

6. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA KAPCSOLATA

SZABÓ Marcel

1. Bevezető gondolatok

Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlata számos elemében szorosan kapcsolódik egymáshoz, már csak azért is, mert az Alaptörvényben számos olyan emberi jog található, amelyek szinte teljes mértékben azonos megfogalmazásban szerepelnek magában az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény) is, ráadásul az Abtv. hatálybalépését követően a két fórum működése is a korábbiaknál nagyobb hasonlóságot mutat azért, hogy az Abtv. a korábbi, elsősorban az *actio popularis* intézményéhez köthető utólagos normakontroll eljárásokról a hangsúlyt egyértelműen az alkotmányjogi panasz eljárásokra helyezte át. Jelen bevezető tanulmány keretei között annak vizsgálatára kerül sor, hogy mennyiben veszi figyelembe az Alkotmánybíróság az Egyezményt és az EJEB ítéleteit saját gyakorlata során, illetőleg hogyan értékeli az EJEB az alkotmányjogi panasz intézményét a strasbourgi bírósághoz fordulás előfeltétele szempontjából.

2. Az Alkotmánybíróság és az EJEB kapcsolatának alapja

Magyarország az egykori szocialista országok közül elsőként csatlakozott az Egyezményhez 1992-ben, ekként az EJEB gyakorlata már a kezdeti időktől fogva közvetlen hatással bírt a magyar alkotmánybíráskodásra. Az EJEB szerepe ugyanakkor nem egyszerűen csak egyéni kérelmek (illetőleg kivételes esetekben államközi panaszok vagy tanácsadó vélemények)¹ kérdésében történő döntéshozatal: az ún. *pilot judgment* eljárásban² az EJEB a bepanaszolt tagállam nemzeti jogának rendszerszintű hiányosságait is megállapítja,³ illetőleg az EJEB határozza meg az Egyezményben foglalt jogok hatályát és tartalmát az Egyezmény autentikus értelmezőjeként. Az EJEB ítéletében,

¹ Lásd az Egyezmény 33., 34. és 47. cikkeit.

² Összefoglalóan ld. pl. https://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf, a pilot eljárásról magyar nyelven ld. pl. SZEMESI i. m. 47–63.

³ Magyarországgal kapcsolatban ld. Varga and others v. Hungary, nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13, 2015. március 10-i ítélet.

amennyiben megállapítja a bepanaszolt állam jogsértését, igazságos elégtételt ítélhet meg,⁴ az államok pedig kifejezetten vállalják azt, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik az EJEB végleges ítéletét minden olyan ügyben, amelyben félként szerepelnek.⁵ Mindez azt jelenti, hogy az EJEB esetlegesen a magyar államot elmarasztaló ítéletéből jogalkotási kötelezettség nem fakad, már csak azért sem, mert az EJEB nem a magyar jog valamely szabályát, hanem az adott szabály konkrét, egyedi ügyben történő alkalmazását 'minősíti'.

Az Alkotmánybíróság EJEB döntéseire és magához az Egyezményhez való viszonyulása nagymértékben függ attól, hogy az Alkotmánybíróság éppen mely eljárásának keretei között jár el. Az Abtv. 32. §-a értelmében az Alkotmánybíróságnak lehetősége van nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára, azaz mintegy az EJEB helyébe lépve azt vizsgálni, hogy a magyar jog valamely szabálya összhangban áll-e az Egyezménnyel, mint Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettséggel. Az Abtv. 32. §-a szerinti eljárás két lényeges elemében is eltér az EJEB eljárásától: egyfelől, magán- és jogi személyek (az EJEB eljárásának tipikus panaszosai) nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére nem jogosultak,⁶ másfelől pedig az Alkotmánybíróság magának a jogszabálynak a nemzetközi szerződéssel való összhangját értékeli, míg az EJEB jellemzően az egyes jogerős bírói döntések Egyezménnyel való összhangjának vizsgálatára jogosult. Ez utóbbi sajátosságból pedig az is egyenesen következik, hogy alapvetően eltér egymástól az Alkotmánybíróság és az EJEB döntésének rendelkező része: az Alkotmánybíróság adott esetben valamely jogi norma nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása esetén akár a jogszabályt is megsemmisítheti,⁷ míg az EJEB kizárólag azt állapíthatja meg, hogy megsértették a panaszos valamely, az Egyezményben biztosított alapvető jogát és ezért igazságos elégtételt megfizetését rendeli el.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz eljárás keretében ugyanakkor nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának indítványozására nincs lehetőség. Ennek oka részben az, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés egy sajátos eljárása az Alkotmánybíróságnak, egyedileg meghatározott indítványozói körrel, másfelől pedig az, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja biztosításának kötelezettségét előíró Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából

⁴ Ld. az Egyezmény 41. cikkét.

⁵ Ld. az Egyezmény 46. cikk (1) bekezdését.

⁶ Az Abtv. 32. § (2) bekezdése értelmében a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa és az egyedi ügyben eljáró bíró indítványozhatja. Utóbbi indítványozói jogosultságát korlátozza, hogy kizárólag az előtte folyamatban levő ügyben alkalmazandó szabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérheti.

⁷ A lehetséges jogkövetkezményeket (meglehetősen homályosan) az Abtv. 42. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza. Az Alkotmánybíróság eszerint jogosult a nemzetközi szerződéssel ellentétes belső jogszabály megsemmisítésére, illetőleg bizonyos esetekben (az irányadó értelmezési gyakorlat szerint akkor, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkedik el, mint az azzal ellentétesnek talált belső jogi norma) felhívhatja a jogalkotót az ellentmondás feloldására. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján mulasztást is megállapíthat, illetőleg a 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos követelmény kimondásáról is rendelkezhet.

6. Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata

nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot,⁸ ekként arra alkotmányjogi panasz nem alapítható.⁹ Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság belátásától függ, hogy alkotmányjogi panasz eljárásokban mennyiben veszi figyelembe az EJEB irányadó gyakorlatát.

3. Az Alkotmánybíróság és az EJEB kapcsolata a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során

Az Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során rendkívül nagy jelentősége van annak a kérdésnek, hogy az Alkotmánybíróság hogyan közelít az EJEB egyes ítéleteihez, melyre vonatkozóan Blutman László többféle alkotmánybírói, illetőleg alkotmánybíróági attitűdöt is azonosít. A magyar Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata ún. mérsékelten kötött értelmezést követ, mely szerint „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi.”¹⁰ Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában „vizsgálatát az Egyezményre mint nemzetközi szerződésre tekintettel végzi el, érvelését ugyanakkor nem önmagukban az EJEB egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja. Ez még akkor is igaz, ha az egyes ügyek között adott esetben akár több, kifejezetten Magyarországgal kapcsolatos döntés is megtalálható, melyekre az Alkotmánybíróság adott esetben figyelmet fordít.”¹¹ Ez az álláspont finom kompromisszumokat tükröz: az Alkotmánybíróság nem tekint el az EJEB joggyakorlatától, de nem is hivatkozik egyes konkrét EJEB döntésekre.¹² Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata ugyanakkor arra is hoz példát, hogy az Alkotmánybíróság a döntését közvetlenül az EJEB valamely ítéletére alapozza, „ha az indítványokban megjelölt [...] ügy kérelmezője azonos a bírói kezdeményezések alapjául szolgáló peres eljárások felperesével”,¹³ azaz ha az Alkotmánybíróság elé kerülő ügy lényegében az EJEB jogerős döntését követően ismételt, azonos tárgyban megindított peres eljárás.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából hozható példa a fentiekől eltérő megközelítésre is: a leszűrt joggyakorlat koncepciója¹⁴ szerint az Alkotmánybíróságnak konkrét EJEB döntésekből kell megállapítania az Egyezmény hiteles értelmezését,¹⁵ míg az autonóm értelmezés doktrínája¹⁶ szerint (melynek forrása elsősorban az állami szuvere-

⁸ Ld. az Abtv. 26. § (1) bekezdés *a*) pontját, illetőleg 27. § (1) bekezdés *a*) pontját.

⁹ Ld. pl. 3101/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [16].

¹⁰ 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]. Hasonlóan pl. 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16], legújabbban: 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [21].

¹¹ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16].

¹² BLUTMAN (2019) i. m. 5.

¹³ 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [22].

¹⁴ BLUTMAN (2019) i. m. 6.

¹⁵ Lásd különösen a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatot, mely kifejezetten az EJEB egyes döntései alapján állapította meg, hogy a fogvatartottak számára minimálisan biztosítandó cellaméretet előíró magyar szabály az Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközik.

¹⁶ BLUTMAN (2019) i. m. 6.

renitás védelme) a magyar államot kizárólag az aláírt nemzetközi szerződés kötelezi, és az Alkotmánybíróságnak nem kell követnie az EJEB joggyakorlatát még akkor sem, ha az esetleg legalább részben magyar vonatkozású ügyeken alapszik.¹⁷

Az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során alkalmazható jogkövetkezményekkel kapcsolatosan azt a megközelítést követi, hogy

„a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését [...] akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése. Minden egyéb esetben az Alkotmánybíróság feladata annak biztosítása, hogy a magyar jog kérdéses szabályának értelmezése az Alaptörvénnyel, valamint a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséggel is összhangban álljon.”¹⁸

Tekintettel arra, hogy az Egyezményt, mint nemzetközi szerződést Magyarország törvénnyel hirdette ki,¹⁹ ezért abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megállapítja egy törvénynél alacsonyabb szintű magyar jogforrás Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközését, a magyar (belső) jogforrást megsemmisíti.²⁰ Kérdéses ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság az Egyezménybe, mint nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása esetén megsemmisíthetne-e egy, az Egyezményt kihirdető jogszabállyal azonos, törvényi szinten elhelyezkedő belső jogforrást. Erre az esetre az Alkotmánybíróság gyakorlatából nem található példa, azonban álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben is lehetősége van a megsemmisítésre, méghozzá az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján.²¹

Az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén alkotmányos követelményt is kimondhat. Abban az esetben ugyanis, ha a vizsgált belső jogsza-

¹⁷ Az autonóm értelmezés koncepciója kizárólag különvéleményekben jelenik meg, elsőként Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró 20/1997. (III. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, melyhez Zlinszky János alkotmánybíró is csatlakozott: „[a] Bíróság elé kerülő egyéni panaszok tárgya sohasem az adott ország hatályos jogának az Egyezménnyel való összhangja, hanem az, hogy a vizsgált esetben megsértették-e az Egyezményt. Önmagában a Bíróság gyakorlatából az Egyezmény és a belső jog összhangjára következtetést levonni nem lehet. Az kétségtelen, hogy az Egyezménnyel összhangban nem lévő jogszabály alkalmazása az Egyezmény megsértésére vezet. A belső jog és az Egyezmény összhangjának jelentősége a Bíróság esetjoga szempontjából csak közvetett.” (ABH 1997, 85, 101.). Varga Zs. András alkotmánybíró a 21/2018. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében ezen túl a fenntartott szuverenitás elméletére is utal, miszerint „a nemzetközi szerződéseken alapuló kötelezettség értelmezésekor az Alkotmánybíróságnak a lehető legszűkebb kötöttséget, és a lehető legtágabb kormányzati mozgásteret lehetővé tevő értelmezést kell elfogadnia.” Ld. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [9].

¹⁸ 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16].

¹⁹ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²⁰ Abtv. 42. § (1) bekezdés. Ld. 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, melyben az Alkotmánybíróság a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet egy rendelkezését semmisítette meg.

²¹ Az Alkotmánybíróság „c) a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.”

6. Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata

bálynak van olyan lehetséges értelmezése, amely az Egyezményvel, mint nemzetközi szerződéssel összhangban áll, az Alkotmánybíróság a hatályos jog kíméletének elvéből indul ki, és megsemmisítés helyett alkotmányos követelménnyel biztosítja, hogy a norma alkalmazása minden esetben az Egyezményvel összhangban álló eredményre vezessen.²²

Annak sincs végül akadálya, hogy az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során állapítson meg jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha valamely „nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg”.²³ Tekintettel azonban arra, hogy a mulasztás megállapítására az Abtv. megfogalmazása szerint csak alaptörvény-ellenesség esetén kerülhet sor, ekként a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során a mulasztás kimondására csak közvetetten, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatt nyílik az Alkotmánybíróságnak lehetősége.²⁴

4. Az Alkotmánybíróság és az EJEB kapcsolata az alkotmányjogi panaszok vizsgálata során

Az Alaptörvény (és az Abtv.) hatályba lépését megelőzően a magyar Alkotmánybíróság számos alkalommal hivatkozott az EJEB valamely döntésére, mely ügyek közül mindössze egyetlen esetben található kifejezett megállapítás arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság hogyan is viszonyul az EJEB ítéleteihez olyan eljárásában, ahol a vizsgálat tárgya nem nemzetközi szerződésbe ütközés. Eszerint „[a]z Emberi Jogok Európai Bíróságának a felfogásában, amely a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi, a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom alappilléreinek, haladásának és az egyén kibontakozásának egyik feltétele.”²⁵ A megfogalmazás ugyanakkor könnyen félrevezető lehet: az Alkotmánybíróság ugyanis az EJEB 'felfogására' – és nem pedig az egyes ítéletekre – vonatkoztatta azt a megállapítását, hogy az a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi.²⁶

Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi éllel szögezte le, hogy azokban az esetekben, ahol az Egyezmény és az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg valamely alapjog lényegi tartalmát, „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.”²⁷ Az Alkotmánybíróság ezt a megállapítását az Alaptörvény hatálybalépését követően is megerősítette.²⁸ A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat ezt azzal magyarázta, hogy „[a]

²² Ld. 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [30], mely ügyben a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos törvényhez fűzött az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt.

²³ Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont.

²⁴ Ld. 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [57]: „Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg [...]”

²⁵ 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 306.

²⁶ BLUTMAN (2009) i. m. 310.

²⁷ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321.

²⁸ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41], majd 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30].

pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.²⁹ Az Alkotmánybíróság mindezt azzal indokolta, hogy biztosítania kell, hogy a jogalkalmazói döntések összhangban álljanak a vállalt nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel is.³⁰

Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlata ugyancsak a korábban már jelzett mérsékelt kötettség megközelítésre vezethető vissza. Eszerint az Alkotmánybíróság nem az EJEB egyes döntéseit, hanem a strasbourgi bíróság által meghatározott 'jogvédelmi szintet' veszi alapul. Ez a megközelítés jelenik meg az Alkotmánybíróság 2/2019. (III. 5.) AB határozatában is, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.”³¹

Az Alkotmánybíróság ezen megközelítése ugyanakkor nem csupán az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következik, hanem praktikus szempontokon is alapul: azáltal, hogy az Abtv. hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság hatáskörei az utólagos normakontrolltól az alkotmányjogi panasz irányába mozdultak el, lényegesen nagyobb lett az átfedés az Alkotmánybíróság és az EJEB által elbírált ügytípusok között (különösen a magát a bírói döntést támadó, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok esetében), ráadásul az EJEB legújabb gyakorlata a legtöbb ügyben egyenesen azt is megköveteli, hogy a panaszosok az EJEB-hez fordulást megelőzően az alkotmányjogi panaszt, mint hatékony jogorvoslatot is kimerítsék – ami egyfelől növeli az Alkotmánybíróság tekintélyét, másfelől viszont biztosítja az EJEB számára annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek egyfajta 'felülbírálati fórumává' válhasson adott esetben.³² Nem szükségképpen az EJEB-é ugyanakkor az 'utolsó szó joga', már csak azért sem, mert az EJEB ítéletében csupán igazságos elégtételt (pénzbeli kártérítést) ítélhet meg, azonban magát a strasbourgi bírósági eljárásra okot adó problémát nem tudja közvetlenül orvosolni. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor lehetősége van arra, hogy magát az alapproblémát is orvosolja, ahogyan azt a 10/2020. (V. 28.) AB határozat példája is mutatja. A határozat alapját képező peres eljárás felperese egy olyan magánszemély volt, aki korábban már sikerrel fordult az EJEB-hez,³³ és ezt követően nyújtotta be újra ugyanazt a (megváltozott munkaképességű személyek ellátására vonatkozó) kérelmét – a Kúria pedig helyesen ismerte fel, hogy az alkalmazandó jogszabály változatlansága esetén a megszülető bírói döntés is a korábbival

²⁹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321.

³⁰ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [22].

³¹ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Rendelkező rész, 2. pont.

³² Jelen tanulmány kéziratának lezárásáig az EJEB közel 30 olyan ügyben járt el érdemben, ahol a panaszosok korábban alkotmányjogi panaszt is benyújtottak, melyek közül mindössze hat esik az Abtv. hatályba lépését megelőző időszakra. Az ún. 'key case' esetekben (kulcsügyekben), illetőleg az EJEB Nagykamarája által eldöntött ügyek esetében az 50 százalékot közelíti azon ügyek aránya, ahol korábban alkotmányjogi panasz benyújtására is sor került, és a panaszosok az alkotmányjogi panasz elutasítását (esetenként visszautasítását) követően fordultak aztán az EJEB-hez. Ezek az ügyek elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságához, a tulajdonhoz való joghoz és a tisztességes eljáráshoz kötődnek.

³³ Nagy Béláné v. Hungary, no. 53080/13, 2016. december 13-i nagykamarai ítélet.

6. Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata

azonos tartalmú lesz, ami pedig a bizonyossággal határos valószínűséggel ismételt Magyarországi EJEK általi elmarasztalását fogja eredményezni. A bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt mondott ki, lehetővé téve az alapügy felperese kereseti kérelmének pozitív elbírálását.³⁴ Érdemes ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy amennyiben a Kúria nem fordult volna az Alkotmánybírósághoz nemzetközi szerződésbe ütközést állítva, hanem a vonatkozó jogszabályok mechanikus alkalmazásával elutasította volna a felperes keresetét, úgy az ezt követően feltehetően benyújtásra kerülő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság szinte bizonyosan elutasította (esetleg visszautasította) volna, tekintettel arra, hogy alkotmányjogi panasz eljárás keretében nemzetközi szerződésbe ütközés állítására nincs lehetőség, az Alaptörvény Q) cikke pedig az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot.

5. Az EJEK és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslat strasbourgi megítélésével összefüggésben

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek megváltozása (az Abtv. hatályba lépése és az alkotmányjogi panasz intézménye szerepének megnövekedése) alapvetően változtatta meg az EJEK és az Alkotmánybíróság viszonyát is. Az Egyezmény 35. cikk (1) bekezdése értelmében valamely ügy EJEK elé terjesztésének előfeltétele a rendelkezésre álló hazai jogorvoslatok kimerítésének kötelezettsége, mely azon jogorvoslatokra vonatkozik, amelyek nem csupán elméletileg, hanem gyakorlatilag is 'hatékony' jogorvoslatnak minősülnek, azaz alkalmasak lehetnek a panaszost ért jogsértés orvoslására.³⁵ Annak megítélése, hogy valamely államban rendelkezésre álló alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatnak tekinthető-e, és ekként az Alkotmánybírósághoz fordulás kötelező előfeltétele-e az EJEK eljárásának, nem csupán államonként lehet eltérő,³⁶ de még az egyes államok tekintetében is a felmerülő jogsértéstől is függ az alkotmányjogi panasz intézményének hatékonysága.³⁷

Az Alkotmánybíróság megalakulásától kezdődően egészen az Abtv. hatályba lépéséig az Alkotmánybíróság eljárása döntően utólagos normakontrollra épült, melynek keretében az Alkotmánybíróság megsemmisíthette ugyan az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést és ezzel megakadályozhatta annak jövőbeli alkalmazását, ám ez a

³⁴ Az alkotmányos követelmény szövege szerint „ha az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrét egyedi ügyben, Magyarországra nézve kötelező jogerős döntésében azért állapítja meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, mert a kérelmező számára valamely, egyébként biztosítási időt is keletkeztető ellátást, melyet folyósítani kellett volna, nem folyósítottak, akkor a nem folyósított ellátás által keletkező biztosítási időt is figyelembe kell venni.”

³⁵ Ennek megítélése esetenként eltérő lehet akár még ugyanazon állított jogsértés vonatkozásában is, az ügy egyedi körülményei függvényében: így például a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos kártérítési intézménye hatékony jogorvoslat lehet akkor, ha a fogvatartás már megszűnt, azonban még fennálló fogvatartás esetén a hatékonysága legalábbis megkérdőjelezhető. Ld. *Practical Guide on Admissibility Criteria*. Council of Europe, 2019, 85. bekezdés.

³⁶ A releváns szempontokat lásd (francia nyelven): *Uzun v. Turkey*, no. 10755/13, admissibility decision, 2013. április 30-i döntés, különösen a 42–71. bekezdések.

³⁷ Abban az esetben például, ha az Alkotmánybíróság hatásköre csak a bírói döntés megsemmisítésére terjedhet ki, a peres eljárás elhúzódása miatti jogsértést az alkotmányjogi panasz nem tudja orvosolni.

döntés a már korábban meghozott bírói döntésekre nem hatott ki. Az EJEB gyakorlata ennek megfelelően az Abtv. hatályba lépését megelőzően (sőt még ezt követően is évekig) arra a megállapításra épült, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége nem minősül az Egyezmény alkalmazása és az EJEB gyakorlata szempontjából hatékony jogorvoslatnak.³⁸

Az Abtv. hatálybalépését követően az EJEB számos ügyben fogalmazott úgy, hogy az adott konkrét esetben az újonnan bevezetésre kerülő alkotmányjogi panasz intézménye nem minősül hatékony jogorvoslatnak,³⁹ azonban az alkotmányjogi panasz intézményére általánosan vonatkozó megállapítást hosszú időn keresztül nem tett. Az EJEB elsőként csak a *Mendrei* ügyben 2018-ban született elfogadhatósági határozatában elemezte elvi jelleggel az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt, és arra a következtetésre jutott, hogy ugyan az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetén az Alkotmánybíróság csupán a *status quo ante* visszaállítására lehet képes az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés megsemmisítésével, ugyanakkor a sikeres alkotmányjogi panasz intézménye alkalmas lett volna az indítványozó állított jogsérelmének (jelen esetben a törvénnyel elrendelt kötelező kamarai tagság megszüntetésének) az orvoslására.⁴⁰ Ennek megfelelően megállapítható, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti (kivételes) alkotmányjogi panasz intézménye hatékony jogorvoslatnak minősül, ekként az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése az EJEB-hez fordulás előfeltétele. Néhány hónappal később, 2019-ben pedig az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. § szerinti alkotmányjogi panasz vonatkozásában is hasonló következtetésre jutott a *Szalontay* ügyben. Az ügy panaszosa a tisztességes eljáráshoz való jog [Egyezmény 6. cikk, Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állította egy büntetőeljárással összefüggésben, a jogerős döntéssel szemben pedig alkotmányjogi panaszt nem nyújtott be, hanem közvetlenül az EJEB-hez fordult. Az EJEB megítélése szerint akár az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, akár az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására került volna sor, annak sikere esetén a büntetőeljárás a panaszos által sérelmezett szabálytalanságok kiküszöbölésével folytatódhatott volna, ekként azok az EJEB eljárása szempontjából ugyancsak „a siker észszerű kilátását nyújtó, hozzáférhető”, azaz hatékony jogorvoslatnak minősülnek.⁴¹

Az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati jellege ugyanakkor továbbra is az egyes esetek körülményeinek függvényében ítélnélhető meg – a *Mendrei*, illetőleg *Szalontay* ügyben született döntések csak egy (a panaszos által megdönthető) vélelmet állítottak fel az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati jellegére vonatkozóan. Így például a peres eljárások elhúzódnásával kapcsolatosan az alkotmányjogi panasz meg-

³⁸ Ld. pl. *Vén v. Hungary*, no. 21495/93, elfogadhatósági határozat (Bizottság), 1993. június 30-i döntés, a későbbi gyakorlatból: *Csikós v. Hungary*, no. 37251/04, 2006. december 5-i ítélet, 18–19. bekezdése.

³⁹ *Pl. Karácsony and others v. Hungary*, nos. 42461/13 és 44357/13, 2016. május 17-i nagykamarai ítélet, lásd az ítélet 77, 79. és 82. bekezdéseit. A 82. bekezdés az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszra úgy fogalmaz, hogy az azért nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak, mert nem tudta volna orvosolni az állítólagos jogsérelmet.

⁴⁰ *Mendrei v. Hungary*, no. 54927/15, elfogadhatósági határozat, 2018. június 19-i döntés, különösen 35. bekezdés.

⁴¹ *Szalontay v. Hungary*, no. 71327/13, elfogadhatósági határozat, 2019. március 12-i döntés, különösen a 35. és 39. bekezdések.

6. Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata

ítélésem szerint továbbra sem minősül hatékony jogorvoslatnak, még annak ellenére sem, hogy az észszerű időn belüli eljárás követelménye az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog hatálya alá tartozik. Ennek oka meglátásom szerint az, hogy

„az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy egy adott bírósági eljárás jelentős elhúzóadásából eredő következményeket enyhítse vagy orvosolja. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti panasz esetén csupán az indítványban támadott bírósági ítélet megsemmisítése felől rendelkezhet (amennyiben az Alkotmánybíróság a jelen ügyben támadott ítéleteket megsemmisítené, a bírósági eljárás újra kezdetét venné, tehát a per csak tovább húzódná).⁴²

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az eljárás elhúzóadásából fakadó jogsérelem hatékony orvoslására (megfelelő, az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló jogkövetkezmény hiányában) nem képes.

Az EJEB ezen új megközelítése (az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslattá történő felemelése) számos érdemi változással járhat majd az Alkotmánybíróság és az EJEB intézményes kapcsolatában is. Egyfelől, várhatóan megnövekszik az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszok száma (miközben átmenetileg csökkenni fog az EJEB-hez benyújtott panaszok mennyisége). Másfelől, az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kell majd lennie, hogy az EJEB lényegében minden esetben már az Alkotmánybíróság döntésének és érvelésének ismeretében fogja meghozni a saját ítéletét, ekként az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlata közötti eltérések immáron nem csupán egymástól függetlenül zajló eljárások összevetése alapján, érdemi tudományos kutatómunka eredményeként lesznek feltárhatóak, hanem magukból az egyes strasbourg-i bírósági ítéletekből is egyenesen következnek majd. Éppen ezért, miközben az EJEB ezen új gyakorlata egyfelől felértékeli az Alkotmánybíróság működését, másfelől azonban a megnövekedett jelentőséghez megnövekedett felelősséget is telepít az Alkotmánybíróságra.

⁴² Ld. pl. 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [67].