

Strasbourg, 2012. június 19.

CDL-AD(2012)009

665/2012 sz. vélemény

Eredeti: angol

**JOGGAL A DEMOKRÁCIÁÉRT EURÓPAI BIZOTTSÁG
(VELENCEI BIZOTTSÁG)**

**VÉLEMÉNY
A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGRÓL SZÓLÓ
2011. ÉVI CLI. TÖRVÉNYRŐL**

**Elfogadva a Velencei Bizottság
91. plenáris ülésén
(Velence, 2012. június 15–16.)**

**Christoph GRABENWARTER (tag, Ausztria)
Wolfgang HOFFMANN-RIEM (tag, Németország)
Guido NEPPI MODONA (helyettes tag, Olaszország)
észrevételei alapján***

Tartalom

A. Bevezetés	3
B. Előzetes megjegyzések	3
I. fejezet Általános rendelkezések, az Alkotmánybíróság jogállása és szervezete	3
II. fejezet Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások és jogkövetkezmények	7
III. fejezet Az Alkotmánybíróság működési rendje és az eljárási szabályok	11
IV. fejezet Záró rendelkezések	12
C. Konklúziók	13

A. Bevezetés

1. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Ellenőrző Bizottságának elnöke, Andres Herkel úr 2012. február 1-jén kelt levelében felkérte a Velencei Bizottságot (VB) arra, hogy véleményezze – többek között – a magyar Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényt [Abtv. – CDL-REF(2012)017]. A Bizottság Grabenwarter, Hoffmann-Riem és Neppi Modona urakat kérte fel rapportőrnek.

2. *Jelen véleményt a VB 91. plenáris ülésén fogadták el (Velence, 2012. június 15-16.).*

B. Előzetes megjegyzések

3. Jelen véleményt a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről szóló állásfoglalás,¹ illetve a Magyarország új alkotmányáról,² valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényről és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényről készített vélemények³ kontextusában indokolt olvasni.

4. Jelen vélemény az Abtv. angol fordítása alapján készült. Előfordulhat, hogy a fordítás nem tükrözte mindenhol pontosan az eredeti tartalmat, ezért elképzelhető, hogy néhány alábbi megjegyzés fordítási hiba miatt született.

5. Amikor VB az állami intézmények hatásköreit vizsgálja, kritikával illetheti például a túl erős hatásköröket vagy a strukturális problémákat. A VB hangsúlyozza azonban, hogy a jogi előírásokkal kapcsolatban megfogalmazott kritikája nem jelent egyben az érintett pozíciókat betöltő személyekkel szemben megfogalmazott kritikát is.

I. fejezet – Általános rendelkezések, az Alkotmánybíróság jogállása és szervezete

6. A VB üdvözlöi a 4. §-ban foglalt költségvetési garanciákat, amelyek hozzájárulnak az Alkotmánybíróság (AB) intézményi függetlenségéhez, és megakadályozzák, hogy az AB a költségvetésének csökkentése által „megbüntethető” legyen a másoknak nem tetsző döntéseiért. Azonban az ilyen biztosítékok nem önmagukban vett célok, feladatuk az alkotmányos kérdések megfelelő, jó színvonalú és pártatlan eldöntése, valamint a tisztességes eljárás követelménye érvényesülésének biztosítása.⁴ Különleges helyzetekben és speciális feltételek mellett – különösen, amikor egy ország súlyos mértékben szenved egy gazdasági válság következményeitől – a költségvetés csökkentése indokolt lehet, és nem tekinthető az igazságszolgáltatás függetlensége megsértésének mindaddig, amíg arra jogszabály alapján kerül sor egy általános költségvetési csökkentés keretén belül, vagyis amíg a költségcsökkentés minden állami alkalmazott fizetésére kiterjed.⁵ Ilyen helyzetekben az AB költségvetésének csökkentése „a szolidaritás és a társadalmi igazságosság jelének tekinthető,

¹ CDL-AD(2011)001, elfogadva a Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén (Velence, 2011. március 25–26.)

² CDL-AD(2011)016, elfogadva a Velencei Bizottság 87. plenáris ülésén (Velence, 2011. június 17–18.)

³ CDL-AD(2012)001, elfogadva a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16–17.)

⁴ Amicus curiae Macedonia Volt Jugoszláv Köztársaság Alkotmánybírósága részére egyes, a választott és kinevezett hivatalos személyek díjazásának és juttatásainak rendszeréről szóló törvények módosítása kapcsán, CDL-AD(2010)038, para. 15.

⁵ CDL-AD(2010)038, para. 20 *et seq.*, elfogadva a Velencei Bizottság 85. plenáris ülésén (Velence, 2010. december 17–18.)

ami a bíraktól is megköveteli a gazdasági és pénzügyi válság következményeinek felszámolásában való arányos felelősségvállalást a saját államukban azáltal, hogy a többi állami alkalmazottal arányos terhet rónak rájuk”.⁶

7. A VB üdvözi, hogy az Abtv. 6. § (3) bekezdésének tanúsága szerint a magyar hatóságok megfogadták a VB azon javaslatát,⁷ hogy az alkotmánybírák függetlenségének további erősítése érdekében zárják ki az újraválasztásuk lehetőségét. Szintén ezt a célt szolgálja az Abtv. 6. § (4) bekezdésében foglalt „lehülési időszak”, amelynek értelmében párt vezető tisztségviselője, a Kormány tagja vagy állami vezetői tisztséget betöltő személy a pozíció betöltését követő négy évben nem választható az AB tagjává. Egy ilyen átmeneti időtartam előírása helyeselhető, azonban azt arányérzékkel indokolt alkalmazni. Úgy tűnik, a „Kormány” fogalmába a helyi önkormányzat nem tartozik bele.

8. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése, valamint az Abtv. 7. § (1) és 8. § (1) bekezdései alapján az AB tagjait az Országgyűlés választja meg. A tagokra egy olyan országgyűlési bizottság tesz javaslatot, amelynek összetétele megegyezik az Országgyűlés összetételével, majd a bírákról az Országgyűlés minősített kétharmados többséggel szavaz. Az alkotmánybírákat Európában gyakran kizárólag az országgyűlés választja meg, minősített többséggel (pl. Németország), vagy különböző testületek és intézmények jogosultak arra, hogy az alkotmánybírák egy részét kinevezzék – Olaszországban a bírák egyharmadát a köztársasági elnök, egyharmadát a felsőbb szintű közigazgatási és rendes bíróságok, míg az utolsó egyharmadot a parlament tagjai választják meg minősített többséggel. Ugyan a kizárólag a parlament általi választásra épülő modell magas szintű demokratikus legitimitást biztosít, a vegyes összetétel előnye az, hogy kizárja annak a lehetőségét, hogy a alkotmánybírók tagjainak egy részét politikai szereplők közül válasszák meg. Tekintettel a magyar Országgyűlés jelenlegi összetételére, ahol a kormánynak kétharmados többsége van, a vegyes összetétellel megelőzhető lenne az AB politizálódása.

9. Ugyanakkor sajnálatos, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján az AB elnökét szintén az Országgyűlés választja meg kétharmados többséggel. Az AB elnöke megválasztásának korábbi módja, amikor is a bírák maguk közül választottak elnököt, egyértelműen preferált eljárási mód. A VB már korábban is hangsúlyozta azt az álláspontját, hogy az alkotmánybírák által megválasztott elnök „az AB függetlenségét erősebben biztosító garanciának tűnik”.⁸

10. Csakúgy, mint a bíróság egésze vonatkozásában,⁹ az Alaptörvény az AB és annak tagjai esetében sem tartalmaz kifejezett rendelkezést a függetlenségről. Az Alaptörvénynek egyetlen olyan szakasza van – a 24. cikk –, amely kifejezetten az AB-ról szól, összegezve néhány alapvető az alkotmánybírák és az AB elnöke megválasztásával és hatáskörével kapcsolatban. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, azonban semmilyen módon nem utal az AB függetlenségére. Sőt, az AB tagjainak jogállásával kapcsolatos garanciák csak az Abtv.-ben szerepelnek, amely az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogforrás.

11. Az AB-re vonatkozó új jogi szabályozás tekintetében a VB már korábban erősen javasolta, hogy az AB függetlenségéhez és autonómiájához kapcsolódó főbb elveket és

⁶ CDL-AD(2010)038, para. 21.

⁷ CDL-AD(2011)016, para. 95.

⁸ CDL-AD(2011)016, para. 94.

⁹ CDL-AD(2011)016, para. 120.

feltételeket az új alkotmányban is fektessék le.¹⁰ Mindeztáig ezt a javaslatot nem fogadták meg. A VB szerint **legalább az Abtv.-ben egyértelműen ki kellene mondani az AB függetlenségét.**

12. A VB üdvözli, hogy az Abtv. 8. § (3) bekezdése időhatárt ír elő az új alkotmánybírák megválasztásával kapcsolatban, amely biztosítja a folytonosságot az AB tagsága tekintetében.

13. Az AB tagjainak fizetését az Abtv. 13. §-a határozza meg. A szabályozás abból indul ki, hogy a tagok a miniszterekkel azonos fizetésre és juttatásokra jogosultak. Az Abtv. 13. § (1) bekezdése azonban tartalmaz egy kivételt: a vezetői illetménypótlék a miniszteri illetménypótlék másfélszerese. A miniszteri feladatkör elsődlegesen és nagyrészt vezetői tevékenységet jelent, míg ugyanez az alkotmánybírák esetében csekély szerepet játszik. Ugyanakkor a VB-t arról tájékoztatták, hogy Magyarországon az ilyen pótlékot nem a konkrét vezetői feladatokra, hanem a pozícióval járó felelősségre tekintettel szokás juttatni.

14. Az Abtv. 14. §-a funkcionális mentelmi jogot biztosít az AB tagjai számára, vagyis mentességet a hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenységük miatti büntetőeljárások alól, ami összhangban van az európai sztenderdekkel. Kivételt a törvény értelmében a polgári jogi felelősség, a titkos minősítésű adattal visszaélés, valamint a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértés és rágalmazás jelent. A polgári jogi felelősség kapcsán elfogadott európai sztenderd, hogy a bírák védelmet élveznek a hatáskörük gyakorlása során jóhiszeműen kifejtett tevékenységük miatt ellenük benyújtott keresetekkel szemben.¹¹ Az európai sztenderdekkel való összhang érdekében a mentelmi jog alóli kivételek esetében feltétlenül meg kell követelni a szándékosságot a bírák oldalán.

15. Üdvözlendő, hogy az Abtv. 15. § (3) bekezdése alapján az AB tagjának megbízatása az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik, ha az Országgyűlés az új tagot az előírt határidőn belül nem választja meg. Az ilyen rendelkezések nem szokatlanok az alkotmánybírók kapcsán Európában. Így ugyanis nem kerül veszélybe az AB döntéshozatali képessége akkor sem, ha nem választották meg az új tagjait. Abban az esetben, ha a megszabott határidőn belül az Országgyűlés kevesebb új AB tagot választ meg, mint amennyinek megszűnt a mandátuma, a legfiatalabb érintett AB tag mandátuma hosszabbodik meg. Ez a szabály biztosítja, hogy az alkotmánybírák száma ne essen a határozathozatalhoz szükséges alá. Magyarországon egy ízben, amikor egyszerre több alkotmánybíró vonult nyugdíjba, épphogy csak elkerülték az utóbbi helyzetet. A VB természetesen ehelyütt is felhívja a figyelmet arra, hogy a mandátum meghosszabbítására „kivételes lehetőségként kell tekinteni, az nem válhat intézményesült gyakorlattá”.¹²

16. Mindazonáltal azt is szükséges megjegyezni, hogy az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésének második mondata nem teszi lehetővé a tizenkét éves mandátum kivételes esetben való meghosszabbítását, ezért az Alaptörvényt módosítani szükséges.

17. A bírósági törvényekről adott véleményében a VB kritizálta, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnökének megbízatása korlátlan ideig meghosszabbítható akkor, ha az országgyűlési

¹⁰ CDL-AD(2011)001, para. 51-53; CDL-AD(2011)016, paras. 92, 96, 97.

¹¹ CDL-AD(2003)012, para. 15., elfogadva a Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén (Velence, 2011. március 25–26.); CCJE Opinion No 3, para. 76.

¹² Lásd: CDL-STD(1997)020, para. 4.4.

képviselők egyharmada megakadályozza az új elnök megválasztását.¹³ Amint a hivatkozott véleményben részletesen kifejtésre került, az elnök nagyon széles hatáskörökkel rendelkezik, és ehhez nem társul megfelelő elszámoltathatóság, ezért elfogadhatatlan az eleve hosszú megbízási idő (9 év) további meghosszabbítása egy egyharmados parlamenti kisebbség által. Ezt a helyzetet azonban meg kell különböztetni az alkotmánybírák mandátumának meghosszabbításától, akik egy kollektív testület részei, melynek fenn kell tartania tagjainak a döntéshozatalhoz szükséges számát. Ezért a megbízási idő meghosszabbítása megfelelő módja a probléma kezelésének.

18. Az Abtv. 16. § (4) bekezdése szerint **kizárással megszűnhet az AB tagjainak megbízása, ha a tisztségre méltatlanná válnak.** A „méltatlanság” fogalma meglehetősen meghatározatlan. Különösen azért, mert nincs kiterjedt kapcsolódó gyakorlat, amit konkrét esetben segítségül lehetne hívni az értelmezéshez, tisztázatlan marad az, hogy milyen magatartások esetében válik az AB tagja „méltatlanná” a tisztségre.

19. Kétségtelen, hogy az ilyen szövegezés nem teljesen szokatlan összehasonlító szempontból. Az osztrák alkotmánybíróságról szóló törvény például pontosan ugyanezt a fogalmat használja, előírva, hogy meg kell fosztani a tisztségétől azt a tagot, aki méltatlanná vált a megbízásához szükséges tiszteletre és bizalomra, vagy nem tesz eleget a titoktartási kötelezettségének. Mivel a fogalom bizonyos mértékű bizonytalansága szükségszerűnek tűnik, **azt eljárási garanciákkal indokolt ellensúlyozni. Egy lehetséges megoldás erre az, ha az alkotmánybírák kétharmadának vagy összességének a szavazata szükséges a méltatlanság megállapításához.** A minősített többség az ilyen kérdésekben az AB függetlenségét szolgálja, és nem szabad azt összekapcsolni a bírói döntéshozatal során alkalmazandó minősített többséggel, ugyanis az drámai mértékben korlátozná az AB-t alapvető funkciójának ellátásában, az Alaptörvény szupremáciájának biztosításában. Végül a rendelkezést ki kellene egészíteni néhány példával is (mint a titoktartási kötelezettség megszegése).

20. Az AB leköszönő elnökei hat hónapig még jogosultak fizetésükre, ha a) tisztségüket legalább két évig betöltötték, és megbízásuk az időtartam leteltével szűnt meg, b) ha elérték a 70. életévet, c) vagy ha felmentették őket (Abtv. 18. §). Amennyiben a megbízás lemondással szűnik meg, a díjazás csak három hónapig jár. Ez a megkülönböztetés indokolatlannak tűnik: kérdéses, hogy egy elnök, aki nem neki felróható indok miatt mondott le (pl. egészségügyi okból), miért jogosult kevesebb díjazásra, mint az, akit felmentettek tisztségéből az Abtv. 16. § (3) bekezdése alapján.

21. Az AB elnökének pénzbeli és nem pénzbeli juttatásait az Abtv. 19. §-a szabályozza. Azt a magyar hatóságok feladata eldönteni, hogy ezek a juttatások megfelelők-e az ország társadalmi viszonyainak fényében és a magasabb rangú tisztviselők járandóságának mértékével összehasonlításban. Azonban míg az alkotmánybírák díjazását valóban jogszabályban kell lefektetni,¹⁴ az azon kívüli juttatásokról¹⁵ – már ha egyáltalán szükséges ezek biztosítása –, nem sarkalatos törvényben, hanem alacsonyabb szintű jogforrásban kell

¹³ CDL-AD(2012)001, para. 31.

¹⁴ CDL-AD(2010)004, para. 51., elfogadva a Velencei Bizottság 82. plenáris ülésén (Velence, 2010. március 12–13.)

¹⁵ Pl. az elnöki rezidencia használata; a mobiltelefon- és internethasználat; két személygépkocsi használata személyi célra is; a Kormány központi üdülőjének családja általi használata, beleértve az elnök élettársát, gyermekét, szülőjét, unokáját és gyermekének házastársát; az első osztály használata külföldi útjai során, valamint a repülőtéri kormányváró helyiségek használata.

rendelkezni.¹⁶ Az 19. és 20. §-okban ilyen részletességgel biztosított személyes kiváltságok hatással lehetnek az AB elnöke méltóságára és az AB mint olyan függetlenségének a társadalmi megítélésére is. Másrészt az elnöknek járó juttatások törvényi szintű szabályozása garanciális jellegű, mivel az sértené az AB függetlenségét, ha a végrehajtó hatalom szabályozná azokat, és így könnyen „megbüntethetné” a nem a szája íze szerinti döntésekért az AB-t (néhány országban a kormányzati eszközök, pl. a kormányzati repülő használati jogát ilyen célból vonták meg). A politikai befolyás alá kerülés megelőzése érdekében egy lehetséges megoldás az, ha az AB-t magát jogosítják fel az ilyen juttatások körének meghatározására.

22. Az Abtv. 21. § (5) bekezdése az AB legidősebb tagjainak hatásköreivel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz arra az esetre, ha sem az elnök, sem az alelnök nem tudja gyakorolni az elnöki hatáskört. Ez a felsorolás nem utal az elnöknek arra a feladatára, hogy az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogának megsértése esetén köteles megtenni a szükséges intézkedéseket [Abtv. 17. § (1) k) pont]. Pedig ez a hatáskör szükséges lehet az AB függetlenségének megvédése érdekében akkor, ha az elnök és az alelnök is távol van. A VB ezért javasolja a legidősebb tag által gyakorolható hatáskörök felsorolásának kiegészítését.

23. Az Abtv. 22. § (5) bekezdése szerint az elnök az Alkotmánybíróság Hivatalába jelentkezőktől a törvényben foglaltakon túlmenő iskolai végzettséget, képesítést, illetve gyakorlati időt követelhet meg. Azt azonban indokolt lenne egyértelművé tenni, hogy az ilyen további képesítések csak akkor követelhetők meg, ha az érintett munkakör azt indokolja (pl. speciális számítástechnikai ismeretek, stb.).

II. fejezet – Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások és azok jogkövetkezményei

24. Az ex ante felülvizsgálat, az úgynevezett előzetes normakontroll az Abtv. 23. §-ában kerül szabályozásra. A VB ehelyütt megismétli ezzel kapcsolatos korábbi figyelmeztetését: „a kötelező erejű előzetes absztrakt normakontrollra az indítványozási jogosultságot szűk körben indokolt megadni, mert az ilyen eljárás könnyen a politikai játszmák részévé válik, ha sokak számára elérhető”.¹⁷ A nemzetközi szerződések előzetes kontrollja kivételével ezt a hatáskört megszorítóan kell gyakorolni.

25. A jogszabályok utólagos normakontrolljával az Abtv. 24. §-a foglalkozik. Mint ahogy arról az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése is rendelkezik, az ilyen eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa is kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosának ezen hatáskörét a VB javaslatát követve biztosították,¹⁸ amit a VB örömmel nyugtáz.

26. Az alkotmányjogi panaszeljárással az Abtv. 26. §-a és az azt követő néhány szakasz foglalkozik. Háromféle alkotmányjogi panasz benyújtására van lehetőség:

¹⁶ Lásd még: CDL-AD(2012)001, para. 19.

¹⁷ CDL-AD(2011)001, para. 43.

¹⁸ CDL-AD(2011)001, para. 66.

- a) Abtv. 26. § (1) bekezdés – bírósági eljárásban alkalmazott jogszabállyal szembeni panasz;
- b) Abtv. 26. § (2) bekezdés – az Abtv. 26. § (1) bekezdésében biztosított panaszjog egy kivételes fajtája arra az esetre, ha nem áll rendelkezésre valódi és hatékony egyéb jogorvoslat;
- c) Abtv. 27. § szakasza – jogerős bírói döntés elleni valódi alkotmányjogi panasz.

A VB örömmel veszi tudomásul, hogy az *actio popularis* megszüntetésének ellensúlyozására minden jogszabállyal és bírói döntéssel szemben bevezették az alkotmányjogi panasz lehetőségét.¹⁹ Mindazonáltal az alkotmányjogi panaszok fogalmát tovább kellene pontosítani. Annak ellenére, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése utal az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjára, vagyis a nem bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panaszra, annak a tárgyi hatálya a bírósági eljárásokra korlátozódik, míg az Abtv. 27. §-a szól a bírói döntésekről, utalva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjára. A jogszabályok így csak az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján lehetnek tárgyai alkotmányjogi panaszoknak, a 26. § (1) bekezdése alóli kivételként. Ezen megkülönböztetés értelme az lehet, hogy így határolják el egymástól egyrészt a jogszabályok felülvizsgálatát [Abtv. 26. § (1) bekezdés] – mint normatív alkotmányjogi panaszt –, másrészt a jogszabályok alkalmazásának felülvizsgálatát – mint valódi alkotmányjogi panaszt –, ami tükröződik az Abtv. 31. §-ában is. Az Abtv. 28. §-a értelmében az egyik fajta felülvizsgálat magában foglalhatja a másik fajtát is. Ez utóbbi szakasz terjedelmét tisztázni szükséges.

27. Végezetül megjegyzendő, hogy a további küszöbfeltételek az egyes eljárások esetében nagymértékben hasonlítanak egymásra. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a mindenképp azonosnak tűnnek érdemüket tekintve, bár szövegezésükben eltérnek. Először is, feltétel a panaszos Alaptörvényben biztosított jogának sérelme. Másodsor – az alkotmányjogi panasz kiegészítő jellegének kifejeződéseként – minden jogorvoslati lehetőséget ki kell meríteni az alkotmányjogi panasz igénybevétele előtt. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése egy további minősítést vezet be a panaszos jogsérelme tekintetében, és kimondja, hogy a jogsérelemnek közvetlenül, azaz „bírói döntés nélkül” kell bekövetkeznie. Ennek eredményeképp csupán a kérelmező jogsérelmének és a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelménye működik szűrőként, míg a többi feltétel csak az alkalmazandó szabály azonosítása szempontjából meghatározó, bár utóbbinak nincsenek következményei az eljárás további részére nézve (kivéve az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló eltérő határidőket, lásd: Abtv. 30. §). Kívánatos lenne az alkotmányjogi panasz egyes típusaihoz kapcsolódó feltételek pontosabb meghatározása.

28. A VB a panasz eljárások pontosítását javasolja, azok alkalmazási körének szűkítése nélkül. Ez lehetővé tenné a szűrőfeltételek egyszerűsítését is. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglaltak mellett el kellene tekinteni a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelményétől minden olyan esetben is, amikor az e követelményhez való ragaszkodás helyrehozhatatlan sérelmet okozhat az egyén számára.²⁰

29. Az Abtv. 26. §-a a legfőbb ügyész számára is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon egy jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. A közérdek szolgálatára hivatott legfőbb ügyész kezébe az egyéni érdekek védelmére irányuló hatalmat adni következetlenség. A legfőbb ügyész ugyanis

¹⁹ CDL-AD(2011)001, para. 64.

²⁰ Cf. CDL-AD(2010)039rev., para. 122.

könnyen kerülhet olyan helyzetbe, amikor a fenti érdekek ütköznek egymással, és így nem képviselheti mindkettőt az őket megillető eréllyel. Ennek veszélyét kétségkívül csökkenti az a tény, hogy a legfőbb ügyész csak abban az esetben fordulhat panasszal az AB-hez, ha részt vett az alapul fekvő bírósági eljárásban. Bár az ilyen jogosultságok garantálása nem ellentétes az európai sztenderdekkel, a magyar hatóságoknak **megfontolás tárgyává kellene tenniük, hogy a fenti jogosultsággal az alapvető jogok biztosát ruházzák fel.**

30. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának egy további feltételét az Abtv. 29. §-a mondja ki. E szerint az AB az alkotmányjogi panaszt „a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén” fogadja be. E rendelkezés modelljéül a német szövetségi alkotmánybíróságról szóló törvény 93a cikke szolgálhatott. Míg azonban az „alapvető alkotmányjogi jelentőség” fogalma a két törvényben egyező módon jelenik meg, addig az Abtv. szövegének első fordulata ismét csupán a bírósági döntésekre fókuszál. Ez további korlátozást eredményez a nem bírósági döntések ellen, vagyis az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok vonatkozásában. A különböző eljárásokra irányadó követelmények szinkronizálása érdekében az Abtv. 29. §-ának újrafogalmazására lenne szükség, figyelembe véve, hogy a jogvédelem biztosítása azokban az esetekben is szükséges, amikor az alaptörvény-ellenesség érdemben befolyásolja a hatóságok bírósági döntésen kívüli egyéb aktusait. Mindemelllett a német szövetségi alkotmánybíróságról szóló törvény 93a cikke arra fókuszál, hogy a befogadhatatlanság milyen következményekkel jár az alkotmányos jogok védelme mint olyan szempontjából, és csak a kérelmező konkrét ügyét veszi figyelembe. Az Abtv. 29. §-a középpontjában pedig úgy tűnik, az a kérdés áll, hogy a sikeres panasz valóban változtat-e az indítványozó helyzetén. A jogi jellegű „jóvátétel” szükségességét (a Rechtsschutzbedürfnis német koncepciója) általában feltételezni kellene, és csak azokban az esetekben kerülhetne sor egy ügy felülvizsgálatának megtagadására, ha nyilvánvaló, hogy az alkotmánybírósági döntés nem lenne hatékony eszköz az alkotmányos igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítására.²¹ Ez utóbbi a megjegyzés azonban inkább a bírói gyakorlattal, semmint magával az Abtv.-vel kapcsolatos.

31. Méltánylandó, hogy az Abtv. 30. §-a speciális rendelkezéseket tartalmaz az olyan alkotmányjogi panaszok vonatkozásában, amelyek esetében az alapul fekvő döntés indítványozóval való közlése elmaradt [(2) bekezdés], valamint amelyeket az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be [(3) bekezdés)]. Ezek a rendelkezések széles körben biztosítják az AB-hoz fordulás lehetőségét, még és különösen kivételes körülmények között is. A jogbiztonság védelme érdekében az alkotmánybírósági eljárás megindításának végső határideje a döntés közlésétől, illetve a jogsérelem bekövetkezésétől, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap [(4) bekezdés]. Ez a nagyvonalú határidő jóval hosszabb a többi tagállamban érvényes határidőknél, ami természetesen elfogadható.²²

32. Az Abtv. 30. § (2) és (4) bekezdései, amelyek a határidő különböző kezdőpontjait határozzák meg, nem egyértelműek a tekintetben, hogy valójában melyik időpont a döntő. Míg az Abtv. 30. § (4) bekezdésének szövege az azt mutatja, hogy az összes felsorolt feltételnek kumulatív módon teljesülnie kell, ami azt jelenti, hogy a legkésőbbi kezdő időpont lesz a meghatározó, az Abtv. 30. § (2) bekezdésének szövege nem erre enged következtetni. Ezen rendelkezések viszonyát az egyértelműség érdekében világossá kellene tenni.

²¹ CDL-AD(2010)039rev., para. 124

²² A kérelmek az Emberi Jogok Európai Bíróságához való benyújtásának határidejét hat hónapról négy hónapra fogják csökkenteni.

33. Az alkotmányjogi panasz hatását a *ratione materiae* szempontjából és – meglepő módon itt, az alkotmányjogi panaszról szóló 9. pontban – a konkrét ügyekben való normakontroll („bírói kezdeményezés”) hatását az Abtv. 31. § (1) bekezdése részletezi. E szakasz kimondja, hogy egy adott jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját megállapító döntésnek főszabály szerint *res iudicata* hatása van, kivéve, ha a ténybeli és jogi körülmények megváltoznak, ami azt jelenti, hogy az ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozó indítványok normál esetben befogadhatatlanok. Megjegyzendő, hogy ez a szabály nem zárja ki annak a lehetőséget, hogy valaki az alkotmányjogi panasz segítségével keressen jogorvoslatot, ha a kifogásolt jogszabályi rendelkezést a döntés alapját képező ügghöz képest eltérő kontextusban alkalmazzák.

34. Az Abtv. 34. §-a bevezeti az ún. „alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő vélemény” fogalmát. E szakasz önmagában nem igazán kidolgozott és nem kellőképpen részletes. Úgy tűnik, a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 125., 129. és 132. §-ai rendelkeznek az ilyen esetekben követendő eljárásról, de az alkalmazandó jogszabályokra egyértelműen utalni kellene itt az Abtv.-ben.

35. Az Abtv. 34/A. §-át a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 49. §-a iktatta be az Abtv.-be. E paragrafus kimondja, hogy az AB „elvi véleményt nyilvánít” arról, hogy egy adott egyház működése alaptörvény-ellenes-e. Ez alapján a „technikai vélemény” alapján (2011. évi CCVI. törvény, 26. §) az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére törli az adott egyházat (2011. évi CCVI. törvény, 28. §). Ez egyáltalán nem tipikus alkotmánybírói feladat. A Velencei Bizottság a 2011. évi CCVI. törvényről már korábban véleményt nyilvánított.²³

36. Az Abtv. 39. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság döntései főszabály szerint mindenkire nézve kötelezőek. Ez kötelező erőt látszik adni nemcsak a *ratio decidendine* (a döntés rendelkező részének), hanem az indokolásnak is. Kivételnek ez alól az Abtv. 34. és 34/A. §-ában megjelenő vélemények tűnnek. A Velencei Bizottság üdvözli, hogy az AB döntései a rendes bíróságokra nézve is kötelezőek az „alkotmányjogi kérdés” tekintetében [Abtv. 43. § (3) bekezdés]. Az Abtv. 39. § (3) bekezdése értelmében az AB-nak magának kell meghatároznia döntésében „az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között”, ami az olyan rugalmas megoldások lehetővé tételét látszik célozni, mint például egy döntés hatálybalépésének elhalasztásáról való rendelkezés.

37. A Velencei Bizottság azon az állásponton van, hogy az Alaptörvény nemzetközi szerződéssel való összhang megteremtése érdekében való módosításának lehetőségét szükséges az Abtv. 40. § (3) bekezdésében is megjeleníteni.

38. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint az AB a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisítheti. Az Abtv. 41. § (2) bekezdése kimondja, hogy e jogosultság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt kivételekre és feltételekre tekintettel gyakorolható. A VB ehelyütt emlékeztet az AB hatáskörének ezen korlátozásával kapcsolatos kritikájára.²⁴ **Sajnálatosnak tartja, és súlyos fenntartásait kifejezve**

²³ CDL-AD(2012)004, elfogadva a Velencei Bizottság 90. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16–17.)

²⁴ CDL-AD(2011)001, para. 54; CDL-AD(2011)016, para. 98 *et seq.*, 122 *et seq.* Lásd még: Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: *Hungary's Constitutional Transformation*, 7 *EuConst* 2011/2, 183 (194-195); András Jakab – Pál Sonnevend: *Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz*, 72 *ZaöRV/HJIL* 2012/1, 79 (98-99).

észrevételezi, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének alkalmazási körét az Átmeneti Rendelkezések 27. cikke kiszélesítette,²⁵ kimondva, hogy egyes törvények alkotmányossági kontroll alóli kivétele nem csak addig érvényes, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja: ezek a törvények az után sem lehetnek az AB teljes körű és átfogó felülvizsgálatának tárgyai, hogy a kitűzött költségvetési cél megvalósul. Ez az „átmeneti rendelkezés” tulajdonképpen állandó szabállyá változtatja az Alaptörvény alapvetően átmeneti jellegű rendelkezését, ami magával az Alaptörvénnyel látszik ellentétesnek.

39. Az Abtv. 45. §-a alapján a jogszabályok alkotmányellenességének kimondása ex nunc hatályú. Az ex nunc hatály rendszere általában, együtt az indítványozó tekintetében fennálló ex tunc hatállyal [Abtv. 45. § (2) bekezdés] ösztönzőleg fog hatni a normatív szabályok elleni panaszok benyújtására.²⁶

40. Az Abtv. kivételeket is meghatároz az ex nunc hatály alól, mégpedig a büntetőeljárások vonatkozásában [Abtv. 45. § (6) bekezdés], illetve lehetővé teszi az AB számára az ex nunc hatály általános szabályától való eltérést, „ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja” [Abtv. 45. § (4) bekezdés]. Ez a rugalmas szabály lehetővé teszi az AB számára, hogy a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének elhalasztásával kerülje el a joghézag kialakulását.

41. Az alkotmánybírói döntések ex nunc hatálya széles körben elterjedt jelenség Európában;²⁷ a VB üdvözli, hogy a szükséges enyhítéseket²⁸ az Abtv. 45. §-a biztosítja.

III. fejezet – Az Alkotmánybíróság működési rendje és az eljárási szabályok

42. Az AB teljes üléseire vonatkozó részletes szabályokat az Abtv. 48. §-a tartalmazza. A rendelkezés lehetővé teszi az AB elnöke számára, hogy más személyeket is meghívjon a teljes ülésre. Tekintve, hogy az AB ülései nem nyilvánosak, ez a rendelkezés az Abtv. 57. § (2) bekezdésében meghatározott, a bizonyítékok beszerzésére irányuló eljáráshoz látszik kapcsolódni. Ennek egyértelművé tétele a félreértések elkerülése érdekében szükséges.

43. Az Abtv. 51. § (2) bekezdés kimondja, hogy az AB előtti eljárásokban a jogi képviselet kötelező. Bár az ilyen rendelkezések célja a panaszok színvonalának emelése, könnyen az alkotmánybíráskodáshoz való hozzáférés teljes ellehetetlenítését eredményezhetik, ha nem ellensúlyozzák ingyenes jogi segítségnyújtással vagy legalább anyagi támogatással.²⁹ **A jogi segítségnek az AB előtti eljárásokban is elérhetőnek kellene lennie.** Annak érdekében, hogy a jogi segítség az AB előtti eljárásokban is elérhető legyen, a jogalkotó utalhat egyszerűen a más, például polgári peres eljárásokra vonatkozó szabályokra. Ausztriában például szintén a polgári perrendtartás rendelkezései alapján biztosítják a jogi segítséget az alkotmánybírói eljárásokban (lásd az osztrák alkotmánybírásról szóló törvény 35. cikkét, összefüggésben az osztrák polgári perrendtartás 63. és azt követő cikkeivel).

²⁵ CDL-REF(2012)018.

²⁶ CDL-AD(2010)039rev., para. 187.

²⁷ CDL-AD(2010)039rev., para. 190.

²⁸ CDL-AD(2010)039rev., para. 192 *et seq.*

²⁹ CDL-AD(2010)039rev., para. 113.

44. A Velencei Bizottság üdvözli, hogy az AB előtti eljárások illetékmentesek [Abtv. 54. § (1) bekezdés]. Ez elősegíti a szűkösebb anyagi forrásokkal rendelkező személyek AB-hoz való hozzáférését. Amennyiben az indítványozó panasa sikeres, az indítványozó a közjót szolgálta, így ezen esetekben ajánlott az indítványozó költségeinek állam általi megtérítése, amennyiben a költségek nem aránytalanul magasak.

45. Az Abtv. 54. § (2)–(4) bekezdéseiben foglalt eljárási bírság vonatkozásában a VB tudomásul veszi, hogy az AB mentesítése a visszaélészerű panaszok alól legitim cél. Az eljárásban részt vevőknek eljárási jogaikat jóhiszeműen kell gyakorolniuk.³⁰ Ha ezt a kötelezettséget nagy arányban figyelmen kívül hagyják, akkor az alkotmánybíráskodás hatékonysága kerül veszélybe. Figyelembe véve, hogy a bírság széles skálán, 20 000 Ft és 500 000 Ft között mozoghat, a kiszabására okot adó konkrét cselekmény súlyától és következményeitől függően, az eljárási bírság mértéke aligha tekinthető aránytalanoknak. Mindamellet a konkrét összeg meghatározása során az indítványozó anyagi helyzetét is figyelembe kellene venni.

IV. fejezet – Záró rendelkezések

46. Az Abtv. 69. §-a értelmében az Abtv. egésze sarkalatosnak minősül az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján.

47. Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése alapján a sarkalatos törvények Országgyűlés általi elfogadásához kétharmados többség szükséges. A Magyarország új alkotmányáról szóló véleményében a VB elismerte, hogy „egy bizonyos többség megkövetelése teljes mértékben igazolható lehet egyes esetekben, így az alapvető jogok lényegét érintő kérdések, bírósági garanciák vagy az Országgyűlés eljárásának szabályai kapcsán”. Azonban a VB azt is javasolta, hogy „a sarkalatos törvények által szabályozott tárgyköröket és azok hatókörét az alkotmányban azokra a területekre kellene korlátozni, ahol a kétharmados többség követelménye mellett erős érvek szólnak”. A VB az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke alapján a következőképpen érvelt: „Ha nem csupán az alapelveket, hanem az egyes tárgykörök kapcsán a »részletszabályokat« is sarkalatos törvénybe foglalják, maga a demokrácia elve kerül veszélybe. Ez növeli annak veszélyét is, hogy a jövőben esetleg szükségessé váló reformok elfogadása hosszan tartó politikai konfliktusokkal jár és indokolatlan terhet és költséget jelent majd a társadalom számára.”

48. A VB azon a véleményen van, hogy a fenti problémák elkerülése érdekében az Abtv. „sarkalatos elemeit” az alapvető elvekre és a tárgykörrel kapcsolatos fontos szabályokra kellene korlátozni, míg a pusztán technikai szabályok esetében a „rendes” törvényi szint lenne kívánatos, amelynek rendelkezései egyszerű többséggel, jóval könnyebben módosíthatók.

49. Az Abtv. 71–74. §-ai az actio popularis eljárásokkal kapcsolatos átmeneti rendelkezéseket tartalmaznak. A VB általánosságban kritikusan áll hozzá az actio popularis intézményéhez,³¹ és a Magyarország új alkotmányáról szóló véleményében úgy foglalt állást, hogy az actio popularis léte nem követelmény egy demokratikus jogállamban.³²

50. Az Abtv. 71–74. §-ai az összes, actio popularis alapján folyamatban levő ügy megszüntetését célozzák, kivéve, ha az indítvány az új rendszerben is befogadható lenne. Az

³⁰ CDL-AD(2010)039rev., para. 119.

³¹ CDL-AD(2010)039rev., para. 74.

³² CDL-AD(2011)001, para. 64.

indítványozókat felhívják az indítványok újbóli benyújtására, amennyiben azok az új Abtv. alapján is befogadhatóak– bár egy más típusú eljárás alapjául szolgálnak majd. A határidők alól, amelyek időközben lejártak volna, az Abtv. 71. § (4) bekezdése biztosít bizonyos esetekben felmentést. Az indítványok újbóli benyújtásának határideje az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján 2012. március 31., azonban az Abtv. 71. § (5) bekezdése 2012. június 30-ára utal határidőként. Az első határidő valószínűleg egy szubjektív határidő, amely alól kimentés lehetséges, míg a második a határidő végső és objektív.

51. Az összes függőben lévő actio popularis eljárás megszüntetése problematikusnak tűnhet a jogvédelem és a visszaható hatály tilalma elvének tükrében, de ugyanakkor konzisztens a jogalkotó azon céljával, hogy csökkentse az AB munkaterhét. Bár igaz, hogy a folyamatban levő eljárások visszaható hatályú megszüntetése veszélyezteti az állampolgárok jogállamba vetett bizalmát, de figyelembe kell venni, hogy az actio popularis indítványok egy már hatályban nem lévő alkotmány alapján születtek.

52. A valódi alkotmányjogi panasz képes a megfelelő és átfogó egyéni alapjogvédelem biztosítására, leginkább egy előzetes normakontroll eljárással kombinálva. Így mindaddig, amíg az actio popularis indítványok benyújtóinak elegendő idő áll rendelkezésükre indítványuk alkotmányjogi panaszként való benyújtására, jogi védelmük megfelelő marad. Azonban figyelemmel arra, hogy az Abtv. átmeneti rendelkezéseit nem vitatták meg széles körben a társadalmon belül, és arra, hogy a törvényt csupán hetekkel a hatálybalépése előtt fogadták el, a VB azt javasolja, hogy az Abtv. 71. § (3) bekezdésében foglalt, a határidő alóli kimentési lehetőségeket rugalmasan értelmezzék.

C. Konklúziók

53. A VB úgy találta, hogy az AB-ról szóló törvény általánosságban jól összeállított és koherens. A VB számos pozitív elemet azonosított a törvényben, többek között az alábbiakat:

1. a költségvetési garanciákról szóló rendelkezések (Abtv. 4. §);
2. az AB tagjai nem újraválaszthatók [Abtv. 6. § (3) bekezdés];
3. az új bírák megválasztására az AB tagsága folytonosságának biztosítása céljából szabott határidő [Abtv. 8. § (3) bekezdés];
4. funkcionális immunitás az AB tagjai számára a hatáskörük gyakorlása során (Abtv. 14. §);
5. az AB tagjának megbízatása meghosszabbodik, ha az Országgyűlés az új tagot az előírt határidőn belül nem választja meg [Abtv. 15. § (3) bekezdés];
6. az országgyűlési képviselők egynegyedének és az alapvető jogok biztosának joga a jogszabályok utólagos normakontrolljának kezdeményezésére (Abtv. 24. §);
7. kivételes körülmények esetén az AB-hoz fordulás lehetőségének biztosítása határidőn túl (Abtv. 30. §);
8. az AB döntései a rendes bíróságokra nézve is kötelezőek az „alkotmányjogi kérdés” tekintetében [Abtv. 43. § (3) bekezdés];
9. az AB döntései ex nunc hatályának fellazítása (Abtv. 45. §);
10. illetékmentesség – az AB előtti eljárások illetékmentesek [Abtv. 54. § (1) bekezdés].

54. Mindazonáltal a VB számos olyan rendelkezést talált, amelyeknek a módosítására lenne szükség. A legfontosabb pontok a következők:

1. Az AB függetlenségéről és tagjainak jogállásáról az Alaptörvényben is rendelkezni kellene, nem csupán az Abtv.-ben. Legalább az Abtv.-ben szükséges lenne egyértelműen kimondani az AB függetlenségét.
2. A „méltatlanság” az Abtv. 16. §-ában foglalt, az AB tagjainak kizárását megalapozó fogalmának meghatározatlanságát ellensúlyozandó, eljárási garanciák bevezetése szükséges, például hogy a kizárásról szóló döntéshez legalább a bírák kétharmadának vagy akár összességének a szavazata legyen szükséges.
3. A két egyéni panasz eljárás pontosítása szükséges, azok alkalmazási körének szűkítése nélkül (Abtv. 26. és 27. §).
4. El kellene tekinteni a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelményétől minden olyan esetben, amikor az e követelményhez való ragaszkodás helyrehozhatatlan sérelmet okozhat az egyén számára (Abtv. 26. §).
5. A legfőbb ügyész helyett az alapvető jogok biztosát kellene felhatalmazni arra, hogy az AB-hoz forduljon egy jogszabály alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti (Abtv. 26. cikk).
6. Az AB elnöke számára biztosított, az Abtv. 19. és 20. §-ában elemző és specifikus módon meghatározott személyes kiváltságok hatással lehetnek az elnök méltóságára és a teljes AB függetlenségének társadalmi megítélésére is. Másrészt a törvényi szintű szabályozás a függetlenség garanciája.
7. Az „alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlata” kapcsán szükséges lenne utalni az egyéb alkalmazandó jogszabályi rendelkezésekre (Abtv. 34. §).
8. A jogi segítségnek az AB előtti eljárásokban is elérhetőnek kellene lennie (lásd Abtv. 51. §).
9. Az Abtv. „sarkalatos elemeit” az alapvető elvekre kellene korlátozni, és a pusztán technikai szabályokat „rendes” törvényi szinten kellene szabályozni (Abtv. 69. §).
10. Az AB hatáskörének a költségvetési ügyekkel kapcsolatos korlátozását meg kellene szüntetni, de legalább az Átmeneti Rendelkezések túlzott korlátozást megvalósító 27. cikkét összhangba kellene hozni az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésével.

55. A VB a továbbiakban is készséggel áll a Parlamenti Közgyűlés és a magyar hatóságok rendelkezésére.