lennie kell más hatalmi ágaktól származó, szavazati joggal rendelkező tagnak is. A Velencei Bizottság azonban a második jelentés szerint továbbra is úgy vélekedett, hogy „az OBТ összetételének »pluralisztikusnak« kell lennie, és nem csak bírákból kellene állnia. Fontos, hogy ezt a pluralisztikus összetételt nem csupán nem bíró személyek vendégként való meghívásán keresztül ériék el, hanem utóbbiak teljes jogú, szavazati joggal rendelkező tagok legyenek.”⁷

Összefoglalásként azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően Alaptörvény-módosítás vált szükségessé, Alaptörvénybe kerültek a bíróságok központi igazgatásának alapjai.

1.2. Az igazgatási modellhez kapcsolódik még egy immár „jogtörténeti intézmény”, amelyre azért térnek ki röviden, mert alaptörvényi relevanciával bírt. Ez pedig nem más, mint az OBH elnökének ügyáthelyezési lehetősége. Ezt tekinthetjük a legvitatottabb jogosítványának. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról megalkotott új törvény lehetővé tette,⁸ hogy az OBH elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelöljön ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható (és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megerhelésével).

E rendelkezés alapján néhány, nagy jelentőségű, politikailag érzékeny ügy is áthelyezésre került azon ügyek sokasága mellett, amelyekben az áthelyezésnek örültek a felek, mert ügyükben hamarabb született döntés. A közérdeklődés természetesen a politikailag érzékenyebb ügyeket követte. Az OBH elnökének ezt a jogosítványát számos támadás érte. Bevezetését követő fél év múlva törvénymódosítás jogorvoslatot biztosított az OBH elnökének döntése ellen a Kúriához, de ennek ellenére mind egyes belföldi, mind egyes külföldi fórumok (pl. a Velencei Bizottság) elfogadhatatlannak tartották ezt a jogosítványt, többek között a törvényes bíróhoz való jog sérelmére hivatkoztak.

Az Alaptörvény negyedik módosítása révén az ügyáthelyezés bekerült az Alaptörvénybe is: az Alaptörvény 27. cikke kiegészült egy (4) bekezdéssel, amely szerint az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében az

⁶ Ld. a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot.

⁷ Ld. a CDL-AD (2012)20. számú vélemény 34. pontját.

⁸ Ld. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi) egykori 62. §-át.

OBH elnöke élhet az ügyáthelyezés jogintézményével (és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke sarkalatos törvényben meghatározott ügyek tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.)

Úgy tűnik, hogy a heves kritikák miatt az Alaptörvény módosítás sem segített a jogintézményen, az Alaptörvény ötödik módosítása a 27. cikk (4) bekezdését hatályon kívül helyezte. Az ezt követően meghozott 36/2013. (XII.5.) AB határozat pedig kimondta, hogy az ügyáthelyezés alaptörvény-ellenes volt addig az ideig, amíg az OBH elnökének döntése ellen a szabályozás nem biztosított jogorvoslatot.⁹

Tehát ebben az esetben egy „Alaptörvényt is megjárt” teljes jogintézmény szűnt meg. Az ügyek arányosabb elosztása a bírósági szervezeten belül legitim cél ugyan, azonban a megvalósítás módja nem állta ki az alkotmányosság (az idő) próbáját.

2. A bírói nyugdíj-korhatár – 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

Ahogy a bíróságok szervezetét és működését érintő változások, úgy a bírák jogállására vonatkozó átalakítások is kritika tárgyát képezték. Sokáig uralta a közéletet a bírói nyugdíj-korhatár 62 évre csökkentése.

Az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése szerint a Kúria elnöke – későbbi módosítást követően ide került az OBH elnöke is – kivételével a bírói szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései – az általános nyugdíjkorhatár fogalmának fenntartása mellett – határidőket is tartalmazott: két hullámban, 2012. június 30-ával és 2012. december 31-ével szűntek volna meg a bírói szolgálati viszonyok. A konkrét rendelkezéseket a Bjt. tartalmazta, de nyilvánvaló, hogy a bírák Bjt. szerinti szolgálati viszonyának a nyugdíjkorhatár elérése miatti megszűntetése az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések által támogatott volt. Hozzá kell mindehhez tenni, hogy az Átmeneti rendelkezések alkotmányos súlyát az Alaptörvény első módosítása az Alaptörvény rangjára emelte.¹⁰

Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában fogalmi pontatlanságot talált e téren, s ennek apropóján kikerülte az Alaptörvényt és az Átmeneti rendelkezéseket.¹¹ A fogalmi eltérés szerint az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések „általános öregségi nyugdíjkorhatárról” szólnak, míg a Bjt. „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár”-ról rendelkezik. Az Alkotmánybíróság szerint a jogrendszer nem ismeri az általános öregségi nyugdíjkorhatár fogalmát, így az tulajdonképpen alkalmazhatatlan. Az Alkotmánybíróság szerint: „Az általános korhatárt [...] úgy szabad értelmezni, hogy ennek eredménye ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemei sérelmére.”

⁹ Ld. a rendelkező rész 1. pontját.

¹⁰ Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (1) bekezdése szerint: Az Alaptörvény Záró rendelkezések része a következő 5. ponttal egészül ki: „5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.”

¹¹ Az Átmeneti rendelkezések nagy részét az Alkotmánybíróság az év végén semmisítette meg a 45/2012. (XII.29.) AB határozatával.

A bírói függetlenséget illetően a döntés indokolása a történeti alkotmány fogalmának értelmezésével indít, azaz annak meghatározásával, hogy mit is jelent az a szabály, amely szerint az Alaptörvényt a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.¹² Az Alkotmánybíróság szerint felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait. A határozat arra jut, hogy a bírói függetlenség történelmi kiteljesedése a bírói elmozdíthatatlanság rögzítésével indult, a bírói hatalom gyakorlásáról szóló egykori törvények is a 70. életévben határozták meg a felső korhatárt. A bírói függetlenség, mint modern alkotmányos garancia ennek a folyománya. A határozat szerint: „A bírói függetlenséggel összefüggésben megállapítható, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többlet garanciákat igényel. A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje. A »független bíró«-hoz való jog ugyanakkor az eljárás alanyai számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog is. A bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben. A jogalkotónak erre tekintettel a bírói hivatás gyakorlásának felső korhatárát oly módon kell meghatározni, hogy az egyértelmű és előre kiszámítható legyen” – érvel a határozat.¹³

Az alkotmánybírói döntés a Bjt. rendelkezéseit ex tunc hatállyal, a törvény kihirdetése napjára visszamenőleg semmisítette meg, azonban nem tartalmazott előírást arra nézve, hogy a visszaható hatályú megsemmisítésének mi a hatása a különböző jogviszonyokra, sőt, még az eljárás alapját képező alkotmányjogi panaszokat illetően sem tartalmazott rendelkezést. Így volt olyan bíró, aki közvetlenül a köztársasági elnökhöz fordult és kérte a kinevezését, volt olyan, aki az OBH elnökétől kérte, hogy terjessze elő kinevezésre, volt olyan, aki munkajogi pert indított (ehhez kapcsolódva születet olyan ítélet, amely hatályon kívül helyezte a köztársasági elnök felmentéséről szóló döntését), s végül volt olyan bíró is, aki az alkotmánybírói határozatot követően másnap egyszerűen „csak” bement dolgozni.

Mindenesetre azt mondhatjuk, hogy a bírói nyugdíjjal kapcsolatos történések felkavarták a közéletet. Ugyanakkor az alkotmánybírói eljárás, majd annak következményei az Alaptörvény keretei között megnyugtatóan tudták rendezni a problémát. Ami az Alaptörvény kritikája az egyben a dicsérete is.

Végül ebben az esetben is úgy tudunk összegezni, mint az ügyáthelyezésnél: a bírói kar fiatalítása, rugalmasabbá tétele legitím cél ugyan, azonban a megvalósítás módja nem állta ki az alkotmányosság (az idő) próbáját.

¹² Ld. Alaptörvény R. cikk (3) bekezdés.

¹³ A döntés részletes elemzésére lásd BALOGH-BÉKESI Nóra: „Marbury felmentése” Alkotmánybírói hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/10. 420–427.

3. Az Alkotmánybíróság és a bíróságok viszonya – hatásköri változások

3.1. A tágabb értelemben vett bírói hatalmi ágon belül az Alaptörvény hatálybalépésével hatásköri átrendeződés következett be.¹⁴ Az „igazságszolgáltató hatalmi ág” fogalma az Alaptörvény által lényegében átértékelődött. Az Alkotmánybíróság és a bíróságok kapcsolatában, a tágabb értelemben vett bírói hatalmon belül a bírói döntések felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz révén konkrét „átkötés” jött létre a két bírói fórum között.¹⁵ Amíg az 1989. október 23-ai Alkotmány egyfajta elválasztást hozott létre a bíróságok és az Alkotmánybíróság között, addig az Alaptörvényből inkább az együttműködés szükségessége következik. Az Alkotmány alapján létrejött elválasztás abban testesült meg, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően normakontrollt végzett (még alkotmányjogi panasz esetén is csak a bíróságok által alkalmazott jogszabályok alkotmányosságát vizsgálhatta), addig az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatja és meg is semmisítheti az egyedi bírói ítéleteket is. Ez a hatáskörmegosztás az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti együttműködés nélkül nem lehet sikeres.¹⁶ Az együttműködésnek szükségképpen önkorlátozáson kell alapulni. Önkorlátozás az Alkotmánybíróság részéről, hogy csak az alkotmányjogi értelemben valóban jelentős ügyeket és csak alkotmányossági (és nem törvényértelmezési) szempontból vizsgálja felül; az önkorlátozás a bíróságok részéről pedig azt jelenti, hogy kövessék az alkotmánybírósági alkotmányértelmezést akkor is, ha nem teljesen értenek vele egyet, vagy ha több évtizedes ítélkezési gyakorlatot ír felül egy-egy alkotmánybírósági határozat.

Az eltelt évek tapasztalatai alapján akár azt is állíthatnánk, hogy – bár az Alaptörvényben nem az igazságszolgáltatás cím alatt szerepel az Alkotmánybíróság – de egyre inkább oda tolódik. A hatalommegosztás szempontjából azt látjuk, hogy míg korábban az alkotmánybíráskodás alapvetően a törvényhozó hatalom viszonyában nyert értelmet (alapvetően a törvényeket vizsgálta), addig mára az Alkotmánybíróság önmeghatározása, önkeresése a bíróságok viszonyában fogalmazódik meg.¹⁷ Fontos itt, hogy a két szervezet között – ahogy több nemzetközi példa is mutatja – ne jöjjön létre rivalizálás, ne terheljék a kapcsolatokat konfliktusok. Ebben a viszonyrendszerben kiemelendő, hogy megmaradjon az Alkotmánybíróság alapfunkciója, azaz a normakontroll, hiszen az alkotmánybíráskodás attribútuma a törvények alkotmányossági vizsgálata. A törvényhozás nem csúszhat ki az alkotmányossági kontroll alól, mert ez valóban felborítaná a hatalommegosztás megszokott rendjét egy olyan rendszerben, ahol van önálló szervezetű Alkotmánybíróság is. Mindenesetre Pokol Béla egyik különvéleményében úgy vélte, hogy a bírói döntéseket sorozatban megsemmisítő alkotmánybírósági hatá-

¹⁴ Ld. erről például ed. András Zs. VARGA – András PATYI – Balázs SCHANDA: *The Basic (Fundamental) Law of Hungary*. Dublin, Claruss Press, 2015. 185–196.

¹⁵ Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság: „alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”.

¹⁶ Ld. CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 25.

¹⁷ Ha az Alkotmánybíróság honlapján hétről hétre megjelenő teljes ülési napirendeket nézzük, azt láthatjuk, hogy az öt-hat napirendi pont közül általában csak egy-kettő a normakontroll, a többi bírói döntés alkotmányossági vizsgálata.

rozatokban már az aktivizmus egy új formája üti fel a fejét, ez átrendezi a hatalommegosztás rendszerét.¹⁸

3.2. A bírói függetlenség oldaláról – mint már említettük – a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat a bírói nyugdíj-korhatár leszállítását a bírói hatalom szuverenitása korlátozásaként értékelte, mégpedig azáltal, hogy a bírói függetlenség sérült. A határozat a bírói függetlenség egy olyan értelmezési folyosóját nyitotta meg, amely a korábbi döntéseiből nem következett. Egy későbbi döntés a bírói függetlenség sérelmét állapította meg amiatt is, mert az előzetes letartóztatásban lévő, mentelmi jogában felfüggesztett bírónak – a mentelmi jogának felfüggesztését követően – nem folyósították a fizetését.¹⁹ Azt láthatjuk tehát, hogy a Velencei Bizottság fentebb hivatkozott jelentéseivel szemben az igazságszolgáltató hatalmi ág jogállami értékei inkább növekedtek azáltal, hogy olyan kérdések is becsatlakoztak, amelyek korábban nem tartoztak a bírói függetlenség védelmi körébe.

3.3. Az Alaptörvény öt éve alatt a bíróságok közigazgatási tevékenységét is jelentős változások érték. Az Alaptörvény által létrehozott államszervezeti változás továbbá a rendesbírói normakontroll létrejötté. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése sorolja fel, hogy milyen ügyekben dönt a bíróság. A négy tételből álló felsorolásból három a közigazgatási bíraskodást érinti.²⁰ Az Alaptörvény által létrehozott változások egyik markáns eleme az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata. Az új hatáskör – amelyben az ügyek száma évről évre növekszik – szimbolikus jelentőségű: a bírói hatalmi ág normakontroll feladatokat is ellát. A normakontroll feladatok különösebb zökken nélkül belesimultak a közigazgatási bíraskodás rendszerébe, az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata jól megfér a közigazgatási határozatok törvényességi vizsgálata mellett. Reményeink szerint az Alaptörvény által elindított változások folytatódnak, és az önkormányzati rendeleteken kívül más normatív aktusok bírósági felülvizsgálatára is sor kerülhet majd, illetve az eljárást kezdeményezők köre bővíthet.²¹

A bírósági normakontroll kapcsán az Alaptörvény három hatáskört is létrehozott. A bíróságokról szóló részben került rögzítésre, hogy a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, másrészt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. Az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezete tartalmazza harmadikként a rendeletpótlás jogintézményét, amelyre akkor kerülhet sor, ha a helyi önkormányzat nem tesz eleget törvényen alapuló szabályozási kötelezettségének.²² Ez utóbbi – a végző

¹⁸ Ld. a 4/2014. (I.30.) AB határozathoz fűzött különvéleményt.

¹⁹ A 4/2014. (I.30.) AB határozat.

²⁰ A bíróság dönt a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; b) a közigazgatási határozatok törvényességéről; c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

²¹ A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény kidolgozása során ez az igény megfogalmazódott.

²² Ld. az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdését.

garanciát jelentő – jogintézménnyel szerencsére csak kevésszer kellett élni, az öt év alatt mindösszesen három esetben. Mindez mutatja a jogállam állapotát is: az önkormányzatok elfogadják és végrehajtják a Kúria döntéseit.

Az önkormányzati rendeletek vizsgálatának Kúriához telepítése – a várakozásoknak megfelelően – azzal jár, hogy a bírói kezdeményezések száma fokozatosan növekszik, a bíróságok könnyebben fordulnak az adott szervezeten belül normakontrollt ellátó tanácshoz, mint külső szervhez, az Alkotmánybírósághoz. Ezáltal az ítélkezés egységessége is jobban kidomborodik.

A kúriai normakontroll a gyakorlat során – sok ezzel ellentétes korábbi jóslat szerint – nem „akadt össze” az alkotmánybírói normakontrollal, az alkotmányossági kérdések és a törvényességi kérdések kúriai eldöntése párhuzamosan elfér egymás mellett. A Kúria öt év alatt az Alaptörvény által létrehozott új hatásköreiben eljárva 224 döntést hozott.

3.4. Néhány szót szólni kell az Alkotmánybíróságnál jelentkező „többlet”, az ún. valódi alkotmányjogi panasz egyes kérdéseiről. Az Alaptörvény az Alkotmánybíróságról szóló részben rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság kompetenciájába tartozik alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálni a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangját és az Alaptörvény-ellenes bírói döntést megsemmisítheti.

Az Alaptörvény 2012. január 1-jén történő hatálybalépését követően, az Alkotmánybíróság az első bírósági döntést megsemmisítő határozatát 2013. február 14-én hirdette ki.²³ Az Alkotmánybíróságot egyfajta óvatosság vezette, a befogadási eljárást szigorú szabályok mentén alakította ki, így minden bizonnyal el akarta kerülni azt a helyzetet, hogy az alkotmányjogi panaszok elárasszák és átláthatatlanná tegyék működését. Ugyanakkor a kezdeti tapogatózó, kísérletező időszak után mára úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság egyre bátrabban él a bírói döntések megsemmisítésével, ezáltal kirajzolódik, hogy a két bírói szervezet közötti együttműködésnek – az Alaptörvény gyakorlatba ültetésének – milyen területei is vannak valójában, hol alakulnak ki súrlódási felületek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően számos cikk és konferencia foglalkozott azzal, hogy az Alkotmánybíróság kvázi negyedfokú bíróságként egyfajta szuper-legfelső bírósággá válik-e, vagy az eljárása ún. „közbevetett eljárás” lesz, azaz alkotmányjogi panasz alapján meghozott alkotmánybírói határozat kizárólag az alapjogi sérelem orvoslására szolgál és nem a perbeli jogkérdés megoldására.²⁴ A perbeli jogkérdést ugyanis – a bizonyítékok értékelésével megállapított tényállás alapján, valamint a perben alkalmazandó jognak az alkotmánybírói határozatra tekintettel történő értelmezésével – az általános hatáskörű bíróságnak kell megoldania. Azt mondhatjuk, hogy ez a kérdés az elmúlt évek alatt még nem dőlt el teljes egészében, a cél – s a bíróságok a saját eszközeikkel erre ösztönzik az Alkotmánybíróságot –, hogy alaptörvényi jogállásából eredően valóban csak az alkotmányossági kérdéseket döntse el, s hagyja egyedi ügyekben az ítélkezést a bíróságokra.

²³ Ld. a 3/2013. (II. 14.) AB határozatot.

²⁴ Ld. Alkotmánybírói Szemle ekkor megjelent számait.

Az alkotmányjogi panasz eljárás közvetett hatása, hogy a bírósági eljárásokban az alapjogi szemlélet egyre inkább érvényesül majd. Egy-egy bírói döntést megsemmisítő határozat nyomán nyilvánvaló, hogy a bíróságoknak is követniük kell az alkotmánybírósági alkotmányértelmezést. Az első közel öt évben ennek markáns területei a gyülekezési jog, az információszabadság (a közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos gyakorlat), valamint a személyiségi jogok védelme. Ezen jogok bírósági eljárásokban való megjelenése vonatkozásában vitathatatlan az alkotmánybírósági hatás. Találhatunk néhány alkotmánybírósági határozatot, amely a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének bírósági eljárásban való érvényesítésével, illetve olyat, amely a bírói függetlenséggel foglalkozik. Ugyanakkor látni kell, hogy az alkotmánybírósági alapjogi szemlélet és a bíróságok gyakorlatiasabb szemlélete nem minden ponton találkozik. Az alkotmányjogi panasz alapján megsemmisített bírói döntések egy részében a gyakorlatban igen nehezen kezelhető helyzet is kialakulhat (gondoljunk itt pl. korlátozási kártalanításnál a tulajdonos és a hasznélvező mellett a pénzügyi lízingbevevő jogosultságának alkotmánybírósági elismerésére).²⁵

A szabályozás alapján a fél a jogerős bírósági döntést követően eldöntheti: felülvizsgálati kérelmet nyújt be a Kúriához és/vagy alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz. Ezáltal könnyen párhuzamos eljárások alakulhatnak ki, s kézenfekvőnek tűnik, hogy az eljárásokat össze kell hangolni. Az összehangolás módját a hatályos jog nem szabályozza, azt teljes egészében a gyakorlatra bízta. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság 2016 áprilisában kétszer is módosította ügyrendjét,²⁶ amelynek eredményeképpen magára nézve azt a szabályt tette kötelezővé, hogy párhuzamos eljárások esetén bevárja a Kúria felülvizsgálati eljárásban meghozott döntését, s csak azután dönt az alkotmányjogi panaszról.

Szólni kell e körben annak hiányáról is, hogy a polgári és közigazgatási perekben a Pp. jelenlegi szabályai nem teszik lehetővé a tárgyalás felfüggesztését akkor, ha az Alkotmánybíróság előtt az alkalmazandó norma alkotmányossági vizsgálata már folyamatban van – bevárandó az Alkotmánybíróság döntését.

Az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti együttműködés egyik jól látható tere: mi történik az alkotmánybírósági határozatot követően a sikeres alkotmányjogi panasszal élő fél ügyével? Az Alkotmánybíróság kompetenciája az Alaptörvény alapján a megsemmisítésig, azaz a hatályon kívül helyezésig terjed. Ezt követően a Pp. XXIV. fejezetében foglalt eljárás keretében lehet orvosolni a panaszos sérelmét. Bírói döntés megsemmisítése esetén az eljárás hivatalból indul. A panasz orvosolhatóságának eljárásjogi eszközét a törvény keretei között a Kúria határozza meg.²⁷ Ennek leggyakrabban alkalmazott módja, hogy a Kúria a megfelelő szintű bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja. E mellett azonban előfordult olyan is, amikor az Alkotmánybíróság határozatát követően a Kúria az új eljárásra és új határozat hozatalára utasítást mellőzte.²⁸ Ennek praktikus oka, hogy az új bírósági eljárás okafogyottá vált.

²⁵ Ld. a 15/2014. (V. 13.) AB határozatot.

²⁶ A 1002/2016. (IV. 21.) AB Tü. határozat, valamint az 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozat.

²⁷ Ld. a www.kuria-birosag.hu honlapon az „Alkotmánybírósági határozat alapján indult ügyek”-et.

²⁸ Ld. pl. a Kpkf.IV.38.034/2015/2. számú határozatot.

Tipikusan ilyen történt a gyülekezési joggal kapcsolatos döntésekben már több ízben is: hiába állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a gyülekezés betiltása alkotmányellenes volt, ha a rendezvény tervezett időpontját követően hozta meg határozatát.

A Kúria döntését követően az újból eljáró bíróságot az iránymutatások főszabályként kötik, de nem zárható ki teljes bizonyossággal, hogy az eljáró bíróság újra ugyanazt a tartalmú határozatot hozza meg, mint amelyet az Alkotmánybíróság megsemmisített. Ennek elkerülése is az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti együttműködés terepe: az Alkotmánybíróság ne írjon elő a gyakorlatban alkalmazhatatlan követelményt, a bíróság pedig tartsa tiszteletben az Alkotmánybíróság álláspontját.

Súrlódási felület alakulhat ki a két bírói testület között akkor is, ha az Alkotmánybíróság a bírói ítéletet semmisíti meg, azonban a bíróságok úgy látják, hogy magát a jogszabályt nem lehet másképpen értelmezni csak úgy, ahogy azt az Alkotmánybíróság által megsemmisített döntés tartalmazza. Ebben az esetben – bár még erre nem került sor – felmerül, hogy a Kúria a Pp. XXIV. eljárásában „visszafordul” és – a sikeres alkotmányjogi panaszt követő eljárásában nem a korábban eljáró bíróságot utasítja új határozat hozatalára, hanem maga kér normakontrollt az Alkotmánybíróságtól az alkalmazott jogszabályt tekintve. Ennek elkerülése érdekében javasolni lehet, hogy egyedi bírói döntés vizsgálata során az Alkotmánybíróság bátran éljen azzal a törvényi lehetőségével, hogy a bírói döntésben alkalmazott jogszabály vizsgálatára tér át.²⁹

A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálatának sajátos ügycsoportja, hogy lehetőség van a választási ügyekben hozott döntések ellen is alkotmányjogi panasszal élni.³⁰ A választási eljárás során különös érdek fűződik a gyors jogorvoslati eljárásokhoz, ezért a rövid határidők mellett a reformatórius jogkör az elfogadott. A hatályos szabályok alapján azonban az Alkotmánybíróság a választási ügyekben hozott bírói döntést is csak megsemmisítheti, ezt követően a Kúriára marad a korábban eljáró bíróság Pp. XXIV. fejezet szerinti új eljárásra és határozathozatalra utasítása. A jogi szabályozás e körben már nem tartalmaz határidőt, amely felveti az ügyek elbírálása elhúzódnának veszélyét.

Végül szólni kell a népszavazási ügyekről. A hatályos szabályok alapján nem teljesen világos, az Alkotmánybíróság hatásköre: a népszavazási törvény – szemben a választási eljárásról szóló törvénnyel – nem teremt erre kifejezett hatáskört. Az Alkotmánybíróság azonban hatáskörét fennállónak tekinteti.³¹

A fent kifejtettek útján a bírói döntések valamennyi típusa megtámadható vált alkotmányjogi panasszal. Az Alaptörvény hatálybalépése óta a teljesség felé mozdult el az értelmezés.

²⁹ Ld. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 28. §-át.

³⁰ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 233. §.

³¹ Az első ilyen döntésben, a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria népszavazási ügyben hozott Kvk.IV.37.467/2015/2. számú végzését.

4. Záró gondolatok

A fentiek inkább problémafelvetésnek, az eddig megtett út főbb csomópontjai vázlatos bemutatásának tekinthetők. Egy-egy résztema is külön tanulmány tárgya lehet, mégis úgy gondoltam, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta az igazságszolgáltató hatalmi ágat ért legfontosabb alkotmányos jelentőségű változásokat érdemes egy csokorba összegyűjteni, s ha csak egy bekezdés erejéig, de szólni róla. Érdemes, mert ennek alapján a fejlődés íve is körvonalazódik, s mindebben megmutatkoznak az egyes problémák és azok megoldási módjai is.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy az Alaptörvény által elindított folyamatok további jogalkotással és jogértelmezéssel történő terelése végül is az igazságszolgáltatás megerősítéséhez vezet.

