

Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnökének beszéde a Kúria Teljes Ülésén, 2021. január 11.

Tisztelt Teljes Ülés! Tisztelt Elnök Úr, tisztelt Bíró Asszonyok és Urak, tisztelt Kollégák!

Mindig megtisztelő és különös érzés felszólalnom a Kúria Teljes Ülésén, de kiváltképpen ilyen a Kúria elnökének székfoglalója előtti felszólalás. Mindazonáltal az a pusztán tény, hogy Varga Zs. András elnök úr engem kért fel a mai előadás megtartására, nemcsak nagy megtiszteltetést jelent számomra és az általam képviselt intézmény számára, hanem egyben része is annak a lassan 10 éves folyamatnak, amelyet a németek után úgy hívunk, hogy Dialog in Gerichtsverbund. A bírósági párbeszédnek alapvetően két egymással összekapcsolódó és együtt élő szintje különül el: az intézményi párbeszéd és a bírói párbeszéd. Míg ugyanis az előző elsősorban az intézmények vezetői, illetve tagjai közötti személyes szakmai kapcsolatokról szól, a második a bírósági határozatok egymás közötti dialógusáról, azaz magáról a jognak a természetes mozgásáról, annak szerves fejlődéséről.

E bírósági párbeszéd szükségessége egyenes következménye volt az alapjogi bíráskodás Alaptörvény által kialakított rendszerének, amely történelmi helyzetet jól ismerték fel az intézményeink akkori elnökei, Paczolay Péter és Darák Péter. Az, hogy ez a folyamat nem szakad meg, hanem tovább halad 2021. január 1-e után is, számomra különösen nyilvánvaló Varga Zs. András elnök úr kedves meghívása okán.

Köszönöm Elnök úrnak, hogy immár együtt haladhatunk tovább az elődeink által elkezdett úton!

Ahogy Darák elnök úr támogatta és segítette a munkámat, amikor 2016. novemberében az Alkotmánybíróság elnökévé választottak, úgy ígérem, hogy Varga Zs. elnök úr munkáját mindenben segíteni és támogatni fogom, mind a hazai, mind a nemzetközi porondon. Az élet arra is lehetőséget adott, hogy Varga Zs. elnök úrral már megismerhettük egymás munkáját és szakmai felfogását, s ezen ismereteim nyomán alappal állíthatom, hogy különösen optimistán tekintek az elkövetkező évek intézményi dialógusa elé. Varga Zs. elnök úrban egy rendkívüli elméleti tudással, és nagy gyakorlati tapasztalattal rendelkező jogászt ismertem

meg, egy olyan ritka professzort, aki a jog gyakorlati világában is mindig biztos lábakon áll. Ez számomra, akinek az életében a jog gyakorlati oldalának művelése ugyancsak meghatározó szerepet játszik, mindig egy biztos közös nyelvet jelentett, s jelent a mai napon is Elnök Úrral. Az a tény továbbá, hogy az Országgyűlés Solt Pál után ismét egy volt alkotmánybíróvá választott a Kúria elnökévé, ugyancsak olyan üzenet, amely az intézményeink közötti kapcsolat további fejlesztésére jó alapot ad. De optimizmusom nem kevésbé töretlen a bírói párbeszéd folyamatának alakulása tekintetében, amelyről a későbbiekben még külön is szólnék.

A mai alkalom azért is sajátos, mert a világvilágjvárvány közepén néha már úgy érezzük magunkat, mint ha bujkálni volna csak lehetőségünk a saját munkahelyünkön, otthonunkban, városunkban, országunkban. Ez mindnyájunk számára nehezebbé teszi az életet és különösen a személyes kapcsolatok tartását. Mindezen nehézségek miatt külön is köszönöm a Tisztelt Teljes Ülés tagjainak figyelmét, amellyel hozzászólásomat hallgatják.

A továbbiakban a bevezetőben érintett alapjogi bíraskodás rendszeréről s ehhez kapcsolódva a bírói párbeszéd néhány vívmányáról szólnék.

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás emblemikus intézményeként jött létre, s a szinte példátlanul széles – az *actio popularis*-on alapuló - absztrakt normakontroll hatásköre alkalmassá tette arra a feladatra, hogy a jogállami alkotmány alapján a diktatúra jogrendszeréből megmaradó idegen zárványokat kiiktassa. Ebben hasonlított az olasz Alkotmánybíróságra a II. világháború utáni évtizedekben. Ugyanakkor az indítványhoz kötöttség szinte teljes hiánya a quasi hivatalból való absztrakt normakontrollra is lehetőséget adott, s ezzel egy politikai, hatalmi értelemben is igen erős, aktivista alkotmánybíráskodás jött létre Magyarországon. Az *actio popularis* középtávú hatásaként azonban az indítványok olyan tömege zúdult a testületre, amely már alig volt menedzselhető, nem véletlen, hogy Európában kizárólag a Bajor Alkotmánybíróság bír még ma is ilyen széles hatáskörrel, az indítványozás azonban itt, ellentétben a korábbi magyar megoldással, csak egy relatíve magas költségtérítés megfizetése mellett lehetséges.

Amíg az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az absztrakt utólagos normakontroll volt, határozatai elsősorban a törvényhozó hatalomra gyakoroltak közvetlen hatást, az

Alkotmánybíróság lényegében csak a törvényhozó hatalom felett gyakorolt alkotmányos kontrollt, s az egyéni alapjogvédelem ebben a hatásköri rendszerben alig jutott szerephez.

A 2010-ben megkezdett alkotmányozási folyamat az individuális alapjogvédelem megteremtése érdekében a német Grundgesetz mintájára írta át az Alkotmánybíróság hatáskörét.

Az Alaptörvény hatályba lépésével az Alkotmánybíróság hatáskörének középpontjába - az alkotmányjogi panasz intézményének kiterjesztésével - az egyéni alapjogvédelem és az indítványhoz kötöttség került, kialakítva az alapjogi bíraskodás rendszerét, amelyben az Alkotmánybíróság már mindhárom hatalmi ág felett képes alkotmányos kontrollt gyakorolni.

Az alkotmányjogi panasz normakontrollos formája 2012 előtt is létezett, az Alaptörvény fő újdonsága az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz (a német Urteilsverfassungsbeschwerde) bevezetése volt. Ez nem csupán egy új bírósági eljárásjogi intézményt jelent, hanem az **alapjogi bíraskodás rendszerének alapintézményét**, amelynek révén minden bírósági eljárásban érintett személy az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi eljárásának kezdeményezőjévé is válhat.

Az Alaptörvény R. cikke és 28. cikke, illetve az említett valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével megvalósuló alapjogi bíraskodás rendszere 2012-től teljesen átformálta az Alkotmánybíróság rendes bíróságokhoz fűződő viszonyát.

Az Alkotmánybíróság megfelelő indítványra ugyanis nem csak azt vizsgálhatja, hogy a bíró által alkalmazott jogszabály alkotmányos-e, hanem azt is, hogy a konkrét ügyben a bíró által alkalmazott szakjogi normát a bíró az Alaptörvényben biztosított jogokkal összhangban értelmezi, illetve alkalmazza-e?

Az alapjogi bíraskodás ezért a jogalkalmazás addig megszokott rendjét is gyökeresen felforgatta, legalábbis az alapjogi érintettséggel bíró tényállások esetében. Gyakorlati tapasztalatok alapján ezen tényállások előfordulása a napi jogalkalmazásban nem feltétlenül gyakori, számukat azonban jogi jelentőségük lényegesen felülmúlja, hiszen ezekben az ügyekben dől el az a kérdés, hogy az **alkotmány csupán halott betű-e vagy élő jog**, hogy a mindennapi jogalkalmazás valóban az alkotmányos keretek között történik-e vagy sem, hogy

az alkotmányos rend, az alkotmányos alapjogok s alapértékek a mindennapi joggyakorlatban is érvényesíthetők-e, számonkérhetőek-e az állam szervein, a közigazgatáson illetve a bíróságokon. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével a számonkérhetőség, a jogérvényesítés lehetősége megadatott.

Mennyiben módosította a jogalkalmazás struktúráját az alapjogi bírászkodás bevezetése?

A bíró számára azt az új feladatot adta, hogy konkrét helyzetben fel kell tárnia és azonosítania kell az alapjogi érintettséget. Ha az ügynek van alapjogi érintettsége, akkor a bíró köteles az előtte fekvő ügyben alkalmazandó büntető, polgári vagy közigazgatási jogszabályt az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni. Ez közelebbről azt jelenti, hogy amennyiben az adott ügyben releváns alapjogi helyzetre az Alkotmánybíróságnak már van gyakorlata, akkor ennek megfelelően kell a szakjogi szabályokat értelmeznie. Ilyen gyakorlat hiányában minden bíró saját kútfőből köteles az alaptörvény-konform értelmezésre, feltéve, hogy meggyőződése szerint van ilyen értelmezési lehetősége az adott jogszabálynak.

Amennyiben a bíró szerint nincs ilyen értelmezési tartomány, akkor az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja illetve az Abtv. 25. §-a értelmében az eljárás felfüggesztése mellett kezdeményeznie kell az Alkotmánybíróság eljárását az adott jogszabály megsemmisítése érdekében. Ha az Alkotmánybíróság álláspontja egyezik az indítványozó bíróéval, akkor megsemmisíti az érintett jogszabályt, ha nem, akkor a bíró köteles folytatni az eljárást, és az Alkotmánybíróság határozatára is figyelemmel, meg kell találnia az alkotmánykonform értelmezést.

Az alapjogi bírászkodás fontos szabálya, hogy a polgári, büntető és közigazgatási jogszabályok alkalmazása során, alapjogi érintettség esetén az Alaptörvényt valamennyi bírói fórum köteles értelmezni, az ezzel ellentétes bírói attitűd egyértelműen alkotmánysértő. A bíróság az adott ügyben, az adott felekre kiterjedő hatállyal – inter partes- értelmezi az Alaptörvényt, míg az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési megállapításai erga omnes, mindenkire kiterjedő hatályúak. Ez a szabály evidenciának tűnik, mégis fontosnak tartottam ezen a fórumon is hangsúlyozni, hiszen ezzel ellentétes felfogású kúriai eseti döntést is olvastam a közelmúltból.

Arról, hogy a bíró adott ügyben történt alkotmányértelmezése a felek közötti viszonyban helytálló-e, a valódi alkotmányjogi panasz alapján ugyancsak az Alkotmánybíróság mondja ki a végső szót, immár mindenkire kiterjedő hatállyal.

Az alapjogi bírászkodás e rendszere 2012 óta komoly fejlődésen ment át, s egyre jobban működik. A siker érdekében a legfelsőbb bírói fórumoknak, mint az Alkotmánybíróságnak és a Kúriának kölcsönös visszafogottságot kell tanúsítania: az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell a pusztán szakjogi, alkotmányos érintettséget nélkülöző tényállásokra vonatkozó bírói döntések felülvizsgálatától, míg a Kúriának tartózkodnia kell az Alkotmánybíróság erga omnes hatályú döntéseinek negligálásától. Véleményem szerint alapvetően és főszabály szerint ez a kölcsönös visszafogottság jellemezte az elmúlt 9 évben a két intézmény kapcsolatrendszerét. A kivételeket a kölcsönös megbecsülés és tisztelet adta kereteken belül tudtuk kezelni azzal a kölcsönös bizalommal, hogy ezek hosszú távon erősítik majd a főszabályt!

Az alapjogi bírászkodás rendszere csak akkor képes hatékonyan érvényt szerezni a gyakorlatban az egyéni alapjogvédelemnek, ha az Alkotmánybíróság alkotmányos üzeneteit a bírói gyakorlat magáévá teszi, s ezek mentén történik a szakjogi jogértelmezés – azaz, ha a bírói párbeszéd a mindennapok gyakorlatában is működik.

Ha a bírói joggyakorlat felől vizsgáljuk ezt a kérdéskört, azt tapasztaljuk, hogy egy alkotmánybírósági megsemmisítés után is igen széles mozgásteret marad a rendes bíróságoknak a joggyakorlat alakítására.

Egyrészt alkalmazkodhatnak az AB által megszabott irányhoz, ez az adaptív válaszlehetőség, másrészt kiterjeszthetik az alkotmánybírósági döntés hatókörét, nevezzük ezt extenzív válasznak. Ezen túlmenően szűkíthetik az AB döntés hatókörét, ez a restriktív válasz, illetve konfrontálódhatnak az AB döntésével, ez a konfrontatív válasz.

A Kúria többségében elfogadja az Alkotmánybíróság határozataiban a szakjogi jogszabályok vonatkozásában kimunkált alkotmánykonform értelmezési szabályokat, és ezeket a joggyakorlat részévé teszi, jó példa erre a lehető legnagyobb adatnyilvánosság elvének beépítése a bírói gyakorlatba.

Bizonyos ügycsoportok azonban különösen érzékenyen reagálnak az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos üzenetekre, főleg olyan esetekben van erről szó, ahol ezek egy hosszabb ideje kialakult szakági dogmatikával kerülnek konfrontációba.

Látnunk kell, hogy ezen ügyekben – különösen a véleményszabadsággal összefüggő ügyekben- a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság vizsgálatának határpontjai érintkeznek egymással, mert az alapjogi probléma a ténykérdésekkel szorosan összefüggő mérlegelési kérdéseket érint. Nem találunk ilyen szoros összefüggést más alapjogok, például a tulajdonhoz való alapjog esetében, ahol a fogalom alkotmányos és polgári jogi tartalma sokkal élesebben elkülönül egymástól. El kell fogadnunk, hogy a véleménynyilvánítási ügyekben az egyértelmű alkotmányos mérce egyedi ügyekben való érvényesítésének speciális helyzete következtében a folyamatos párbeszéd – az Alkotmánybíróság ultima ratio-s szerepe mellett – szükségképpen hozzátartozik az Alkotmánybíróság és a Kúria viszonyához.

A restriktív válaszadási lehetőség leginkább a rágalmozási, becsületsértési ügyekben volt megfigyelhető. A korábbi joggyakorlatot megalapozóan az Alkotmánybíróság még 1994-ben leszögezte, hogy becsületsértés közügyekben, közszereplő politikusokkal szemben nem követhető el. A pusztán vélemények ilyen esetben nem büntethetők. Ennek ellenére a bírói gyakorlat sokáig „kirívó gyalázkodás” esetén az ilyen véleménynyilvánításokat is büntette. Azaz lényegében egy újabb, az Alkotmánybíróság által nem említett feltétellel szűkítették az alkotmányos alapelvet. Ezért az Alkotmánybíróság egy új ügyben lényegében megismételte a korábban már meghozott döntését.

A rendes bíróságok extenzív válaszadására jó példa a csatornabírság esete. Az alapügyben egy hatóság jelentős csatornabírságot szabott ki a jogvesztő határidő lejártát követően egy vízszennyező céggel szemben. A szennyező fellebbezését a rendes bíróság elutasította. Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozta, hogy a szennyezőt is megilleti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, és megsemmisítette a bíróság ítéletét, megállapítva, hogy a törvényi határidő lejártá után bírság nem szabható ki. A Kúria amellett, hogy követte az Alkotmánybíróság indoklásában foglalt alkotmányos iránymutatást, az ott meghatározott alkotmányos követelményeket a közigazgatási jog más területeire is kiterjesztette, a környezetvédelmi ügyektől az adóügyekig terjedően.

Az szervesen tovább fejlődő bírói párbeszéd szép példája az is, hogy az Alkotmánybíróság egyes adójogi ügyekben, ahol a rendes bíróságok kiterjesztő értelmezése már átlépte az alkotmányos kereteket, viszontválaszként finom restriktiókat alkalmazva igyekezett a bírói gyakorlat alkotmányos kereteit tovább cizellálni.

Látható tehát, hogy az intenzív bírói párbeszédben az Alkotmánybíróság alkotmányos üzenetei a bíróságok ítéleteiben nyerik el végső küldetésüket a jogkeresők minél hatékonyabb és sokrétűbb jogvédelmének biztosítása érdekében.

Álláspontom szerint nyíltan kell beszélnünk arról is, hogy a Kúria bírait 2012-ben váratlanul érte az Alkotmánybíróság hatásköri változásából adódó azon következmény, hogy a Kúria döntései megsemmisíthetők.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése óta 117 határozatában semmisített meg bírói ítéletet. 2019-ben és 2020-ban 23-at, ezt megelőzően 20-nál kevesebb ítéletet. A megsemmisített kúriai döntések száma 2018-ban 11 volt, azt megelőzően és az utóbbi két évben 10 alatt marad.

A 117 bírósági döntést megsemmisítő alkotmánybírósági határozatból a Kúria döntéseit (polgári, munkaügyi- közigazgatási, büntetőügyszakban egyaránt, illetve ide értve a Kúria mellett működő Szolgálati Bíróság döntéseit is) összesen 47 esetben semmisítette meg.

Külföldi adatokat tekintve van olyan ország is, ahol az alkotmánybíróság 200 feletti bírói döntést semmisít meg.

A megsemmisítések alacsony számából is látszik, hogy az Alkotmánybíróság csak tényleges alapjogi sérelem esetén semmisít meg bírói döntést, és szakjogi kérdésekben általában nem foglal állást. A valódi panasz alapján bekövetkezett megsemmisítés után a rendes bíróságok – mint láttuk- többféle válaszlehetőség közül választhatnak, ezért az Alkotmánybíróság döntései megtermékenyítőleg hatnak a bírói gyakorlatra.

Az Alkotmánybíróság alapjogi üzenetei lényegében közvetetten, az eseti bírói döntéseken átszűrődve fejtik ki hatásukat egy párbeszédre épülő, strukturált alapjogi bíraskodás keretében. Így az Alkotmánybíróság és a Kúria egyes, konkrét eseteken keresztül

megvalósuló alkotmányos párbeszédének kulcsszerepe van a teljes bírósági rendszerre kiterjedő alapjogvédelmi mechanizmus hatékony érvényesülésének biztosításában.

Végül engedjék meg, hogy hozzászólásomat Juhász Andornak a Kúria volt elnökének szavaival zárjam, s egyben Varga Zs. András Elnök Úrnak is ezeket a szavakat ajánljam szellemi útravalóul: *„A feladat nagysága nem csüggeszti, hanem lelkesíti, erőinek végső megfeszítésére készíti azt, aki hivatásának él. Nékem is erőt fog adni bírói pályám lelkes szeretete és a magyar igazságszolgáltatás fejlődésébe vetett megingathatatlan hitem és bizalmam.”*

Kívánom ezt a hitet és bizalmat, elsősorban Elnök Úrnak de mindannyiunknak is, őszinte hittel és megbecsüléssel, megköszönve egyúttal megtisztelő figyelmüket!