

Szalbot Balázs – Szentgáli Tóth Boldizsár:
Alkotmányjogi panasz a gyakorlatban

Bitskey Botonddal, az Alkotmánybíróság főttkárával beszélgettünk a HVG-ORAC Kiadó gondozásában nemrégiben megjelent „Az alkotmányjogi panasz kézikönyve” című kötet kapcsán.



Mi volt a kötet célja és kiknek szól elsősorban?

A kézikönyv elsősorban a gyakorlati jogászoknak, ügyvédeknek, jogvédőknek szól, akik behatóbban akarják ismerni az alkotmányjogi panasz eljárási szabályait, az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlatát. Másrészt azok az indítványozók számára is hasznos lehet, akik jogi képviselő nélkül szeretnének sikeres alkotmányjogi panaszt benyújtani az Alkotmánybíróságra. Célunk az volt, hogy segítsük az indítványozókat olyan alkotmányjogi panasz elkészítésében, amely alapján az Alkotmánybíróság érdemi döntést hozhat.

Köztudott, hogy az alkotmányjogi panaszoknak csak nagyon kis része jut el az érdemi elbírálásig. Ön szerint mi ennek az oka?

Számos alapjogvédelemmel foglalkozó bíróság, például több külföldi alkotmánybíróság vagy a strasbourgi emberi jogi bíróság is küzd az ügyek beláthatatlan tömegével. Ennek elkerülése érdekében a magyar rendszer többlépcsős szűrőt is tartalmaz. Az eddigi tapasztalatok szerint ez meglehetősen hatékonyan működik, egyes kritikusok szerint talán túlságosan is. Mindazonáltal összehasonlítva ezt az arányt olyan bíróságok gyakorlatával, ahol szintén vannak előzetes megfeleléségi vizsgálatok, semmiképp nem tekinthető kirívónak.

Mik az egyes elemei ennek a szűrő mechanizmusnak?

Elsőként a főtitkár feladata megvizsgálni, hogy az indítványok megfelelnek-e formai és tartalmi követelményeknek, betartották-e a határidőket, nem idő előtti-e az indítvány stb. Jellemzően ebben az eljárási szakaszban van lehetőség hiánypótlásra. Ez utóbbinak épp az a célja, hogy az eljárás későbbi szakaszában ilyen jellegű kifogások miatt ne kerüljön már sor a befejezésre érdemi vizsgálat nélkül. A főtitkár tájékoztatja az indítványozót, ha hiánypótlásra van szükség, vagy ha az ügyben nincs lehetőség rá, hogy az Alkotmánybíróság eljárást folytasson le. Ennek több oka lehet, például objektív határidők elmulasztása, vagy ha az indítványozók nem éltek a jogorvoslati lehetőséggel az eljárás korábbi szakaszában, vagy ha az ügyben nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak.

Abban az esetben, ha az indítványozó nem fogadja el a főtitkár tájékoztatását az eljárás lehetőségét kizáró okokról, vagy ha a hiánypótlás elégtelen, az indítványt egyesbíróként eljárva egy alkotmánybíró vizsgálja meg, és ha ő sem lát lehetőséget az eljárásra, végzéssel zárja le az ügyet.

Azok az alkotmányjogi panaszok viszont, melyek megfelelnek az előkészítő, indítványelemzői eljárásban támasztott feltételeknek, előadó alkotmánybírókhoz kerülnek, és megkezdődik a befogadhatóság vizsgálata. Milyen szempontok alapján dönt ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság?

A befogadási eljárás során az Alkotmánybíróság egyrészt szintén vizsgálja, hogy a panasz eleget tesz-e az Abtv.-ben összefoglaló néven „határozott kérelemnek” nevezett feltételeknek, fennáll-e az indítványozó érintettsége és nincs-e objektív kizáró akadálya az eljárásnak. Fontos tudni, hogy a gyakorlat szerint az eljárásnak ebben a szakaszában már ritkán van hiánypótlásra lehetőség. A főtitkári hiánypótlási felhívás célja tehát az, hogy az eljárásnak ebben a későbbi szakaszában lehetőleg már ne merüljenek fel olyan hiányosságok, amelyek elvileg pótolhatóak.

A befogadhatóság mérlegelése során azonban megjelenik egy új szempont, melyet az Abtv. a 29. §-ában fogalmaz meg. E szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Mindkét szempont arra utal, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége van mérlegelni, és ez alapján eldönteni, hogy melyek azok a fontos, jelentős ügyek, amikkel érdemben foglalkozik. A fontosság és jelentőség eredhet tehát egyrészt az indítványozó érdekéből, másrészt egy objektívabb, általánosabb jellegű körülménytől; attól, hogy az indítvány folytán felmerült kérdés alapvető alkotmányossági jelentőséggel bír-e. A két szempont vagylagos, tehát bármelyik esetében az Alkotmánybíróság érdemben fogja megvizsgálni az alkotmányjogi panaszt.

Az indítvány befogadása „fél győzelem”, de fontos hangsúlyozni, hogy egyáltalán nem biztos, hogy a befogadott alkotmányjogi panasznak helyt is ad majd az Alkotmánybíróság: az érdemben elbírált ügyek nagyobbik része végződik elutasítással.

Mit tanácsolna az indítványozóknak és a jogi képviselőknek, hogy sikeres indítványt nyújtsanak be?

A legfontosabb talán, hogy mielőtt benyújtják a panaszt, minél tárgyilagosabban mérleget, valóban felmerül-e esetükben alapjogsérelem, az Alaptörvényben biztosított jog sérelme a bírói döntés következtében. Hiába érzik úgy, hogy a jogerős ítélet igazságtalan, vagy gondolják úgy, hogy törvénysértő, ez önmagában nem elegendő. Ezen a ponton különösen fontos lehet az ügyvédek szerepe, hiszen nekik meg kell tudni ítélni alkotmányjogilag az ügyet, és ez alapján adni tanácsot az ügyfélnek. Az alkotmányjogi mérlegelés során hasznos áttekinteni az Alkotmánybíróság gyakorlatát a hasonló jellegű ügyekben.

Nagyon fontos továbbá, hogy az indítványozó a formai követelmények teljesítése mellett részletesen indokolja meg, hogy álláspontja szerint mely alapjoga miként sérült a bírói döntés vagy az alkalmazott jogszabály által.

Mi a véleménye az Alkotmánybíróság előtti kötelező jogi képviselő eltörléséről?

A kötelező jogi képviselő bevezetésének célja az alkotmányjogi panaszok esetében feltehetően az volt, hogy az indítványok minél nagyobb arányban feleljenek meg az érdemi vizsgálathoz szükséges formai és tartalmi feltételeknek. Egyrészt oly módon, hogy az alkotmányjogi panaszok indokolása alapvetően jól kifejtett alkotmányossági érveket tartalmaz majd. Másrészt pedig azáltal, amire már az előbb is utaltam: a jogi képviselő majd meggyőzi ügyfelét, hogy az ügyben, az alapjogsérelem hiánya miatt, nincs esély eredményes alkotmányjogi panaszra, ezért nem is érdemes benyújtani. Sajnos azonban a rendszer felemásra sikerült, mert a jogalkotó kizárta a jogsegély igénybevételét az alkotmányjogi panasz eljárásokban. Az Alkotmánybíróság ugyan ezt a korlátozást megsemmisítette, az Országgyűlés azonban az ellentétet úgy oldotta fel, hogy megszüntette az ügyvédkényszert.

A kötelező jogi képviselőnek sok előnye van az Alkotmánybíróság szempontjából, és – ha nem zár el senkit az alapjogvédelemről anyagi okok miatt – végső soron az indítványozók oldalán is. Ebből a szempontból az sajnáltam, hogy a jogalkotó rövid idő után eltörlte. De ha különböző okok miatt az állam nem tudja garantálni a jogsegélyszolgáltatást, tehát az azzal járó anyagi terheket, akkor a kötelező jogi képviselő megszüntetése szükségszerű, hiszen ilyen formában alkotmányellenes.

Változott ezt követően az indítványok mennyisége vagy minősége?

Az ügyvédkényszer eltörlésekor arra számítottunk, hogy az indítványok száma jelentősen nőni fog, azonban ez nem így történt. Hozzá kell tenni azonban, hogy az alkotmányjogi panaszok többségében az indítványozók jogi képviselővel járnak el. Ez különösen jellemző azok az alkotmányjogi panaszok esetében, melyek eljutnak az előadó alkotmánybíróra történő szignálásig, és még inkább a befogadásig. Ugyanakkor néhány esetben érdemi eljárásra, sőt megsemmisítésre sor került olyan indítványoknál is, amelyeket a panaszosok önállóan nyújtottak be.

Az alkotmányjogi panaszok egyes típusai közötti különbség sokszor nem teljesen magától értetődő. El tudják határolni az indítványozók a különböző típusú panaszokat egymástól?

Gyakran előfordul az indítványokban a hatáskör megjelölésének problémája, amit a hiánypótlás keretében igyekszünk mielőbb tisztázni. Az elhatárolás két fő ismérve, egyrészt hogy bírói döntés kapcsán fordul-e a panaszos az Alkotmánybírósághoz [Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §], vagy a jogsérelem ilyen döntés nélkül következett be [26. § (2) bekezdés]. Másrészt, ha volt bírói döntés az ügyben, akkor az elhatárolás ismérve az, hogy az indítvány a bíró által alkalmazott jogszabályt támadja-e vagy a bírói döntést magát. Ez utóbbi esetben az elhatárolás nem mindig könnyű; gyakori, hogy ezek tekintetében az indítványozók mindkét hatásköri normára hivatkoznak, vaglyagos kérelemmel. Ezt a gyakorlat alapján megengedett, sőt, az Abtv. alapján maga a testület is áttérhet egyik típusú panaszról a másikra.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eltér a bírósági eljárást követően igénybe vehető panaszoktól. Mi ennek a típusú panasznak a funkciója?

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz célja, hogy olyan esetben is lehessen az Alkotmánybírósághoz fordulni, amikor az alapjogi sérelem hatósági vagy bírói döntés nélkül, a jogszabály közvetlen hatályosulása útján következett be. Egy példával megvilágítva: amikor egy adótörvény önadózást ír elő, tehát nem az adóhatóság veti ki az adót, tipikusan közvetlenül hatályosuló jogszabályi rendelkezésről beszélhetünk. Én magam számolom tehát ki és fizetem be az adómat, a jogszabályok előírása alapján, hatósági vagy bírósági döntés ehhez nem szükséges. Abban az esetben tehát, ha egy ilyen típusú kötelezettséget alkotmányellenes jogszabály írna elő, nem fordulhatnék az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasszal, mert nem születik az ügyemben olyan bírói döntés, melyet megtámadhatnék. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti hatásköre alapján tehát az Alkotmánybíróság ilyen esetben is eljárhat.

Az Abtv. szerint az alkotmányjogi panaszról „ésszerű időn belül” kell döntést hoznia a testületnek. Elsőre elég homályosnak tűnik ez a határidő-fogalom. Mit jelent ez a határidő a gyakorlatban?

Az alkotmányjogi panaszok esetében az eljárási határidőkre vonatkozó részletes szabályokat az Alkotmánybíróság ügyrendje állapítja meg. Eszerint az Alkotmánybíróságnak a panasz befogadhatóságának kérdésében 120 napon belül kell döntenie. Ez a határidő azonban nem a panasz benyújtásakor, hanem a szükséges hiánypótlást követően, a főtítkári előkészítő eljárás végével kezdődik. Ha az Alkotmánybíróság befogadta az alkotmányjogi panaszt, akkor az előadó alkotmánybíró az azt követő 180 napon belül kell az első érdemi határozat-tervezetet a testület elé terjesztenie. A végső döntésre ugyanakkor nem állapít meg az ügyrend határidőt.

Ezeket a határidőket egyébként az Alkotmánybíróság elnöke az előadó alkotmánybíró javaslatára meghosszabbíthatja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ésszerű határidő követelménye ne kötné a testületet. Az ügyek túlnyomó részében a döntések az előírt határidőn belül megszületnek.

Az Alkotmánybíróság elsősorban a három öttagú tanácsban ítélezik, különösen az alkotmányjogi panaszok befogadása tárgyában. Miként biztosítja az Alkotmánybíróság, hogy a tanácsok ne eltérő joggyakorlat alapján járjanak el?

A megváltozott hatáskörök, különösen az alkotmányjogi panasz befogadásának új intézménye 2012-es bevezetését követő első hónapokban az egységes gyakorlat kialakítása érdekében alapvetően a teljes ülésen születtek a döntések. Ezáltal sikerült egységes értelmezést adni néhány bizonytalan fogalomnak, elkezdni kialakítani néhány befogadási feltétel mércéjét.

További eszköz a jogegység fenntartására, hogy a tanácsok elé kerülő tervezeteket nem csak az adott tanács tagjai, hanem valamennyi alkotmánybíró megkapja, és ha bárki úgy érzi, hogy egy-egy tervezet eltérne a kialakult gyakorlattól, kezdeményezheti az ügy teljes ülés elé kerülését. Emellett az Alkotmánybíróság elnökének az Abtv. külön is feladatává teszi a jogegység biztosítását.