



PÁZMÁNY *1635*  
— *a l a p i t v a*

---

Pázmány Law Working Papers

2016/20.

**Orbán Endre**

**A bírói döntések ellen benyújtott  
alkotmányjogi panaszok tapasztalatai**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

ORBÁN ENDRE\*

LL.M. Érdemi munkatárs, Alkotmánybíróság

*This paper presents an analysis of the so-called 'real' or 'genuine' constitutional complaint which is a new competence of the Constitutional Court of Hungary. It argues that the introduction of the new procedure has modified the power-sharing scheme in Hungary through the changing role of the Constitutional Court in the system of checks and balances. The study claims that the mere existence of the constitutional complaint makes human rights law more efficient already during the ordinary court procedures. In addition, together with the recently introduced admissibility procedure researchers must take into consideration the emergence of a new discipline, the constitutional procedural law. And last but not least the paper questions whether the Constitutional Court is not a 'supercourt' or contrary to the more than hundred times declared general statement of the CC it revises in certain cases directly or indirectly the judgements of the ordinary courts.*

A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai<sup>1</sup>

## I. Bevezetés

Jelen írás arra vállalkozik, hogy értékelje az Alkotmánybíróság új hatáskörének, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti „valódi” alkotmányjogi panasznak az intézményi jelentőségét, valamint a bevezetése óta eltelt néhány éves alkotmánybírósági gyakorlatot.

Ennek keretében a dolgozat négy tézisszerűen megfogalmazott kijelentés köré szerveződik. A tanulmány először azt járja körbe, hogy az Alaptörvénnyel létrejött új közjogi rendszer megváltoztatta az Alkotmánybíróságnak az államhatalmi ágak rendszerében betöltött szerepét,

---

\* E-mail: [orban@mkab.hu](mailto:orban@mkab.hu).

<sup>1</sup>A tanulmány a “Mérlegen az alkotmányjogi panasz” című konferencián tartott előadás írásos változata. (Szeged, 2015. november 20.) A szerző köszönetet mond Chronowski Nórának, Csink Lórántnak, Deli Gergelynek, Gárdos-Orosz Fruzsínának, Kukorelli Istvánnak és Potje Lászlónak a szöveghez fűzött észrevételeikért, valamint az előadás résztvevőinek, így különösen Balogh Elemér, Czine Ágnes, Sulyok Tamás és Varga Zs. András volt és jelenlegi alkotmánybírák értékes megjegyzéseikért.

amelynek oka a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése (II).<sup>2</sup> Ezt követően a valódi alkotmányjogi panasz jellege mint utólagos, jogorvoslati jellegű mechanizmus kerül az elemzés homlokterébe. (III). Következő szempontként a dolgozat amellet kíván érvelni, hogy az alkotmányjogi panasz bevezetésével egy új jogág körvonalai látszanak kirajzolódni: az alkotmány eljárásjogé (IV). És végül egy, az alkotmánybírói döntésekben többféleképpen megfogalmazott tétel kerül a vizsgálat fókuszába, amely szerint az Alkotmánybíróság nem „szuperbíró” (V).

II. Az Alaptörvénnyel létrejött új közjogi rendszer megváltoztatta az Alkotmánybíróságnak az államhatalmi ágak rendszerében betöltött szerepét, amelynek oka a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése.

Az Alaptörvény hatályba lépése államszervezeti szempontból legjelentősebben az Alkotmánybíróság közjogi helyzetét érintette. E ponton nem az általános kritikával illetett hatáskör korlátozásra<sup>3</sup> gondolok, vagy az egyes hatáskörökhöz kapcsolódó eljárási változásokra,<sup>4</sup> hanem összességében az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyére.

A hatalommegosztás klasszikus elmélete Montesquieu-re vezethető vissza, aki mint köztudomású, három hatalmi ágat különített el: a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalmat.<sup>5</sup> Túl azon, hogy funkcionális értelemben a hatalmi triász minden elemének megfeleltethető egy-egy tipikus intézmény, a három analitikus kategória használatát újabb és újabb nehézségek elé állították a változatos közjogi berendezkedések (pl. a kormány tagjai lehetnek a törvényhozó hatalom tagjai is egyben, esetleg kötelezően onnan kerülnek ki<sup>6</sup>), az intézmények egymást átfedő hatáskörei (pl. a kormány jogalkotó tevékenysége), az újabb alkotmányos intézmények megjelenése (pl. alkotmánybíróság,<sup>7</sup> ombudsman), egyes új hatalmi

---

<sup>2</sup>Az Alkotmánybíróság „átpozicionálása” tekintetében egyéb szempontokat is említ CHRONOWSKI NÓRA: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról*, in FEKETE BALÁZS – HORVÁTHY BALÁZS – KREISZ BRIGITTA (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG-ORAC, Budapest 2014. 68-83. p.

<sup>3</sup>Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

<sup>4</sup>Áttekintéséhez lásd NASZLADI GEORGINA – TILK PÉTER: *Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után*, in: GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – SZENTE ZOLTÁN: *Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 41-74. p.

<sup>5</sup>CHARLES MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Osiris-Pallas Stúdió-Attraktor, Budapest, 2000. 245. p.

<sup>6</sup>Előbbire példa Magyarország, utóbbira az Egyesült Királyság. Előfordulhat azonban az is, hogy a kormány tagja nem lehet egyidejűleg tagja törvényhozásnak is, mint például Franciaországban.

<sup>7</sup>SCHMIDT PETER: *Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás*, in: TOTH KAROLY (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Acta Juridica et Politica, Szeged, 1996. 546. p.

ágak nevesítése (pl. államfő,<sup>8</sup> alkotmányozó hatalom<sup>9</sup>), valamint a szociológiai értelemben vett hatalmi tényezők felértékelődése (pl. média<sup>10</sup>). Ennek megfelelően a hatalommegosztás klasszikus elméletének lábjegyzeteiként újabb és újabb elméletek és modellek születtek, amelyek vagy az új jelenségeket kísérelték meg a hármas felosztásba beleilleszteni vagy egy azt felváltó, új modellt kívántak prezentálni.<sup>11</sup> Ebbe a sorba illeszkednek az alkotmánybíróság létével (pl. negatív jogalkotó, demokratikus legitimitáció hiánya stb.) kapcsolatos kérdések is, amelyek Montesquieu idején értelemszerűen fel sem vetődhettek.

A hatalommegosztás elve nem szerepelt a korábbi Alkotmányban, azonban az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenysége során azt „kiolvasta” a korábbi Alkotmány szövegéből is. Így az Alkotmánybíróság már kezdeti működése során rögzítette, hogy a hatalmi ágak megosztásának elve „a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.”<sup>12</sup> Később, a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában kiegészítette az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvét egy másik elvvel: az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségével is: „[a] hatalommegosztás elvének megfelelően a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák; hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját.”<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság a 28/1995. (V. 19.) AB határozatban önmaga államszervezetben elfoglalt helyét is értelmezte: „a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az Alkotmánybíróság pl. - az Alkotmány 31/A. §-ának (5) és (6) bekezdésében, továbbá IV. fejezetében meghatározott jogosítványai révén - mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom, továbbá a köztársasági elnök és az önkormányzatok hatalmi jogosítványainak korlátjaként jelenik meg. Hasonlóképpen a bíróságok tevékenysége -

---

<sup>8</sup>BENJAMIN CONSTANT: *Az alkotmányos hatalmak*. In: *Az alkotmányos politica tana*. Trattner-Károlyi, Pest, 1862. 12-13. p.

<sup>9</sup>Az alkotmányozó hatalomtól (*pouvoir constituant originaire*) megkülönbözteti továbbá a szakirodalom az alkotmánymódosító hatalmat is (*pouvoir constituant institué*). Lásd: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: *Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle*, 2010/4. 1-12. p.

<sup>10</sup>A tematizálás fontosságáról lásd: JÜRGEN HABERMAS: *Between Facts and Norms*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996. 359. p.

<sup>11</sup>Lásd pl. Varga Zs. András „úszógumi-modelljét”: VARGA ZS. ANDRÁS: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. Pázmány Law Working Papers* 2013/5. 7. o.

<sup>12</sup>31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1991, 136, 137. Előadó alkotmánybíró: Kilényi Géza.

<sup>13</sup>ABH 2003, 637, 637. Előadó alkotmánybíró: Bihari Mihály.

az Alkotmány 50. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel – korlátok közé szorítja a végrehajtó hatalom működését.”<sup>14</sup>

A 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban tovább részletezve megerősítette korábbi álláspontját az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvével összefüggésben: „[b]ár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét szövegszerűen nem tartalmazza, az az alkotmánybírói gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések. *A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti.* [kiemelés tőlem - OE] (...) Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségszerűen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése”.<sup>15</sup>

A fentiekből kiolvashatóan az Alkotmánybíróság szinonimaként kezelte a hatalmi ágak elválasztásának elvét és a hatalommegosztást,<sup>16</sup> és ezekbe oltva jelenítette meg a *checks and balances*, a fékek és ellensúlyok elvét.<sup>17</sup> Utóbbi a demokratikus jogállam lényegét nem a közhatalmi tevékenységek funkció szerinti elválasztásában láttatja, hanem abban, hogy az egyes hatalmi ágak kölcsönösen fékezik és ellensúlyozzák egymást.<sup>18</sup> Összhangban áll mindez azzal a szakirodalomban megjelenő állásponttal, amelynek keretében egyre több szerző hívta fel a figyelmet a hatalmi ágak elválasztása elvének korlátozott érvényességére. Az analitikus

---

<sup>14</sup>ABH 1995, 142, 143. Előadó alkotmánybíró: Kilényi Géza.

<sup>15</sup>42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 516. Előadó alkotmánybíró: Erdei Árpád.

<sup>16</sup>GYÖRFI TAMÁS – JAKAB ANDRÁS: „2. §” [*Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog*], in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. Századvég*, Budapest, 2009. 206. p.

<sup>17</sup>A „hatalmi ágak elválasztása elvének” alkalmazásának okairól lásd: SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001. 721-725. p.

<sup>18</sup>JAKAB DÉNES BARNÁ: *Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében. Jogelméleti Szemle* 2003/2. 5-7. o. SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. KJK-MTI Állam- és Jogtudományi Intézet, 1996. 107-112. p.

elhatárolás igaz ugyan, hogy működhet például az elnöki berendezkedésű Amerikai Egyesült Államokban, de a parlamentáris rendszerek realitásai megkérdőjelezzik annak alkalmazhatóságát.<sup>19</sup>

Mindez a parlamentarizmus belső sajátosságából ered, amely szerint a parlamentnek felelős kormány és parlamenti többség között érdekazonosság áll fenn. Mindkettő politikai logika alapján cselekszik, ennek következtében pedig ez a két hatalmi egység a parlamentáris rendszerekben nem válik el egymástól, hanem összefonódik.<sup>20</sup> Ezt a helyzetet ismerte fel az Alkotmánybíróság is, amikor megállapította: „a törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A »jog«, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja. Ilyen körülmények között a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket (is) alkalmazza].»<sup>21</sup>

A parlamentarista berendezkedésű hatalommegosztásban tehát két nagy monolit hatalmi erő kör feszül egymásnak, a politikai hatalom és az ellenőrző hatalom, amelynek keretében a politikai hatalmat az Alkotmánybíróság szóhasználatával élve a „semleges hatalom” ellensúlyozza és ellenőrzi.<sup>22</sup> E „semleges hatalomba” vagy ha úgy tetszik, e semleges hatalmak közé tartozik a

---

<sup>19</sup>„A 20. század végére a hatalommegosztás rendszere a nyugati típusú demokráciákban átalakult, kritikailag úgy is mondhatjuk, hogy eltorzult. A két politikai természetű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás, a parlamentáris rendszerekben jellemzően hatalmi blokkot képez, vagyis ugyanaz a politikai erő irányítja mindkettőt. (...) Ennek a hatalmi blokknak az ellensúlya az Alkotmánybíróság, és részben – egyes funkcióiban – a bírói hatalmi ág is”. PACZOLAY PÉTER: *Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai*, in: CHRONOWSKI NÓRA – PETRÉTEI JÓZSEF (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. PTE-ÁJK, Pécs, 2010. 235. p. BALOGH ZSOLT: *Alkotmánybíróság*, in: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS: *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 399-400. p. GYÖRFI – JAKAB: i.m. 204-206. p. Chronowski Nóra hívta fel a figyelmet arra, hogy nem újkeletű felismerés, hogy a parlamentáris kormányzati rendszerű államokban az államhatalmi ágak elválasztásának elve egészen más törésvonalak mentén értelmezendő, és erre már Kelsen tanítványa, Charles Eisenmann és Louis Favoreu is felhívta a figyelmet az alkotmánybíráskodás európai modelljével összefüggésben.

<sup>20</sup>CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 19-20. p.

<sup>21</sup>38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261. Előadó alkotmánybíró: Sólyom László és Tersztyánszky Ödön.

<sup>22</sup>GYÖRFI – JAKAB 2009, 206-207. p.

bírótság, az Alkotmánybíróság, az ügyészség, az ombudsman és az államfő is.<sup>23</sup> A két hatalmi tömb közötti legfontosabb különbség, hogy a politikai hatalomban politikai alapon hoznak döntéseket, az ellenőrző vagy „semleges hatalom” pedig jogi megfontolások alapján hozza meg döntéseit.<sup>24</sup>

Az alapvető parlamentáris berendezkedésen nem változtatott az Alaptörvény sem, sőt lényegében viszonylag kevés államszervezetet érintő változást hozott.<sup>25</sup> Több másik, az Alkotmánybíróság korábbi esetjogát rögzítő alkotmányos rendelkezéshez hasonlóan<sup>26</sup> az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése immár szövegszerűen is deklarálja az állam működési elveként a hatalom megosztásának elvét. Nem a hatalmi ágak elválasztásának elve került tehát az Alaptörvény szövegébe, holott a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján ezt a megfogalmazást is választhatta volna az alkotmányozó. A véletlenszerűség magyarázata mellett mindez annak a belátásaként is értékelhető, hogy az egyes hatalmi szervek éles elválasztása a parlamentáris rendszerben nem működik, annak érvényessége korlátozott. A hatalommegosztás elve azonban továbbél, mint a demokratikus jogállamokkal szembeni normatív elvárás, amelynek lényege az egymást ellenőrző intézmények létrehozása.<sup>27</sup>

Az államszervezet terén az Alaptörvény egyik legjelentősebb változtatása az Alkotmánybíróság hatásköreiben véghezvitt paradigmaváltás volt, amely a hatalommegosztás rendjére kiható következményekkel járt. 2012. január 1-jét megelőzően az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az absztrakt utólagos normakontroll, az ún. *actio popularis* hatáskör volt, amelynek keretében bármely jogszabály alkotmányossági vizsgálatát bárki, jogi érdekeltségre hivatkozás nélkül kezdeményezhette. Az absztrakt utólagos normakontroll mellett ugyanakkor lehetőség

---

<sup>23</sup>Ettől független kérdés, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek politikabefolyásoló szerepe nem tehető zárójelbe, elegendő olyan szempontokra gondolni, mint például a döntések időzítésének kérdései vagy a jogalkotásra felhívó mulasztás megállapítása.

<sup>24</sup>A jog és politika egymásnak feszüléséről lásd FRÖHLICH JOHANNA: *Rendszer-igény és politikai akarat*. Elérhető: <http://vs.hu/versus/tisztelet-erdemel-e-az-alaptorveny-1/rendszer-igeny-es-politikai-akarat-0515#!s1> (letöltve: 2016.01.10.). CSINK 2014, 20. p. Ez alapján felvethető a politikai logika alapján működő „politikai hatalom” és az ellenőrző hatalom, mint „jogi hatalom” szembeállítás is.

<sup>25</sup>Ilyennek tekinthető például az önálló szabályozó szervek megjelenése az Alaptörvényben (23. cikk), a Legfelsőbb Bíróság átnevezése vagy az ombudsmanok számának csökkentése, mindazonáltal ez utóbbiak nem tekinthetők strukturális változásnak, hiszen maguk az intézmények nem tűntek el, illetve alkotmányos funkciójuk sem változott.

<sup>26</sup>Rendszeres áttekintéshez lásd: JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 186-304. p.

<sup>27</sup>Túllépett azonban ezen a szemantikai kérdésen az Alkotmánybíróság, és a fogalmakat továbbra is szinonimaként használva megerősítette a hatalmi ágak elválasztásáról és azok egymás korlátozásáról vallott korábbi téziseit a 24/2013. (X. 4.) AB határozatban (Indokolás [36], előadó alkotmánybíró: Kovács Péter), valamint a 11/2015. (V. 14.) AB határozatban (Indokolás [24], előadó alkotmánybíró: Lenkovich Barnabás).

volt a konkrét normakontrollra is a bírói kezdeményezés és az ún. „régí” típusú alkotmányjogi panasz révén.<sup>28</sup>

Túl azon, hogy Alaptörvény hatálybalépésével „a főszabály és a kivétel viszonya megfordult”,<sup>29</sup> és az alkotmánybíráskodás a normakontroll területén az absztrakttól a konkrét irányába tolódott, megváltozott az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, amely az érintettséghez kötött alkotmányjogi panasz lett, típusai pedig kibővültek. Az absztrakt normakontroll visszaszorulásának oka az, hogy megszűnt a bárki általi indítványozás lehetősége, így alapvetően az arra jogosultak<sup>30</sup> személyén és szakmai meggyőződésén múlik, hogy kezdeményezik-e az Alkotmánybíróság ilyen típusú eljárását. Ezzel együtt az Alaptörvény hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság háromféle panaszeljáráásban járhat el: a „régí” típusúban [Abtv. 26. § (1) bekezdés], az ún. „közvetlen” panasz esetében [Abtv. 26. § (2) bekezdés], és a témánk szempontjából kiemelt és államszervezeti jelentőségűnek vélt „valódi” panasz esetében (Abtv. 27. §). Utóbbi esetkörben az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból felülvizsgálatnak veti alá az érdemi bírósági döntéseket. Ilyen hatásköre korábban nem volt az Alkotmánybíróságnak, hatásköri aktivizmus okán, más választása nem lévén, csupán egyszer gyakorolt kasszációs jogkört bírói döntéssel szemben.<sup>31</sup> A döntés ugyanakkor zárvány maradt a hazai alkotmánybíráskodás történetében, amely értelmezhető akként is, mint egy korai kiáltás a most bevezetésre került hatáskörért.

---

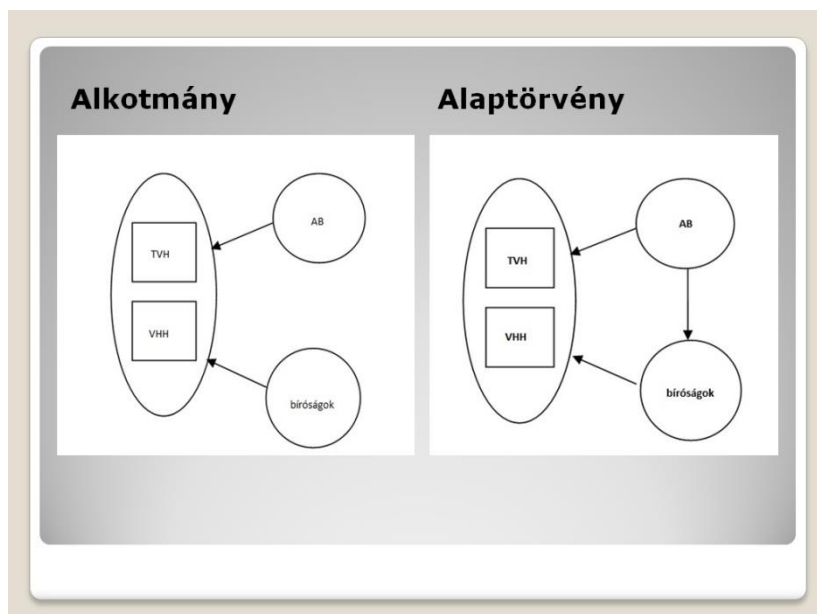
<sup>28</sup>CSINK 2014, 110. p.

<sup>29</sup>Uo.

<sup>30</sup>Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) alpont: „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére [az Alkotmánybíróság] felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;”

<sup>31</sup>57/1991. (XI. 8) AB határozat, ABH 1991, 272. („Jánosi ügy”, előadó alkotmánybíró: Lábady Tamás). Az ügyben az Alkotmánybíróság a bírósági ítéletek apasági vélelmet megdöntő részét semmisítette meg az ún. „élő jog” doktrínáját alkalmazva: „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni.” (ABH 1991, 272, 277.) A testület az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegére alapozta a hatásköri aktivizmust megvalósító megsemmisítő döntését, mivel ellenkező esetben az indítványozó nem élhetett volna egyéb jogorvoslattal, így a jogerős ítélet hatályban maradt volna. SÓLYOM: i.m. 296-299. p.





1. ábra: Az Alkotmánybíróság viszonya a többi hatalmi ághoz az Alkotmány és az Alaptörvény hatálya alatt. Saját szerkesztés.

Az új hatáskörrel nem vált az Alkotmánybíróság „szuperbíróssággá”, ugyanakkor a valódi alkotmányjogi panaszés a régi típusú panasz esetében a konkrét bírói döntés vizsgálatára áttérést engedő Abtv. 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatja a rendes bíróságok határozatait. Míg tehát korábban csak közvetett jellegű jogorvoslati kapcsolat létezett a régi típusú panasz révén az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között, az új hatásköri szabályok ezt közvetlen jogorvoslati kapcsolatra módosították. Ettől függetlenül az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok, amelynek legfőbb szerve az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése értelmében a Kúria,<sup>32</sup> továbbra is elkülönült alkotmányos intézmények maradtak.

Az Alkotmánybíróság új hatásköre lehetőséget teremt arra, hogy az alkotmányossági szempontok a jogalkotás mellett a jogalkalmazás terejében is nagyobb súlyt kapjanak. Erre az elvárásra utal az Alaptörvény 28. cikke is, amely a bíróságok alkotmánykonform értelmezési kötelezettségét rögzíti: „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét

<sup>32</sup>Témánk szempontjából csak távolról kapcsolódó kérdés, de a politikai hatalmak ellenőrzésében fontos új szerepet kapott a Kúria is: a fenti modellben nem szereplő önkormányzatok vonatkozásában az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.”<sup>33</sup>Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a bírói gyakorlat tekintetében korábban is volt módja az Alkotmánybíróságnak arra, hogy érvényt szerezzen az alkotmányossági szempontoknak. Jó példa erre az Alkotmánybíróság azon hatásköri aktivizmusa, amelynek révén alkotmányossági kontroll alá vonta a jogegységi határozatokat,<sup>34</sup> de ebbe a körbe sorolható a konkrét bírói normakontroll lehetősége is.

Mindezek után már csak az a kérdés maradt hátra, hogy az új államszervezeti relevanciájú szerepnek megfelelően jól működik-e a valódi panasz?

	Új ügyek száma	Abtv. 24. §	Abtv. 27. §	Végzés	Érdemi	Semmisítés	Ve. 233. § (érdemi)	Semmisítés
2012	836	25	295	72	0	0	-	-
2013	264	13	125	134	9	3	-	-
2014	390	3	161	131	16	9	4	1
2015	363	9	186	148	23	11	2	2
					48	23	6	3

<sup>33</sup>Vissy Beatrix hívja fel a figyelmet a német szakirodalomra utalva arra, hogy „[a]z alapjogi igényét érvényesítő panaszos minden esetben olyan jogvédelemért megy az Alkotmánybírósághoz, amit a rendesbíróságtól kellett volna megkapnia.” VISSY BEATRIX: *A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálata mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze?* in: GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – SZENTE ZOLTÁN: *Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után.* HVG-ORAC, Budapest, 2015. 361-362. p. A szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy a valódi panasz funkcióját nem lehet pusztán a rendes bíróságok feletti alkotmányossági kontrollként értelmezni. Az Alkotmánybíróság ugyanis minden konkrét ügyben *erga omnes* jelleggel értelmezi az Alaptörvény szövegét, így döntéseinek a politikai hatalmi ág is közvetett címzettjévé válik. Uo. 358-369. p. Ehhez kapcsolódóan Pokol Béla már a kilencvenes évek elején úgy értékelte az Alkotmánybíróság különféle hatásköreit, hogy azok más-más távolságra állnak a politika világától. A szerző a politikától legtávolabb eső hatáskörnek a konkrét jogesetekhez kapcsolódó döntéseket tartotta. Ld. POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus szerkezete (II. rész). A „hatalmi négyes” súlyeloszlásai.* *Társadalmi Szemle* 1993/10. 15. p. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy egyes esetekben az Alkotmánybíróság konkrét ügyeken keresztül is politikai vitákat dönt el azok eljogiasítása révén.

<sup>34</sup>42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504. Előadó alkotmánybíró: Holló András. POTJE LÁSZLÓ – ZAKARIÁS KINGA: *A jogegységi határozatok alkotmánybírói felülvizsgálata.* *Jogtudományi Közlemény* 2010/10. 491–492. p. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság ezen hatásköre immár jogszabályi rögzítést nyert az Abtv. 37. § (2) bekezdésében.

## 1. táblázat: Az Alkotmánybíróság ügyforgalma. Saját szerkesztés.<sup>35</sup>

A statisztikai adatelemzés alapján elsőként szembeötlő tény az, hogy visszaesett az új ügyek száma. Míg a korábban bárki által indítható *actio popularis* által meghatározott időkből az új ügyek száma 947 (2002) és 2302 (1991) között mozgott, a 2012-es átmeneti év után az új ügyek száma nagymértékben lecsökkent. Mindez feltehetőleg kihat a döntések várható eredményére is: míg a korábban beérkező nagyszámú aktamennyiségből az Alkotmánybíróság prioritizálás alapján „jó érzékkel” nyúlhatott a „megsemmisítés-gyanús” ügyekhez, ez a helyzet nehezen hasonlítható össze a jelenlegi munkafolyamattal.<sup>36</sup> Az új eljárási szabályok ugyanis határidőhöz kötik az ügyek túlnyomó többségét érintő hatásköröket, azaz nem lehet válogatni az egyébként is kevesebb számú ügy közül,<sup>37</sup> emellett pedig szigorú indítványhoz kötöttség is érvényesül.

Az új ügyek körében jelentősen visszaesett az absztrakt utólagos normakontroll, az Abtv. 24. §-a szerinti ügyek száma.<sup>38</sup> A jogalkotási aktusok feletti alkotmányos kontrollról kialakuló „beszűkülő képet” mindazonáltal annyiban árnyalni szükséges, hogy a régi típusú és a közvetlen alkotmányjogi panasz, valamint a bírói kezdeményezések esetében is sor kerül a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára.

Ami a jelen téma szempontjából releváns, az az, hogy az új ügyek közel fele (2015-ben több mint a fele) az Abtv. 27. § szerinti valódi panasz. Azaz a bírói döntések felülvizsgálata valóban az Alkotmánybíróság fő tevékenységévé vált. Ezzel együtt szembeötlő, hogy kevés érdemi döntés születik. A harmadik és az ötödik oszlop együttes vizsgálatából ugyanakkor bizakodásra okot adó tendencia is kirajzolódni látszik: bár az Abtv. 27. § szerinti új ügyek száma csupán enyhe növekedést mutat, az érdemi döntések száma évről évre nő. Ennek oka lehet egyrészt egyféle „kiforrási” vagy intézménytanulási folyamat, amelynek eredményeként az Alkotmánybíróság „egyre bátrabban nyúl” a rendes bíróságok döntéseihez, másrészt

<sup>35</sup>Forrás: <http://mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2015> (letöltve: 2015.10.20.).

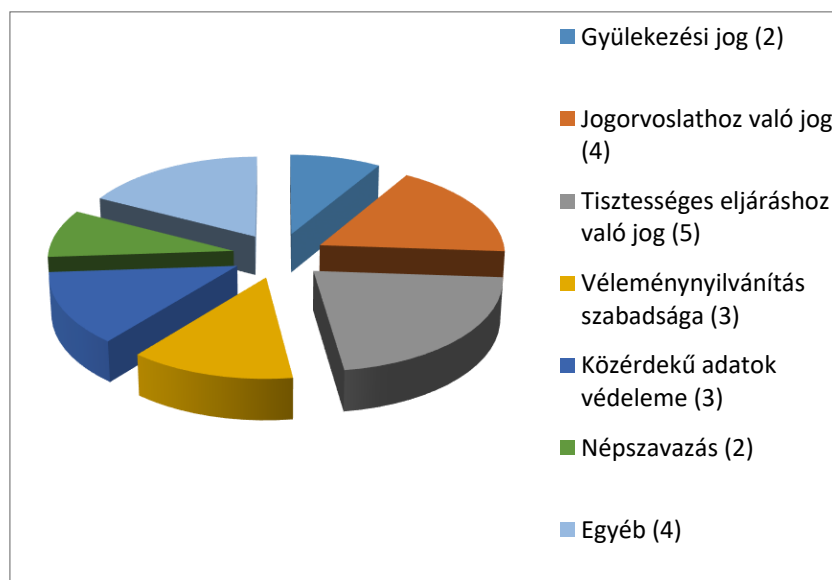
<sup>36</sup>Ezzel együtt történnék kísérletek a korábbi és az Alaptörvény hatályba lépése utáni gyakorlat összehasonlítására. JAKAB ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA: Alkotmányjogi érvelés az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/2. 83-103. p.

<sup>37</sup>Az alkotmányjogi panaszok befogadására vagy visszautasításra nyitva álló határidő 120 nap. Ezt követően az első tervezet beterjesztésére 180 nap áll az előadó alkotmánybíró rendelkezésére.

<sup>38</sup>A csökkenő tendencia több okra is visszavezethető, így lehet annak a kezdeményezésre jogosultak személyében rejlő oka, de az is előfordulhat, hogy a beadványok számának csökkenése a jogalkotás színvonalának javulásával magyarázható, ez azonban egy külön kutatás kérdése.

magyarázhatja a jelenséget a sok visszautasító végzés visszacsatolásaként az indítványok minőségi javulása is.

A táblázat utolsó oszlopából az is kiderül, hogy egyre több megsemmisítő döntést hoz a testület: az érdemi döntések 50%-a körül van a megsemmisítések aránya, azaz a befogadott indítványoknak jó esélyük van arra, hogy az Alkotmánybíróság megalapozottnak találja azokat. Így az évről-évre egyre több befogadott ügynek megfelelően abszolút számban egyre több megsemmisítő döntés születik. Hogy a bevezetése óta eltelt közel négy évnyi működés eredményeként a mindösszesen 23 megsemmisítő döntés, illetve az összesen 48 érdemi határozat sok vagy kevés, persze vitatható. Az, hogy ez az intézmény hatékonysága szempontjából probléma-e, átvezet a tanulmány elején megfogalmazott második kijelentés vizsgálatához.



2. ábra: A valódi panasz hatáskörben született megsemmisítő döntések tematikus bontásban. Saját szerkesztés.

### III. „A valódi panasz egy utólagos, jogorvoslati jellegű mechanizmus.”

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz jellegével már a valódi panasz bevezetése előtt foglalkozott. A már idézett, kivételnek számító esetben, a Jánosi-ügyben, az AB ügy foglalt

állást, hogy „az alkotmányjogi panasz jogorvoslat.”<sup>39</sup> Tette ezt úgy, hogy az akkori szabályok, azaz a régi típusú alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege még meglehetősen korlátozott volt.<sup>40</sup> Az Alaptörvény azonban új alapokra helyezte az alkotmányjogi panaszt, kiszélesedtek a régi típusú panaszban rejlő lehetőségek is,<sup>41</sup> emellett pedig bevezetésre került a valódi alkotmányjogi panasz. Ennek során az Alkotmánybíróság alapjogi szempontból felülvizsgálja, hogy a konkrét ügyben született bírói döntés megfelel-e az Alaptörvénynek. Amennyiben megsemmisítő döntést hoz, az automatikus bírósági felülvizsgálatot eredményez az AB döntésének megfelelően.<sup>42</sup>

Mindazonáltal az alábbiakban amellet kívánok érvelni, hogy nem szükséges az AB konkrét közrehatása és beavatkozása a valódi panasz jogorvoslati jellegének érvényesüléséhez. Az eljárás puszta léte ugyanis a kikényszerítés kilátásba helyezettsége révén (azaz a döntések felülvizsgálhatósága és megsemmisíthetősége miatt) létrehoz egy az utólagos jogorvoslati jellegtől független előzetes jogorvoslati jelleget is: a valódi panaszban rejlő látens potencia eredménye az, hogy már a rendes bírósági eljárásba, *ex ante* jelleggel be kell kapcsolódnia az alapjogi szemléletnek.

Analógiaként egy hasonló megközelítés idézhető a jog gazdasági elemzése (*Law and Economics*) irodalma köréből.<sup>43</sup> Feld és Matsusaka 2003-ban modellezték a népszavazások hatását a költségvetés összetételére.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup>ABH 1991, 272, 281.

<sup>40</sup>Később a „régí” típusú panaszt értelmezve az Alkotmánybíróság rámutatott annak korlátozott lehetőségeire, a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban (előadó alkotmánybíró: Lábady Tamás) pedig mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétsést állapított meg, amiért az Országgyűlést nem tette lehetővé, hogy a konkrét esetben alkalmazási tilalmat rendelhessen el az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály tekintetében. Mivel azonban az ennek nyomán módosított rendelkezések sem tették lehetővé azt, hogy az indítványozók önmagában alkalmazási tilalom elrendelése miatt nyújtsanak be alkotmányjogi panaszt, így annak jogorvoslati funkciója a testülethez elsőként forduló indítványozóra redukálódott. BODNÁR ESZTER – SONNEVEND PÁL – TÖRÖK BERNÁT: *Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés*, in: BITSKEY BOTOND – TÖRÖK BERNÁT (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 40-44. p.

<sup>41</sup>A jogkövetkezmények köréből érdemes kiemelni az Abtv. 45. § (4) bekezdését, amely alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály általános alkalmazási tilalmát is elrendelheti, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

<sup>42</sup>Pp. 361. § c) pont. Ettől eltérő az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti régi típusú panasz eljárás. Amennyiben az Alkotmánybíróság megsemmisíti a támadott anyagi jogszabályt, úgy a Pp. szabályai szerint az indítványozó harminc napon belül perújítási kérelmet terjeszthet elő.

<sup>43</sup>ORBÁN ENDRE: *Az alkotmányjog gazdasági elemzése – áttekintés. Állam- és Jogtudomány* 2015/4. 7-23. p.

<sup>44</sup>LARS P. FELD - JOHN G. MATSUSAKA: *Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons*.

<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20Studies/Feld%20and%20Matsusaka%20-%20Fiscal%20Evidence%20from%20Swiss%20Cantons%20IRI.pdf>  
(Letöltve: 2015.11.10.) Lorenz Blume et al.: The economic effects of direct democracy – a first global assessment. *Public Choice*, 2009/140. 431-461. p.

---

<b>0</b>	<b>M</b>	<b>2M</b>	<b>2M+C</b>
	medián szavazó	kötelező	kezdeményezhető

3. ábra: *Excursus*: népszavazás. Law & Economics modell (Feld&Matsusaka, 2003).

A modell azt vizsgálja, hogy amennyiben a kormány minél több forrást szeretne egy bizonyos közjószágra költeni, de a medián szavazó csupán  $M$  összeget, akkor a népszavazás intézményének közbejöttével végül mennyit költhet a kormány? Amennyiben a népszavazást kötelező megtartani és a medián szavazót a hasznosság görbéjének megfelelően  $0$  összeg és  $2M$  mennyiség ugyanannyira teszi boldoggá, úgy a minél többet költeni szándékozó kormánynak jól felfogott érdeke az lesz, ha legfeljebb  $2M$  mennyiségű tételt tervez az adott jószágra fordítani, e fölött azonban a népszavazás felülírná terveit. Ha azonban a népszavazás csupán kezdeményezhető a polgárok által, úgy a medián szavazó költségérzékenységi szintje is megemelkedik, mégpedig a népszavazás kiírásához az előkészületekre fordítandó költségek (az extra költségek a  $C$ , ilyen például az aláírásgyűjtésre fordított idő, energia mennyisége, a megfizetett aláírásgyűjtők bére stb.) összegével. Így a kormány  $2M + C$  mennyiségű költési plafonnal kalkulálhat.

Hasonló módon vizsgálható az alkotmánybírósági eljárások létének hatása. Egy potencialitással állunk szemben, amelynek lényege, hogy a külső kontroll pusztán léte befolyásolja a szervek belső működését. Érvényesülnie kell ennek a jogalkotás és a normakontroll viszonyában is, így a jogalkotó is egy esetleges normakontroll tudatában tevékenykedik, valahol a döntése horizontjában ott kell állnia látens módon annak, hogy az Alkotmánybíróság egy későbbi időpontban vizsgálhatja a jogszabályt és megsemmisíti, amennyiben alkotmányellenesnek találja azt. A jogalkotónak ezért – „Karlsruhe asztrológusként”<sup>45</sup> – az alkotmánybíró fejével is kell gondolkodnia.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup>JAKAB DENES BARNA 2003, 7, 14. p.

<sup>46</sup>Felvethető azonban, hogy az *actio popularis* kivezetésével csökkent az egyes jogalkotási aktusok alkotmánybírósági vizsgálatának matematikai valószínűsége, amely az alkotmányossági szempontok érvényesülése ellenében hathat. Vö. 38. lj.

Ehhez hasonló módon zajlanak ma már a bírósági eljárások is a valódi panasz fényében. Ahogy az első fokon eljáró bíró ismeri és beépíti a szempontrendszeri közé a másodfok érzékenységi szempontjait, tekintettel van annak érvkészletére, úgy egy új szempontrendszer, az alapjogok védelme csatornázódik be a bírósági döntéshozatalba, amelyet immár egy Alaptörvényből következő értelmezési parancs is előír.<sup>47</sup>

Ez azért lényeges szempont, mert adott esetben ezen áll vagy bukik a későbbi alkotmányjogi panasz indítvány sikeressége. Volt például olyan ügy az Alkotmánybíróság előtt, amelyben az alapjogi érintettség felismerésének hiánya okozta az Alkotmánybíróság megsemmisítő, precedens értékű<sup>48</sup> döntését. A Magyar Nemzeti Bank Pénzügyi Stabilitási Tanácsa által piacbefolyásolás miatt megbírságolt sajtótermék alkotmányjogi panasz ügyében az eljáró bíróság úgy foglalt állást, hogy „[a] sajtószabadság és véleménynyilvánítás szabadsága az Alaptörvényben nevesített, védett alapjog, az alkotmányos alapjog pedig közvetlenül a bíróság előtt nem érvényesíthető, mindezzel figyelemmel az alapjogi érveléseket és az Alkotmánybíróság határozataira alapított felperesi okfejtéseket a bíróság nem vizsgálta.”<sup>49</sup> Erre válaszként az Alkotmánybíróság határozatában rögzítette: „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.”<sup>50</sup>

Miről ismerszik meg a jó ügyvéd a valódi panasz bevezetése óta? A valódi panasz bevezetése óta a jó ügyvéd egyik fontos ismérve, hogy az ügy alapjogi vonatkozásait már a rendes bírósági

---

<sup>47</sup>Alaptörvény 28. cikk. Ehhez lásd: CSINK LÓRÁNT: A hatáskör-korlátozás hatása a hatalom megosztására, in: BERKES LILLA – CSINK LÓRÁNT (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből.* Pázmány Press, Budapest, 2015. 83-84. p. CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 136. p. GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA: *Citizen's rights to constitutional adjudication in Hungary,* in: SMUK PÉTER (ed.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013.* CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 129-130. p.

<sup>48</sup>3/2015. (II. 2.) AB határozat. Előadó alkotmánybíró: Paczolay Péter. A döntés indokolásának [18] pontjában kimondott „panelre“ további megsemmisítő döntések is visszautaltak, pl. a 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [54]. Előadó alkotmánybíró: Sulyok Tamás.

<sup>49</sup>Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6.számú ítélete, 9. p.

<sup>50</sup>Indokolás [18].

eljárás során problematizálja. Ezzel ugyanis az ügyvéd belekényszerítheti a bíróságot az ügy alapjogi aspektusainak feltárásába: ha a bíró nem foglalkozik vele, akkor erre lehet építeni az indítványt; ha a bíró „belemegy“ az alapjogi érvelésbe, az érvelése válik vitathatóvá az Alkotmánybíróság előtt. Ami tehát a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában megszorító feltételnek tűnik, ti., hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság megköveteli, hogy már a bírósági eljárásban is kezdeményezzék az alapjogsértés megszüntetését,<sup>51</sup> ellenkező esetben a panasz indítványt visszautasítja, mindez valójában megnövelheti az indítványok befogadási esélyét,<sup>52</sup> ami egyben át is vezet a harmadik kérdéskörhöz.

#### IV. „Az alkotmányjogi panasz bevezetésével egy új jogág körvonalai látszanak kirajzolódni: az alkotmány eljárásjog.”

Eljárási kérdések korábban is felmerültek az Alkotmánybíróság döntéshozatala tekintetében, ugyanakkor az új Abtv. és az Alkotmánybíróság Ügyrendje<sup>53</sup> még több ilyen jellegű előírást tartalmaz: határidők, hiánypótlás, szakértő kirendelése, felfüggesztés stb.<sup>54</sup> Ráadásul a valódi alkotmányjogi panasz esetében a megsemmisítés nem jelenti a jogvita végleges lezárását, a tényleges jogorvoslat a rendes bíróságok körében valósul meg, amikor az Alkotmánybíróság helytadó döntése nyomán a Pp. szabályai szerint új eljárásra, illetve új határozat hozatalára kerül sor.<sup>55</sup> Felmerül a kérdés, hogy miért követné a bíróság az Alkotmánybíróság iránymutatását? E tekintetben fontos aláhúzni a döntések megfelelő és következetes indokolásának fontosságát,<sup>56</sup> valamint azt, hogy a *checks and balances* rendszerben együttműködési kötelezettségük is van az államhatalmi szerveknek.<sup>57</sup>

<sup>51</sup>MOHÁCSI BARBARA – ZAKARIÁS KINGA: *A „valódi” alkotmányjogi panasz*. Kézirat. 16. p.

<sup>52</sup> „A hétköznapi ember első (és számára legfontosabbnak tűnő) kérdése, hogy egy vitában (jogilag) kinek van igaza (anyagi jogi kérdés). A jogász azonban tudja, hogy van egy legalább ugyanilyen fontos kérdés: hogy miként lehet érvényesíteni az igazunkat (eljárásjogi kérdés).” JAKAB ANDRÁS: *Ki a jó jogász, avagy tényleg jó bíró volt-e Magnaud?* JeMA, 2010/1. 85. p.

<sup>53</sup>1/2012. (I. 3.) Tü határozat.

<sup>54</sup>Az eljárás kérdések részletes bemutatására lásd: BITSKEY – TÖRÖK 2015, 59-121., 186-216. p.

<sup>55</sup>Pp. 361. § c) pont.

<sup>56</sup>„Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja.” 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [33]. Előadó alkotmánybíró: Szalay Péter. Lásd továbbá: BRAGYOVA ANDRÁS: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA ÁJTI, Budapest, 1994. 177-180. p. GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: *Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb öréneke „feladat-és hatásköre”*. *Fundamentum* 2014/1-2. 87. p. SZENTE ZOLTÁN: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2013. 25-28. p. SULLYOK TAMÁS: *Alkotmánybíráskodás az Alaptörvény védelmében*. Kézirat.

<sup>57</sup>Lásd ugyanakkor a rendőrképmások kérdésének ügyében született 28/2014. (XI. 29.) AB határozatot (előadó alkotmánybíró: Paczolay Péter), és a Fővárosi Ítéltábla egy későbbi döntését: SEPSI TIBOR: *Egy elvétett ugrás - A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.112/2015/4. számú ítélete az intézkedő rendőrök képmáshoz való jogáról az alkotmánybírói döntés után*. Polgári Jog 2016/1.



Az új Abtv. révén egy további eljárási mozzanattal egészült ki az alkotmánybíróági eljárás, az ún. befogadási eljárással.<sup>58</sup> Az azonban már a statisztikai adatok alapján is látható volt, hogy viszonylag kevés indítványt fogad be az Alkotmánybíróság, ami egyébként nemzetközi összehasonlításban nem egyedi jellemző.<sup>59</sup> Mindazonáltal az is látszik, hogy a kezdeti bizonytalankodás után egyre több indítványt bírál el érdemben a testület, így a tendencia volumene és a rövid visszatekintés okán sommás következtetéseket egyelőre nem lehet még megfogalmazni. Ami mindenesre a visszautasító végzések nagy számára tekintettel felvethető, az az, hogy egy új jogág van születőben, mégpedig az alkotmány eljárásjog.<sup>60</sup>

Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, visszautasítás esetén pedig rövidített indokolással ellátott végzést hoz. A befogadási kritériumokat, feltételeket, illetve követelményeket az Abtv. sorolja fel. Így az Abtv. 56. § (2) bekezdése tartalmi kritériumként nevesíti az érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket. Utóbbi körbe egy vagylagos pozitív feltétel („Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.”<sup>61</sup>), illetve egy negatív feltétel, a *res iudicata* tartozik.

További befogadási feltételnek minősül az indítvány határidőben történő benyújtása,<sup>62</sup> valamint az Abtv. 52. § (1) bekezdésében leírt határozott kérelem fogalmának történő megfelelés. Ennek megfelelően az indítványban egyértelműen meg kell jelölni az Alkotmánybíróság hatáskörét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének

---

<sup>58</sup>A befogadási gyakorlat áttekintéséhez lásd TÓTH J. ZOLTÁN: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlemény* 2014/5. 228-233. p. A visszautasítások dogmatikai kidolgozatlanágát kifogásolja VISSY BEATRIX: Megkötözött szabad kezek. *Fundamentum* 2014/1-2. 81-84. p.

<sup>59</sup>JAKAB DÉNES BARNÁ 2003, 12. p.

<sup>60</sup>SZALBOT BALÁZS: *Új jogág születőben? Az alkotmányi eljárásjog szükségességéről és alapvonalairól.* <http://www.arsboni.hu/uj-jogag-szuletoben-az-alkotmanyi-eljarasjog-szuksegszerusegerol-es-alapvonalairrol.html> (letöltve: 2015.10.20.). MICHAEL SACHS: *Verfassungsprozessrecht*, 3. Aufl. Mohr Siebeck, Tübingen, 2010.

<sup>61</sup>A két alternatív feltétel közül a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye a szubjektív jogvédelmi, az egyéni jogsérelem helyreállítását célzó befogadhatósági szempont, míg az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek a konkrét ügyön túlmutató objektív alkotmányvédelmi funkciója van. NASZLADI GEORGINA: *Válogatás vagy szűrés? Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” az alkotmányjogi panasz-eljárásban,* in: TÖRŐ CSABA et al. (szerk.): *9. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2013. KRE-ÁJK, Budapest, 2014. 55-56. p.*

<sup>62</sup>Abtv. 30. §. Főszabály szerint a sérelmezett döntés közzétételétől számított hatvan nap áll az indítványozók rendelkezésére.

lényegét, az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést, továbbá indokolást szükséges előadni arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, valamint a kifejezett kérelmet kell előadni a bírói döntés megsemmisítésére.

A befogadási kritériumok közül jelen tanulmány keretében kettőt emelek ki.<sup>63</sup> Az első az „Alaptörvényben biztosított jog” fogalma.

Az Alaptörvénynek három nagy fejezete van, az Alapvetés, a Szabadság és felelősség, valamint Az állam. Nyilvánvalóan az „Alaptörvényben biztosított jogok” közé tartoznak biztosan az alapjogok, de tartozhat más is. Rögtön ilyen az Alapvetésben<sup>64</sup> szereplő B) cikk és annak két összetevője, a kellő felkészülési idő, valamint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Kérdés ugyanakkor, hogy példálózó vagy taxatív jellegű ez a felsorolás az Alkotmánybíróság részéről? Nyitott kérdés, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben bővíti-e ezt a kört például a normavilágosság követelményével, bizalomvédelemmel, vagy a szerzett jogok védelmével stb. A jelenlegi gyakorlatban kiemelt a kellő felkészülési idő követelménye, valamint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, ugyanis tipikusan jogalkotással összefüggő kérdések, és így nem képezhetik az Abtv. 27. §-a szerinti bírói döntéssel szemben előterjesztett valódi panasz alapját.<sup>65</sup>

Egy másik példa az alapjogi fejezeten kívüli „Alaptörvényben biztosított jogra” a bírói függetlenség, amit Az állam című fejezetből emelt ki az Alkotmánybíróság, és amelynek sérelme miatt meg is semmisítette az indítványban támadott kúriai döntéseket.<sup>66</sup> Egy újabb

---

<sup>63</sup> Részletes áttekintésükhöz lásd: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II. – az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 82-89. p.

<sup>64</sup>Egy másik, az Alapvetés fejezetre visszavezethető példa a részben az M) cikkből, részben pedig a tulajdonhoz való jogból levezetett szerződési szabadság: „a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikkéből és a XIII. cikk (1) bekezdéséből következik, tehát nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezzi az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható. A korlátozás alkotmányossága azonban nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, hanem – figyelemmel a közérdekre is – az ésszerűségi tesztet alkalmazva bírálendő el.” 33/2015. (XII. 3) AB határozat, Indokolás [26]. Előadó alkotmánybíró: Lenkovics Barnabás.

<sup>65</sup> „Ez a két kivételes esetkör, vagyis a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya ugyanakkor a jogalkotás számára fogalmaz meg alkotmányos követelményeket, ezért az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz esetében ezek sérelme elvi szinten sem merülhet fel. Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz esetében ugyanis az Alkotmánybíróság nem az ügyben folytatott bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét vizsgálja. Mivel az indítványozó az alkotmányjogi panaszában nem állította Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét, ezért az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés b) pontja szerinti követelménynek, így az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) pontja alapján visszautasította.” 3033/2014. (II. 2.) AB végzés, Indokolás [8]. Előadó alkotmánybíró: Pokol Béla.

<sup>66</sup>4/2014. (I. 30.) AB határozat. Előadó alkotmánybíró: Szívós Mária.

határozatában a fogalom nyitottságát elvi szinten is hangsúlyozta a testület: „Az Alaptörvényben biztosított jogok körébe pedig nem kizárólag a „Szabadság és Felelősség” című részben foglalt alapvető jogok tartoznak, hanem – tágabb értelemben – az Alaptörvény más rendelkezéséből levezethető jogok is. Ez utóbbiak azonban csak akkor alapozhatják meg az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálhatóságát, vagyis akkor minősülnek az Abtv. 27.§-a szerint Alaptörvényben biztosított jogoknak, ha az alkotmányjogi panasz lényegéből fakadó egyéni jogvédelemmel összefüggésbe hozhatók.”<sup>67</sup>

Fenti gondolatmenettel egyetértve jelen sorok írójának szakmai álláspontja az, hogy az Alkotmánybíróságnak tágan kell értelmeznie az „Alaptörvényben biztosított jog” fogalmát. Az *actio popularis* eljárásnakrendszerből való kivezetésévelugyanis a valódi panasz lett az Alkotmánybíróság új jellegadó hatásköre, ezért a hatásköri változások irányából, rendszertanilag az következik, hogy az Alkotmánybíróságnak „indítványozó-barát” módon több „Alaptörvényben biztosított jogot“ kell elismernie, hogy az új hatáskör át tudja venni és be tudja tölteni az *actio popularis* korábbi helyét és szerepét. Itt tehát látok lehetőséget újabb kreatív indítványokra.<sup>68</sup>

A másik kiemelendő befogadási feltétel az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés“, amely az Abtv. 29. §-ában szereplő alternatív befogadási feltételek egyike, mégpedig a „befogadási szűrő“ objektív, alkotmányvédő „szelep”. Ugyanakkor az Abtv. 29. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az abban foglalt két feltétel alternatív jellegű, így bármelyikük teljesülése megalapozza a befogadást. Így bár intuitíve arra gondolhatnánk, hogy a valódi panasz eljárásban leginkább az Abtv. 29. § másik eleme, „a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség“ játszik szerepet, mivel a valódi panasz fő funkciója a konkrét ügyben felmerült alapjogi sérelemre biztosítható jogorvoslat; előfordulhat, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben felmerülő, de a konkrét ügyön túlmutató objektív alapjogvédelmi okokból fogadja be az ügyet.

---

<sup>67</sup>3173/2015. (IX. 23) AB határozat, Indokolás [29]. Előadó alkotmánybíró: Czine Ágnes.

<sup>68</sup>Ilyen kreatív indítványnak és a befogadás feltételeit tágító döntésnek számít a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (előadó alkotmánybíró: Sulyok Tamás). A „Férfi40” népszavazási kérdés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz esetében a testületnek arról kellett döntenie, hogy érintett lehet-e a népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárásban félként részt nem vevő személy? Az Alkotmánybíróság többsége úgy döntött, hogy igen, vélhetően azért, mert a feltenni szándékozott kérdésben a konkrét eljárásban résztvevő félen kívül az indítványozó állampolgároknak is megnyílik a szavazási jogosultsága. Az ügy befogadását azonban a döntéshez fűzött több különvélemény is kifogásolta. Az üggyel kapcsolatosan Csink Lóránt hívta fel a figyelmem arra a további lehetséges értelmezésre, hogy bár a bírói döntést támadó panasz eljárásjogilag nem volt befogadható, a felmerülő kérdés tartalmi súlya azonban az érdemi elbírálás irányába mozdította el az ügyet.

Áttekintve az érdemben elbírált negyvennégy határozatot, azokban a huszonhárom megsemmisítő rendelkezés mellett három alkalommal mulasztás, és nyolc alkalommal alkotmányos követelmény is megállapításra került. Márpedig a mulasztás és az alkotmányos követelmény tipikusan a konkrét ügyön túlmutató jelentőségű jogkövetkezmények, azaz „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre” adhatnak választ. Ráadásul két alkalommal mulasztás és három alkalommal alkotmányos követelmény megállapítására a konkrét bírói döntés ellen benyújtott panasz elutasítása mellett került sor. Adódik tehát a kérdés, hogy volt-e olyan befogadott ügy, amely a bírói döntés ellen irányuló Abtv. 27. § szerinti valódi alkotmányjogi panasz volt, de a befogadás során az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. § szerinti alternatív feltételek közül csak az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vizsgálta és arra tekintettel fogadta be. A vizsgálat alapján négy ilyen eset is volt, ami jelen állás szerint az érdemben elbírált esetek 9%-át jelenti.

Az alkotmányvédelem címén befogadott ügyek közül csak követelményt állapított meg elutasítás mellett a 25/2013. (X. 4.) AB határozat és a 34/2013. (XI. 22.) AB határozat.<sup>69</sup> A telekalakítási eljárásban indult ügyben hozott 12/2015. (V. 14.) AB határozatban<sup>70</sup> azonban az alkotmányos követelmény megállapítása mellett az Alkotmánybíróság a konkrét bírói döntést is megsemmisítette. Ehhez hasonlóan a bizonyítási indítvány elutasítása ügyében született 19/2015. (VI. 15.) AB határozat<sup>71</sup> a mulasztás jogkövetkezményének megállapítása mellett semmisítette meg a konkrét bírói döntést.

Miért jelentős ez? A fent ismertetett négy eset alapján úgy tűnik, hogy bár az indítványozók valódi alkotmányjogi panaszt tipikusan a konkrét döntésben felmerülő alaptörvény-ellenesség miatt és jogorvoslati célzattal nyújtanak be; előfordult már, illetve előfordulhat a jövőben is, hogy az indítvány egy jól megfogalmazott alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés miatt kerül befogadásra és elbírálásra, sőt az is, hogy az objektív alapon befogadott ügyben született határozat végül a konkrét bírói döntés megsemmisítését is eredményezheti.

## V. „Az Alkotmánybíróság nem szuperbíróság.”

---

<sup>69</sup>Mindkét ügy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény egy-egy szabályához állapított meg alkotmányos követelményt, és mindkét esetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő tisztességes eljárásból való jogból következően. Az ügyek előadó alkotmánybírója Balsai István volt.

<sup>70</sup>Előadó alkotmánybíró: Pokol Béla.

<sup>71</sup>Előadó alkotmánybíró: Lévay Miklós.

„Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.”<sup>72</sup> Ilyen és ehhez hasonló megfogalmazások, illetve szövegvariációk találhatók az Alkotmánybíróság által kibocsátott visszautasító végzésekben.<sup>73</sup> Így ha beütjük a keresőbe, akkor az Abtv. 27. § szerinti eljárásban elbírált panaszok körében jelen állás szerint a „burkoltan negyedfokú” közel száz, míg a „szuperbíróság” több mint negyven találatot eredményez.

Mégis, zárásként amellet érvelnék, hogy van az ügyeknek egy olyan csoportja, amely elhomályosítja ezt az kategorikus alkotmánybírsági álláspontot. Tipikusan ilyenek a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben elbírált ügyek, hiszen azokban már maga az eljáró rendes bíróságoknak is alkotmánybírsági határozatokban foglalt mércéket kell alkalmazniuk, azt kell eldönteniük ugyanis, hogy a konkrét ügyben kifogásolt kijelentés tény vagy vélemény.

Kiváló példa erre az 5/2015. (II. 25.) AB határozat,<sup>74</sup> amelyben a veszprémi időközi országgyűlési választásokkal összefüggésben az Alkotmánybíróságnak arról kellett döntenie, hogy az indítványozó kijelentése, amely szerint ellene tizenegy „kamujelölt” indult, olyan

---

<sup>72</sup>3092/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [17]. Előadó alkotmánybíró: Czine Ágnes.

<sup>73</sup>Lásd TÓTH J. ZOLTÁN 2014, 231-232. p. Néhány példa a szerző válogatásából: Az indítványozó „kérelme valójában a bírói döntések és az azokat megelőző eljárások tartalmi kritikája”; „az indítványozó valódi célja a Kúria ítéletének nem alkotmányossági szempontú, hanem ténykérdésekben való felülvizsgálata és megváltoztatása”; „az Alkotmánybíróságnak ... a bírói döntés kizárólag alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, azt érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban nem rendelkezik hatáskörrel”; „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásban is az Alaptörvény védelmében lép fel, az Alaptörvényben biztosított jogokat védi, elsődleges feladata nem a bírói jogalkalmazás minősítése, és különösen nem az eljáró bíróság által alkalmazott jogszabályok körének meghatározása”; „a tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel.”; „valójában az indítványozó a bizonyítékok bíróság általi értékelését kifogásolja, így e körben a panasz a bizonyítékok újraértékelésére és a tényállás megváltoztatására irányul, a helyes történeti tényállás megállapítása (és a bizonyítási eszközök újraértékelése) azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, arra kizárólag a rendes bíróságoknak, élükön a Kúriával, van hatásköre”.

<sup>74</sup>Előadó alkotmánybíró: Lévay Miklós. Megjegyzendő, hogy ezen ügy a Ve. 233. § alapján került a testület elé, nem pedig *par excellence* Abtv. 27. § szerinti hatáskörben.

ténymegállapítást tartalmaz-e, amely „tényszerűen és többszörösen eltér a valóságtól“, ahogy azt a Nemzeti Választási Bizottság megállapította. Az Alkotmánybíróság a kijelentést megvizsgálva megsemmisítette a Kúria helybenhagyó végzését, és egyértelműen felülbírálta a véleménynyilvánítás szabadságát sértő értékelését: „[a] jelen ügyben vizsgált bírói döntés ugyanakkor megragadva a kijelentés direkt tartalmánál, nem vette figyelembe, hogy az indítványozó véleményként fejtette ki mondandóját.”<sup>75</sup>

Egy másik ügyben az Alkotmánybíróságnak Siklós város polgármesterének tevékenységét a helyi lapban kritizáló önkormányzati képviselő-testületi tag ügyében kellett döntenie. Az ügy előzményeként az indítványozót a Siklói Járásbíróság bűnösnek ítélte rágalmazás vétségében, döntését pedig a Pécsi Törvényszék helybenhagyta. A 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban<sup>76</sup> a testület felidézte az ügy eldöntéséhez szükséges korábbi alkotmánybírósági esetjogot, és először csupán absztrakt szinten rögzítette, hogy „az a kérdés igényel választ az eljáró bíróságoktól, hogy a publicisztika tényállitásnak, avagy értékítéletnek minősül-e.”<sup>77</sup> Folytatva azonban a gondolatot, az Alkotmánybíróság nem zárkózott el az ügy által felvetett ténykérdések felülvizsgálatától: „[e]nnek [vagyis a kérdés megválaszolása során - OE] során figyelemmel kell lenni arra, hogy az inkriminált mondat a teljes szöveg kontextusában nyer értelmet, amelynek célja az önkormányzat vagyongazdálkodásának kritikája volt, vagyis az írás az irónia és a túlzás eszközével élve bírálta a városi vagyongazdálkodást [kiemelés tőlem - OE]”<sup>78</sup> – szól a kijelentés felülrértékelése.

Ezt követően a döntés idézi a fent ismertetésre került panel egyik variációját, amely szerint „az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy az alapügyhöz kapcsolódó tényértékelési, avagy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33] és [38]}.”<sup>79</sup> Majd következik a fordulat és a felülrértékelés szó szerinti beismerése: „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor *a jelen ügyben felmerülőkérdések alkotmánybírósági értékelése nem haladja meg az Alaptörvényben az Alkotmánybíróság számára kijelölt alkotmányossági szempontú felülvizsgálat határait.* [kiemelés tőlem - OE] Ennek oka, hogy a közéleti vita során elhangzottak bírálatként, avagy tényállításként értékelése, és az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül

---

<sup>75</sup>Indokolás [27].

<sup>76</sup>Előadó alkotmánybíró: Balsai István.

<sup>77</sup>Indokolás [49].

<sup>78</sup>Uo.

<sup>79</sup>Indokolás [51].

befolyásolják a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését. A közügyeket vitató szólás minősítése során tehát a szakjogi szabályokkal egyidejűleg és azoktól elválaszthatatlanul, közvetlenül és intenzíven van jelen az alkotmányjog is.”<sup>80</sup>

A ténykérdések figyelembevételétől és értékelésétől való tartózkodást kérdőjelezi meg az a további esetkör is, amikor az Alkotmánybíróság valamely tényállási elem hiányára, azaz a tényállás feltárásának hiányosságára vezeti vissza az alaptörvény-ellenességet, mondván, hogy annak Alaptörvényt sértő kihatása van.

Ez történt a 19/2015. (VI. 15.) AB határozat esetében,<sup>81</sup> amelyben az Alkotmánybíróság elvi tételeihez hűen hangsúlyozta: „nem kívánja elvégezni a bizonyítékok újbóli (jogi értelemben vett) mérlegelését; ez a hatóságok és a rendes bíróságok feladata.”<sup>82</sup> Majd fordul a mondat: „[a]laptörvényből fakadó funkcióját viszont úgy tudja a konkrét ügy kapcsán betölteni, ha rámutat: olyan, az ügy eldöntése szempontjából *releváns tényezőket hagyott figyelmen kívül a Bíróság, amely tény önmagában a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta*[kiemelés tőlem - OE].”<sup>83</sup>

Hasonló, az ügyben alkotmányjogi relevanciával bíró tények fontosságát hangsúlyozta az Alkotmánybíróság a gyülekezési joggal kapcsolatos 30/2015. (X. 15.) AB határozatban is.<sup>84</sup> Az ügy lényege, hogy a rendőrség megtiltotta az indítványozónak, hogy a Kúriával szemközt tüntethessen a devizahitelekkel kapcsolatos jogegységi döntés meghozatala idején, a határozatot felülvizsgáló bíróság pedig elutasította az indítványozó kérelmét. Az ügyben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a rendőrség nem folytatott le a titlók felmerülésével összefüggésben egyeztetési eljárást a gyülekezés szervezőjével, aminek a bíróság sem tulajdonított jelentőséget. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az alapjog gyakorlására közvetlenül kiható eljárási garanciának tekintette az egyeztetési eljárást, megsemmisítette a bírósági döntést és a rendőrségi határozatot, mivel „[a]z egyeztetési eljárás során a közhatalmat gyakorló szerv párbeszédet folytathat a gyülekezés szervezőjével, és ez adott esetben a

---

<sup>80</sup>Indokolás [55].

<sup>81</sup>Előadó alkotmánybíró: Lévay Miklós.

<sup>82</sup>Indokolás [42].

<sup>83</sup>Uo.

<sup>84</sup>Előadó alkotmánybíró: Sulyok Tamás.

*tényállás differenciáltabb megállapításának lehetőségét is magában hordozza...*[kiemelés tőlem - OE]<sup>85</sup>

Látható tehát, hogy míg általános jelleggel az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a konkrét ügyben felmerülő tényállási kérdéseket felülmérlegelje, van az ügyeknek egy olyan csoportja, ahol vagy pozitív vagy negatív oldalról, de felülmérlegelést végez. Tipikus pozitív felülmérlegelési terepet a véleménynyilvánítás szabadsága körében felmerülő ügyek jelentik, hiszen ilyenkor már maga az eljáró rendes bíróság is alkotmányjogi mércét alkalmaz. Másrészt negatív oldalról a tényállás hiányosságának is lehet alaptörvény-ellenes következménye, mint ahogy látható volt a tisztességes eljáráshoz való jog és a gyülekezési jog sérelme esetén. Mindezt a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat nyelvezete alapján nevezhetjük a *jogágak közötti szoros összekapcsolódás elvének*, minthogy a kérdés eldöntésénél jelen van az alkotmányjog is, illetve tágabb körben tekinthetjük a *közvetlen alapjogi kapcsolat* vagy a *közvetlen alapjogi kihatás elvének*. Ezek azok az esetkörök, amelyekben kérdéses, hol húzódik meg a határ a törvényességi és az alkotmányossági vizsgálati szint között, mivel a törvényességi kérdésben elkövetett hiba olyan súlyú lehet, hogy az egyben *contra constitutionem* bírósági döntést eredményez.

## VI. Összefoglaló

A tanulmányban négy kijelentés köré szervezve igyekeztem körbejárni az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz jelentőségét és a bevezetése óta tapasztaltakat. Ennek keretében először azt igyekeztem bemutatni, hogy a valódi panasz megváltoztatta az Alkotmánybíróság szerepét a hatalmi ágak rendszerében. A valódi alkotmányjogi panasz ugyanis közvetlen jogorvoslati kapcsolatot teremtett az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között, amely a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban kifejtett parlamentáris hatalommegosztás átrajzolásával jár.

Felvettem, hogy a kevés érdemi döntés ellenére hogyan tudhat mégis hatékonyan érvényesülni a bírói szervezetrendszer fölé emelt alapjogi szemlélet. Ennek keretében amellet próbáltam érvelni, hogy önmagában az új hatáskör léte és a kikényszeríthetőség lehetősége az eljáró bírák döntési horizontjába emeli az alapjogok érvényesítését. Azaz nem kétségbe vonva a valódi alkotmányjogi panasz utólagos jogorvoslati jellegét, éppen az államszervezeti

---

<sup>85</sup>Indokolás [51].



változások eredményeként az új intézmény bevezetése már *ex ante* jelleggel bekapcsolja (be kell kapcsolnia) az alapjogi szemléletet a rendes bírósági eljárásokba. Ennek egyik nem mellékes következménye, hogy az ügyvédeknek jól felfogott érdekükben állhat az, hogy már a rendes bírósági eljárás során problematizálják az ügy alapjogi vetületeit, ami a későbbi alkotmánybírósági eljárásban is növelheti az indítvány befogadásának esélyét.

Eljárási kérdések eddig is felmerültek az Alkotmánybíróság működése körében. Az alkotmányjogi panasszal együttjáró befogadási eljárás azonban egy *alkotmány eljárásjog* dogmatikai alapjait hordozza magában. Jelen írás amellettt érvelt, hogy az egyébként teljes joggal szűrőmechanizmusnak nevezett befogadási eljárás korlátozó konnotációja ellenére „nyitott kapukkal“ is rendelkezik: ilyennek tekinthető „az Alaptörvényben biztosított jog“ fogalma, valamint „az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés“.

Végül azt a kijelentést igyekeztem körbejárni, amely szerint az Alkotmánybíróság tipikusan nem „szuperbíróság“, amit már „százszor leírt“ a testület. Ezt a jelen írás két irányból is árnyalni igyekezett. Egyrészt bizonyos alapjogok esetében elkerülhetetlennek látszik a felülmérlegelés lehetősége, és tipikusan ilyen a véleménynyilvánítás szabadsága (pozitív megközelítés). Más esetekben az látható, hogy az Alkotmánybíróság nem a tényanyag felülmérlegelésével, hanem annak hiányosságában látja a döntések *contra constitutionem* jellegét (negatív megközelítés). Mindkét esetkör annak a bizonyítéka, hogy több ügyben is a felmerülő alkotmányossági és törvényességi kérdések közti határvonal nehezen választható el élesen egymástól. Ezt a jelenséget a tanulmány a *közvetlen alapjogi kapcsolat/kihatás elveként*, illetve a *jogágak szoros összekapcsolódásának elveként* nevezi.

A négy kérdés körbejárása végén fel kell tennünk a kérdést: jól működik-e a valódi panasz intézménye, illetve mint új, jellegadó hatáskör képes-e átvenni az *actio popularis* szerepét. Előbbi tekintetében érdemes visszautalni a bizakodásra okot adó statisztikai tendenciára, azaz az érdemben elbírált ügyek számának növekedésére, utóbbi tekintetében pedig a csupán objektív alkotmányvédelem címén befogadott ügyekre érdemes felhívni a figyelmet. Kim Lane Sheppelle egy 2001-ben tartott előadásában úgy értékelte az *actio popularis*ra épülő első nyolc éves alkotmánybírósági gyakorlatot, mint amely egyféle courtokráciát hozott létre Magyarországon.<sup>86</sup> Hogy az alkotmánybíráskodás valódi panaszra épülő új korszaka hosszabb

---

<sup>86</sup>KIM LANE SCHEPPELE: *Democracy by Judiciary. (Or Why Courts Can Sometimes Be More Democratic Than Parliaments)*. Elérhető: <https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/ScheppelePaper.pdf> (Letöltve:

időtávon hasonló vagy ehhez fogható jelzőkre ragadtatja-e majd a külső értékelőket, előbb-utóbb kiderül.<sup>87</sup> Az új hatáskör „beállításáról” ilyen rövid időtáv alapján egyelőre korai lenne sommás következtetéseket levonni, hiszen például a hatáskörben rejlő, a közvetlen alapjogi kihatás elveként nevezett jelenségre is még csak néhány „szárnybontogató” eset hozható fel.

---

2015.10.20.). 16. p. Ennek ugyanakkor a szerző szerint az a feltétele, hogy az Alkotmánybíróságé legyen az utolsó szó joga. Paczolay Péter szerint azonban az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság gyakorlatát felülről módosításai éppen ezt az értelmezési autoritását vitatták el a testülettől. Lásd: PACZOLAY PÉTER: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről. Alkotmánybírósági Szemle 2014/1. 107. p.

<sup>87</sup>A két korszak összevethetőségére hívta fel a figyelmet Bitskey Botond is az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet Résnyre zárt ajtó című konferenciáján. GÁRDOS-OROSZ 2014, 86. p.