

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ MAGYARORSZÁGI HELYZETE

MANHERTZ Tamás István
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés - történeti előzmények

Az alkotmányjogi panasz nem a modern kori alkotmányos demokráciák terméke, mivel az intézmény előzményei között megtalálhatjuk a XIII-XVI. század között, Aragóniában elfogadott törvényeket, illetve hasonló jelenséget tapasztalhatunk a XV. századi Németországban – akkori megnevezésével a Német-Római Birodalomban – is. Az 1874-ben hatályba lépett svájci alkotmány egy speciális alkotmányjogi panaszt vezetett be. Ausztria jogrendszere 1868-tól szintén magába implicálta az alkotmányjogi panasz intézményét, a jogérvényesítéshez a Birodalmi Bírósághoz lehetett fordulni. Valamint a bajor alkotmány és a tartomány bírósági törvénye az alkotmányjogi panasz kezdeti formájára vonatkozó szabályokat fogadott el 1818-ban.¹

E történeti előzmények ellenére az alapvető jogok védelme, és közvetve az alkotmányjogi panasz a II. világháború szörnyűségei következtében váltak egyre fontosabbá. Emberi jogi dokumentumokat fogadtak el nemzetközi szinten, és az Európai Unió is egyre hangsúlyosabban kezelte ezt a témát. Ebből következően azon európai országokban, ahol a II. világháború utáni alkotmánymódosítás során alkotmánybíróóságok létrehozataláról határoztak, a testületek egyik hatásköre az alkotmányjogi panasz volt.² Az alapjogok és szabadságok védelme meghatározó jelentőségű fel-

¹ Arne Marjan MAVČIČ: Individual complaint as a domestic remedy to be exhausted or effective within the meaning of ECHR. Comparative and Slovenian Aspect. (2011) Ld. <http://www.concourts.net/lecture/constitutional%20complaint1.pdf> 4.

² Kivétel e megállapítás alól a Corte Costituzionale (az olasz alkotmánybíróóság), ld. Louis FAVOREU: Az alkotmánybíróóságok. In: PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003. 99.; Lech GARLICKI: Alkotmánybíróóságok kontra legfelső bíróságok. *Fundamentum*, 2010/1. 9. Nem található meg az alkotmányjogi panasz Franciaországban sem: a francia rendszer a jogszabályok előzetes felülvizsgálatát vezette be, ebből következően az Alkotmánytanács nem ismeri azt a lehetőséget, hogy az egyén jogait egy alkotmánybíróági funkciókat ellátó szervnél közvetlenül

adatává vált az alkotmánybíróságok többségének, így e testületek ma is biztosítékul szolgálnak az emberi jogok védelmének.³ Meghatározó jelentőségű alkotmányos intézmény az alapjogok védelme vonatkozásában az alkotmányjogi panasz, mivel valamennyi érintett egyén számára *sui generis* közjogi jogorvoslati lehetőséget biztosít, és kikényszeríthető eredménnyel kecsegtet.⁴

Ha pedig egy definíciót szeretnénk adni az alkotmányjogi panasz fogalmának, akkor alkotmányjogi panasz alatt az alapvető jogaiban sérelmet szenvedett egyén vagy szervezet által indítványozott, az alkotmánybíróság eljárásának megindítására szolgáló eszközt értjük, amely valamely egyedi vagy normatív állami aktus ellen irányul, és a megtámadott aktus alkotmányellenességének megállapításához, és a panaszos jogsérelmének orvoslásához vezethet.⁵

2. Az alkotmányjogi panasz Magyarországon

Magyarországon a rendszerváltás kori alkotmányos reformok következtében a jogalkotó létrehozta az Alkotmánybíróságot. A módosított alkotmány normaszövege azonban egy szót sem említett a testület hatásköreiről, így az alkotmányjogi panaszról sem. Ebből következően kizárólag az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régii Abtv.) szabályaira támaszkodhatunk. E norma értelmében már működése kezdetén is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása,⁶ amelyet bárki jogosult volt indítványozni:⁷ így a jogalkotó ebben a tekintetben nem tett különbséget természetes és jogi személyek között, akik egyben jogképesek is.⁸ Konkrét alkotmányjogi panasz esetén viszont az érintettséget igazolni kellett, így azt csak az nyújthatta be, aki alkotmányos jogainak sérelme az alkotmányellenes jogszabály folytán következett be, tehát akit konkrét jogsérelem ért, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy a jogorvoslat lehetősége nem volt számára biztosítva.⁹ Előfordult azonban, hogy az alkotmányjogi panasszal megtámadott határozat végrehajtására még nem került sor. Ez azért volt meghatározó fontosságú, mivel a panasz benyújtásának az egyedi ügyben

érvényesítse. Ld. MAVČIČ (2011) i. m. 4.; Alec STONE SWEET: The politics of constitutional review in France and Europe. *International Journal of Constitutional Law*, Vol 5., N. 69., 2007. 71.

³ MAVČIČ (2011) i. m. 7.

⁴ CSEHI Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. 107.

⁵ BODNÁR Eszter – SONNEVEND Pál – TÖRÖK Bernát: Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-Orac, 2015. 19.

⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § d) pont.

⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (4) bekezdés.

⁸ BODNÁR Eszter: Alkotmányjogi panasz mint a politikai részvételi jogok védelmének eszköze. In: NAGY Marianna (szerk.): Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. I. Budapest, 2010. 139.

⁹ VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság. In: JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja*. I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1144.

esedékes végrehajtásra nem volt halasztó hatálya, és az alkotmányjogi panasz Alkotmánybíróság által történő elbírálásának nem volt konkrétan megállapított ügyintézési határideje. Emiatt az alkotmányjogi panasz régi szabályozása nem feltétlenül szolgálta hatékonyan az egyéni jogsérelmeket.¹⁰ Mindezek következtében e jogintézmény az alkotmánybíráskodás absztrakt jellegéhez igazodott, amely miatt e hatáskör komoly eltéréseket mutatott a többi európai országban alkalmazott megoldáshoz képest.¹¹

2.1. A magyar alkotmányjogi panasz a rendszerváltás utáni időkben

Az alkotmányjogi panasz intézménye a magyar alkotmányos rendszerben gyakorlatilag az utólagos normakontroll egyik fajtája volt, hiszen a normakontroll eljárásra vonatkozó szabályok szerint folytatta le vizsgálatát.¹² Eltérés a két hatáskör között az volt, hogy az Alkotmánybíróság által jogorvoslatként meghatározott alkotmányjogi panasz esetén a normakontroll hatással lehetett az alapügy kimenetelére, míg ez az állítás elméletben nem volt igaz az absztrakt normakontrollra.¹³ Az ekkor még hatályban lévő *actio popularis* jogintézménnyel hasonlította össze Lábady Tamás az alkotmányjogi panaszt, aki az alapító Alkotmánybíróság bírója volt. Véleménye szerint az alkotmányjogi panaszt a törvényhozó sajátosan szabályozta, mivel nem a valódi alkotmányjogi panaszról, hanem egyéni jogsérelmen alapuló utólagos normakontrollról rendelkezett. Az alkotmánybíró értelmetlennek, lényegében jogalkotási hibának minősítette a törvényhozó döntését. Már a testület működése kezdetén szorgalmazta a valódi alkotmányjogi panasz kontradiktórius eljárás keretében¹⁴ történő bevezetését, de álláspontja szerint Magyarországon abban az időben még nem voltak adottak a feltételek ezen elképzelés realizálására.¹⁵

Nemcsak Lábady Tamás, hanem Georg Brunner¹⁶ és Halmi Gábor is amellett foglalt állást, hogy szükséges lett volna bevezetni a valódi alkotmányjogi panasz intézményét, ennek következtében ugyanis a panaszjog nem korlátozódott volna azon esetekre, amelyekben a megtámadott közigazgatási vagy bírósági aktust megalapozó jogszabályok alkotmányellenesek, hanem az alkotmányjogi panasz akkor is előterjeszhető lett volna, amikor a jogszabály alkotmányos, de a bíró azt alkotmányellenesen alkalmazta.¹⁷ Bragyova András az utólagos absztrakt normakontroll hatáskör megszüntetését szorgalmazta, fontosabbnak tartotta volna helyette a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését. A bírósági ítéletek alapjogi jellegű felülvizsgálatát azonban csak a bíróságok

¹⁰ UTTZ Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. *Fundamentum*, 1999/2. 43.

¹¹ ENYEDI Krisztián: Alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz. *Collega*, X. évf., 2006/2–3. 27.

¹² Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (3) bekezdés.

¹³ VINCZE (2009) i. m. 1142.; Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdés.

¹⁴ PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybíráskodás Szemle*, 2012/1. 67.

¹⁵ LÁBADY Tamás: A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény. *Jogtudományi Közöny*, 1992/6. 288.

¹⁶ GEORG BRUNNER: Az új alkotmánybíráskodás Kelet-Európában. In: Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994. 177.

¹⁷ HALMAI (1994) i. m. 50.; HALMAI Gábor: Az alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban. *Fundamentum*, 1998/3. 81.

végző álláspontját tartalmazó ítéletek ellen lehetett volna engedélyezni.¹⁸ Voltak azonban olyan vélemények is a jogirodalomban, amelyek nem feltétlenül értettek egyet a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését támogató nézetekkel. Balogh Zsolt szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei nem igényeltek különösebb változtatást, hanem az akkoriban meglévő lehetőségek kiaknázásával is elérhető a valódi alkotmányjogi panasszal elérhető cél, nevezetesen az alapjogok hatékony védelme.¹⁹

Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt tükrözte, hogy az utólagos absztrakt normakontroll tárgya és jogkövetkezménye ugyanaz, mint az alkotmányjogi panaszé – nevezetesen az alkotmányellenes norma megsemmisítése –, és mivel előbbi eljárásjogi feltételei jóval könnyebbek voltak, így az alkotmányjogi panasz jellegű indítványok a testület működése kezdetén az ügyek mindössze 2%-át tették ki.²⁰ Noha az elmélet egyértelműen megkülönböztette az utólagos normakontrollt (*actio popularis*) az alkotmányjogi panasztól, a gyakorlat ezt mégis elhomályosította.²¹ A két hatáskör közötti nagyfokú hasonlóság háttérben történeti gyökerek álltak: a rendszerváltást megelőzően a normakontrollt technikai előnyökkel legitimálták. Az ellentmondásokkal tüzdelte jogalkotás kiküszöbölésére pedig eredetileg az Alkotmányjogi Tanácsot hatalmazták volna fel. Alkotmányos alapvető jogok sérelme orvoslásáról akkoriban még szó sem esett. Az alkotmányjogi panasszal az Abtv. minisztériumi tervezete az érdekelt állampolgárnak adott indítványozói jogosultságot.²² Azonban az *actio popularis* törvénybe iktatásával, illetve azzal a feltétellel, hogy csak az alkotmányellenes jogszabály által okozott jogsérelem esetén terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, gyakorlatilag súlytalanná vált ez utóbbi hatáskör.²³ További probléma volt, hogy nem vonatkozott az alkotmányjogi panasz arra az esetre, ha a jogszabály maga alkotmányos, de annak alkalmazása jogsértő.²⁴ 1999 előtt tehát az alkotmányjogi panasz magyar szabályozása nem volt alkalmas a megfogalmazott célok, nevezetesen az egyéni jogsérelem orvoslásának elérésére.²⁵

A magyar szabályozás ennek következtében alkotmányjogi panasz elnevezéssel valójában feltételekhez kötött utólagos normakontrollról rendelkezett. Más szavakkal: az alkotmányjogi panasz saját ügy tekintetében indított normakontroll volt.²⁶ E meghatározás sajátja, hogy az indítvány sikeressége esetén kizárólag a panaszos ügyében

¹⁸ BRAGYOVA András: Az alkotmánybíráskodás jövője (Fórum). *Fundamentum*, 2010/1. 59.

¹⁹ BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás jövője (Fórum). *Fundamentum*, 2010/1. 61–63.

²⁰ SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. In: SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 163.

²¹ Wojciech SADURSKI: *Twenty Years After the Transition: Constitutional Review in Central and Eastern Europe*. Sydney Law School Legal Studies Research Paper No. 09/69. <http://ssrn.com/abstract=1437843>.

²² SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság első éve. In: SÓLYOM (2001) i. m. 29.

²³ TAKÁCS Imre: A magyar alkotmánybíráskodás időszerű problémái és továbbfejlesztésének lehetőségei. In: Ádám (szerk., 1994) i. m. 104.

²⁴ TAKÁCS Albert: Az Alkotmánybíróság Magyarországon – tegnap és holnap között. In: Ádám (szerk., 1994) i. m. 131.

²⁵ TILK Péter: *A magyar Alkotmánybíróság*. PhD értekezés. Pécs, 2008. 118.

²⁶ PACZOLAY Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle*, 1998/1. 129.

rendelhetette el az Alkotmánybíróság a megsemmisített norma alkalmazhatatlanságát. Ebből az állapítható meg, hogy az alkotmányjogi panasz egyfajta jogorvoslatnak volt tekinthető.²⁷

Az alkotmányjogi panasz a testület önértelmezése szerint is jogorvoslatnak minősült, azonban nem minden, az Alkotmányban deklarált jog, hanem „az alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.”²⁸ Az a tény, hogy ez a jogintézmény alanyi joron járó jogorvoslatként funkcionált, további különbség az utólagos normakontrollhoz képest. Az alkotmányjogi panasz azonban „nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen, a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, az Alkotmánybíróság jogköre pedig csak az alapjogot sértő határozat megsemmisítésére terjed ki, annak megváltoztatására azonban már nem.”²⁹ E hivatkozott határozatban semmisített meg először konkrét bírói ítéletet a taláros testület, amelynek háttérében az állhatott, hogy az akkor hatályban lévő polgári perrendtartás³⁰ és büntetőeljárás kódex³¹ sem rendelkezett az eredményes alkotmányjogi panasz konkrét alapügyben meghatározott jogkövetkezményeiről. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat filozófiai jellegű megalapozása az ún. ‘élő jog’ elmélete volt, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság megsemmisíti az állandó és egységes joggyakorlat által alkotmányba ütköző módon értelmezett jogszabályt.³² Viszont a jogalkalmazói határozatok megsemmisítésére sem az Alkotmány, sem a régi Abtv. nem adott lehetőséget.³³ Emiatt a reakció meglehetősen elutasítónak bizonyult, mivel e döntésével az Alkotmánybíróság *contra legem*, kiterjesztő értelmezéssel megengedhetetlen módon átcsőszott a jogalkalmazás területére, megsértve ezzel a Kúria – akkor Legfelsőbb Bíróság – jogorvoslatok elbírálására vonatkozó monopóliumát.³⁴ Ennek következtében azóta is azt a következetes gyakorlatot folytatta az Alkotmánybíróság, hogy a konkrét bírósági vagy hatósági döntések felülvizsgálatára és alkotmányellenesség esetén azok megsemmisítésére nincs hatásköre.³⁵

Az alkotmányjogi panasz tárgya olyan jogerős határozat volt, amelynek alapjául alkotmányba ütköző jogszabály szolgált – akár hatályon kívül helyezett norma is –, viszont mivel ekkor még nem létezett a valódi alkotmányjogi panasz, ezért bíróság alkotmányellenes aktusaival – ideértve az esetlegesen felmerülő eljárási hibákat is – és ha-

²⁷ TILK (2002) i. m. 60.

²⁸ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, indokolás, III. rész.

²⁹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, indokolás, V. rész.

³⁰ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.

³¹ A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény.

³² ENYEDI (2006) i. m. 28.

³³ TILK (2008) i. m. 118.

³⁴ HALMAI (1994) i. m. 46.

³⁵ 44/1991. (VII. 28.) AB határozat.

tározatával, valamint alkotmányellenes jogszabály-értelmezéssel szemben³⁶ a panasz nem volt előterjeszhető.³⁷ Az Alkotmánybíróság a jogszabály fogalmát nem formálisan értelmezte: a testület gyakorlata a működés során kiterjesztette az alkotmányjogi panaszok benyújtásának lehetőségét jogegységi határozatokra is, nem vizsgálta viszont a normatív formában rögzített egyedi döntéseket. Az alkotmányjogi panasz elbírálása során a taláros testület már hatályon kívül helyezett jogszabályt is vizsgálat alá vont, ha a panaszos jogsérelme a már hatályát veszített alkotmányba ütköző norma alkalmazása folytán következett be.³⁸

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályban nem lévő norma alkotmányellenességének megállapítására és a jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága meghatározására irányuló alkotmányjogi panasz esetén vizsgálni kellett, hogy a már hatálytalan jogszabály alkotmányellenessége megállapításának lehet-e az alapügyre nézve eljárásjogi következménye. Ez a követelmény Enyedi Krisztián szerint olyan többletfeltétel, amely a régi Abtv. nyelvtani értelmezéséből egyértelműen nem derült ki.³⁹ Az Alkotmánybíróság véleménye szerint e többletfeltételre különös tekintettel az adójogi jellegű normák vonatkozásában volt szükség, ahol az 5 éves elévülési idő miatt a jogalkalmazó visszaható hatállyal alkalmazhatott már nem hatályos jogszabályokat.⁴⁰

Fontos eljárási szabály az indítvány előterjesztésére nyitva álló határidő kérdése, mivel az alkotmányjogi panasz jogerős határozatot is érinthetett. Ennek következtében az alapügy gerincét képező jogviszonyok, illetve a jogok és kötelezettségek megváltoztathatósága komoly jogbizonytalanságot eredményezhetett volna. A jogviták észszerű időn belül történő érdemi elbírálása olyan alkotmányos követelmény, amely az alkotmányjogi panaszra is, mint jogorvoslatra kiterjed.⁴¹ A régi Abtv. értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehetett írásban benyújtani.⁴² Ez egy eljárási természetű határidő, ami azt jelenti, hogy legkésőbb a hatvanadik napon kell az indítványt igazoltan a postára adni. A testület gyakorlata ezt a hatvan napos határidőt szigorúan értelmezte, mivel elkészttség esetén az alkotmányjogi panaszt visszautasította.⁴³ A visszautasítás azonban elhatárolandó az elutasítástól, ugyanis előbbi esetben az Alkotmánybíróság az indítványt alaki hibája miatt utasítja el, míg a szűk értelemben vett elutasítás esetén a testület az érdemi vizsgálatot lefolytatja, és ez alapján jut erre a következtetésre.⁴⁴ Az előterjesztésre vonatkozó határidő kapcsán a 41/1998. (X. 2.) AB határozat tett jelentős megállapításokat, ne-

³⁶ Uitz (1999) i. m. 41.

³⁷ Jakab (2009) i. m. 1144.

³⁸ Bitskey–Török (2015) i. m. 38.

³⁹ Enyedi Krisztián: Az „állandó gyakorlat” az alkotmányjogi panasz eljárásban. *Fundamentum*, 2007/3. 66.

⁴⁰ 12/1994. (III. 2.) AB határozat.

⁴¹ Tilk (2008) i. m. 115–116.

⁴² Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (2) bekezdés.

⁴³ 3/1994. (I. 21.) AB határozat.

⁴⁴ Uitz (1999) i. m. 15. lj.

vezetesen az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Ebből következően a rendkívüli jogorvoslatoknak nincs határidőt meghosszabbító hatálya.⁴⁵ Ez a főszabály viszont nem érvényesült abban az esetben, ha a jogerős határozatban pernyertes fél számára a rendkívüli jogorvoslat lefolytatása után kedvezőtlen ítélet született. Ebben az esetben az ő alkotmányjogi panasz indítványozására vonatkozó jogosultságát a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott határozat kézhezvételétől kellett számítani,⁴⁶ és ebben az esetben a panaszt a jogerő beálltát követően is be lehetett nyújtani.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsa bírálta el a beérkező alkotmányjogi panaszt. A testület akkor volt határozatképes, ha valamennyi alkotmánybíró jelen volt a döntéshozatal során.⁴⁸ Az alkotmányellenesség jogkövetkezménye a kifogásolt jogszabály hatályon kívül helyezése volt, ez a konkrét eset viszonylatában *ex nunc* hatályú volt, azonban a panaszos különösen fontos érdekének igazolása esetén *ex tunc* hatályú megsemmisítés is elképzelhető volt. Ez utóbbi esetben az illetékes intézmény újratárgyalta az alapügyet, amelynek következtében az alkotmányos jogsérelem orvosolhatóvá vált.⁴⁹

2.2. Az Alaptörvény és az új alkotmánybírói törvény

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága 2010 őszén már megfogalmazta az Alkotmánybíróság hatásköreit érintő főbb változtatásokat. A jogalkotó eseti bizottsága arra az álláspontra helyezkedett, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mellett meg kívánta tartani az utólagos absztrakt normakontrollt. Ez utóbbi hatáskör vonatkozásában korlátokat hozott létre a bizottság, nevezetesen az indítványozói jogosultságot feltételekhez kötötte.⁵⁰ Ennek következtében az *actio popularis* intézményének fenntartása már nem állt az alkotmányozó szándékában.

Volt olyan álláspont a jogirodalomban, amely e változtatással maradéktalanul nem értett egyet, és inkább az *actio popularis*-t tartotta volna meg a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése helyett. Tilk Péter ezen állítását azzal indokolta, hogy a valódi alkotmányjogi panasz a vélelmezetten téves, így alapjogot sértő bírói döntéssel szemben vehető igénybe, amelynek háttérében döntő többségében az alapvető jogok nem kellő ismerete áll, ennek következtében szándékosságról aligha lehet beszélni. Ezzel szemben az *actio popularis* a téves jogalkotói tevékenység kontrollálására szolgál, ahol viszont előfordulhat az Alkotmány/Alaptörvény tudatos megkerülése.⁵¹

⁴⁵ 41/1998. (X. 2.) AB határozat, indokolás, III. rész.

⁴⁶ HOLLÓ András: *Az Alkotmánybíróság (Alkotmánybíráskodás Magyarországon)*. Budapest, Útmutató Kiadó, 1997. 50.

⁴⁷ NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében*. PhD dolgozat. Pécs, 2016. 18.

⁴⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 31. § (1)–(2) bekezdés.

⁴⁹ NASZLADI (2016) i. m. 18.

⁵⁰ PACZOLAY (2012) i. m. 68.

⁵¹ TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybírói Szemle*, 2011/2. 85.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény az alkotmányjogi panaszt alkotmányos szintre emeli,⁵² és az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörének tekinti.⁵³ Az Alaptörvény értelmében a testület alkotmányjogi panasz alapján egyrészt felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak⁵⁴ az Alaptörvénnyel való összhangját,⁵⁵ ezt nevezzük normatív alkotmányjogi panasznak.⁵⁶ A jogszabályok körébe sorolhatók a közjogi szervezetszabályozó eszközök, illetve a Kúria jogegységi határozatai is.⁵⁷ Másrészt felülvizsgálja a bírói döntések⁵⁸ Alaptörvénnyel való összhangját,⁵⁹ ez tekinthető az individuális vagy más néven valódi alkotmányjogi panasz.⁶⁰ Az *actio popularis* hiánya miatt az alkotmányjogi panasz lett az egyetlen olyan jogintézmény, amely közvetlenül megnyitja az egyén számára azt a lehetőséget, hogy egy normatív aktus alkotmányosságát vitassa, és mivel az alkotmányjogi panasz eljárás hatékonyan tudja orvosolni az egyéni alapjogsértéseket,⁶¹ ennek következtében a panaszos egyéni

⁵² TILK Péter – NASZLADI Georgina: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-Orac, 2015. 64.

⁵³ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 361.

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányjogi panasz eljárásban a megtámadott jogszabály hatályvesztése nem vezet szükségszerűen az eljárás megszüntetéséhez. „Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében hatályon kívül jogszabály alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Ha az említett feltétel hiányában nem állapítható meg az alaptörvény-ellenesség, akkor az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot sem folytatja le.” 3302/2012. (XI. 12.) AB végzés, indokolás [9]–[10]. Az Alkotmánybíróság eljárása során hatályba lépő normával szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt pedig időelőttiség miatt nem utasítja vissza. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, indokolás [40].

⁵⁵ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont.

⁵⁶ TILK–NASZLADI (2015) i. m. 64.

⁵⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (2) bekezdés.

⁵⁸ „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Abtv. 74. §-ából az következik, hogy a jogalkotó csak az Abtv. hatálya lépését (2012. január 1-jét) követően nyitotta meg az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehetőségét, az azt megelőzően jogerősen lezárult eljárások tekintetében nem, így az indítványozók indítványozói jogosultsága e vonatkozásban nem állapítható meg”, így az Alaptörvény hatálybalépése előtt keletkezett bírói döntésekkel szemben nem terjeszthető elő alkotmányjogi panasz. 3264/2014. (XI. 4.) AB határozat, indokolás [30].

⁵⁹ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont.

⁶⁰ TILK–NASZLADI (2015) i. m. 64–65.

⁶¹ Alkotmányjogi panasz kizárólag az Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén terjeszthető elő, államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének megállapítására viszont nem. Vö. 7/2015. (III. 19.) AB határozat, indokolás [29], 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, indokolás, [89], 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, indokolás [18]. Ezt az Alkotmánybíróság akként értelmezte, hogy az Alaptörvényben biztosított jogoknak két nagyobb csoportja van, egyrészt az alapvető emberi és állampolgári (alap)jogok – amelyek az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezete rögzít –, valamint az Alaptörvényben nem deklarált jogok, amelyek nem minősülnek alapvető jogoknak, vö. 3001/2014. (I. 24.) AB végzés [13], 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, indokolás [45]. Stumpf István alkotmánybíró a testület ez utóbbi megállapításával konzekvensen nem ért egyet, álláspontja szerint ugyanis a Szabadság és Felelősség fejezetben nem alapjogok, hanem államcélok kerülnek megfogalmazásra: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, indokolás [93], illetve 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, indokolás [86].

érdekeit is szolgálja.⁶² Ahogy az Alkotmánybíróság megállapította, az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz.⁶³ A taláros testület jogállásából következik, hogy az alkotmányjogi panasz elbírálása során nemcsak szubjektív, hanem objektív alkotmányos jogvédelmet nyújt.⁶⁴

Az Alaptörvény azonban az alkotmányjogi panaszt annak intézményes oldaláról közelíti meg, és csupán az Alkotmánybíróság hatáskörei között említi, szemben a mintául szolgáló Németországban érvényesülő alkotmányjogi panasszal, ahol ez a jogérvényesítési forma 1969 óta mindenkit megillető alanyi jogként szerepel.⁶⁵

2.3. Az Abtv. által szabályozott alkotmányjogi panasz típusai

A 2011. évi CLI. törvény (új Abtv.) pontosította az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozást, nevezetesen három fő típusról rendelkezik:

1. Az egyik az ún. 'rég' alkotmányjogi panasz: ilyen esetben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panaszt terjeszthet elő, ha az alapügyben folytatott bírósági eljárás során Alaptörvénybe ütköző jogszabály (illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz) alkalmazása folytán⁶⁶ az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy nincs számára jogorvoslati lehetőség biztosítva.⁶⁷ A testület szerint az alkotmányjogi panasz e feltétele teljesítettnek minősül, ha a panaszos a közigazgatási határozatot bíróság előtt támadja meg, és a bíróság jogerős döntést hozott az ügyben. Nem fogadja be viszont a panaszt abban az esetben, ha az nem alkotmányjogi problémát érint.⁶⁸

⁶² Bernadette SOMODY – Beatrix VISSY: Citizen's Role in Constitutional Adjudication in Hungary. From the Actio Popularis to the Constitutional Complaint. *Annales*, 2012/5. 101–102. http://www.ajk.elte.hu/file/annales_2012_05_SomodyVissy.pdf

⁶³ 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, indokolás [19], 5/2015. (II. 25.) AB határozat, indokolás [21].

⁶⁴ 6/2017. (III. 10.), AB határozat, indokolás [57], Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása. Az objektív alkotmányvédelem három értelmezése ismeretes: legszűkebben az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítését értjük, tágabb körnek tekinthető az az eset, amikor az alkotmánybíróság nem semmisíti meg a megtámadott normát, de megállapítja az alkotmánykonform értelmezést, a legtágabb esetkörben pedig az indítvány elutasítása ellenére is alkotmányértelmezést végez, meghatározva az Alaptörvény jelentéstartalmát. CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2014/1–2. 91.

⁶⁵ VISSY Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közigazgatás*, 2012/2. 33.

⁶⁶ Az „alkalmazása folytán” fordulat használatával az Alkotmánybíróság azt a feltételt hangsúlyozza, amely szerint a megtámadott bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt norma ténylegesen alkalmazásra kerüljön, vö. 3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, indokolás [8].

⁶⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdés; az Alkotmánybíróság következő gyakorlatára szerint a jogorvoslati lehetőségek kimerítése, vagy a jogorvoslat kizártsága azt is jelenti, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az ügy jogerős lezárása, nevezetesen, hogy az alapügyben eljáró bíróság az ügyet érdemben, további jogorvoslattal nem támadható módon fejezze be, vö. 3246/2012. (IX. 28.) AB határozat, indokolás [16], 3213/2017. (IX. 13.) AB végzés, indokolás [12].

⁶⁸ IV/976/2012. AB végzés.

A régi típusú alkotmányjogi panasznak tehát három fogalmi eleme van, amelyek teljesülése befogadhatóvá alakítja az indítványt. Egyrészt (1) az Alaptörvénybe ütköző jogszabály: az alapügyben eljáró bíró döntését a panaszos nem azért támadja meg, mert maga a döntés és a rendesbírói eljárás alkotmányellenes, hanem az általa alkalmazott norma ütközik az Alaptörvénybe. Ebben a tekintetben a valódi alkotmányjogi panaszhoz viszonyítva nem éles a határvonal, mivel nem könnyű elhatárolni, hogy a jogszabály, vagy a bíró értelmezése okozza a problémát. Ezért Köblös Adél szerint szükséges, hogy ilyen esetekre az Alkotmánybíróságnak legyen egy saját értelmezése.⁶⁹ A magam részéről egyet tudok érteni ezzel az állásponttal. Másrészt (2) az Alaptörvényben biztosított jog sérelme, ebből következően az alkotmányjogi panasz nem közvetlenül az Alaptörvény védelmének, hanem egyedi alapvető jogi sérelmek orvoslásának eszköze. Harmadrészt (3) pedig a jogorvoslati jog kimerítése: a szabályozás az Alaptörvény hatálybalépésével érdemben nem változott, hiszen továbbra sem követelmény a felülvizsgálati jog kimerítése. Viszont ha az alapügy felülvizsgálat következtében mégis eljut a Kúriára, és úgy határoz, hogy hatályon kívül helyezi a jogerős döntést, megismételheteti az alapeljárást, vagy maga hoz új döntést, amelynek keretében a panaszos sérelmét is orvosolhatja. Ezzel gyakorlatilag valamilyen szinten mégis követelménynek tűnik a felülvizsgálati jog kimerítése. Ezt a problémát a két legfőbb bírói szerv közötti együttműködés tudja megoldani.⁷⁰

Ez a típus a régi Abtv. hagyatéka, amelynek keretében az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll jellegű alkotmányjogi panasz hatáskörét gyakorolja.⁷¹ Régi típusú panaszokként maradtak folyamatban a régi Abtv. alapján indítványozott alkotmányjogi panaszok, ha az előterjesztő a megállapított határidőn belül az Alaptörvény megsértett rendelkezéseivel kiegészítette indítványát.⁷² A panaszt a megtámadott döntés meghozatalától számított hatvan napon belül, írásban lehet benyújtani.⁷³ Változás, hogy az indítványnak a 60. napon már be kell érkeznie az Alkotmánybírósághoz, szemben a korábbi gyakorlattal, amely lehetővé tette a 60. napon történő postára adást.

Míg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt gyakorlatilag absztrakt normakontrollt végzett, addig az új szabályozás alatt az egyéni jogvédelem is előtérbe kerül amellet, hogy a régi típusú panasz az alkalmazott norma felülvizsgálatára irányul.⁷⁴

⁶⁹ KÖBLÖS Adél: A 'régí' típusú alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. 84.

⁷⁰ KÖBLÖS (2012) i. m. 84–86.

⁷¹ TRÓCSÁNYI–SCHANDA (2012) i. m. 361.

⁷² GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybírósági eljárásban. *Jogi iránytű*, 2012/3. 37.

⁷³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (1) bekezdés.

⁷⁴ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb öröke feladat-és hatásköre. *Fundamentum*, 2014/1–2. 88.

2. Kivételesen helye van alkotmányjogi panasz indítványozásának, ha az alaptörvényellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása⁷⁵ folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem,⁷⁶ és nincsenek vagy már kimerültek a jogorvoslati lehetőségek.⁷⁷ Ez a ‘gyors’ alkotmányjogi panasz, mivel önmagában a norma alkalmazhatósága is megalapozhatja az alkotmányjogi panasz előterjesztését. Az indítvány Alkotmánybírósághoz történő benyújtására a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 nap áll a panaszos rendelkezésére.⁷⁸ Ez jogvesztő határidő.⁷⁹ Amennyiben viszont hatósági aktus szükséges, az alkotmányjogi panaszt az ellen kell benyújtani, és ebben az esetben szűkebb, 60 napos az előterjesztési határidő.⁸⁰ Mivel a gyakorlat azt tükrözi, hogy a valamennyi, 180 napos határidőt meghaladóan hatályba lépett jogszabály esetén kizárt a közvetlen panasz benyújtása, emiatt nem tekinthető az alkotmányjogi panasz ezen típusa az alapjogok hatékony védelme eszközének.⁸¹ Stumpf István alkotmánybíró álláspontja értelmében sem az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával, sem a józan ésszel nincs összhangban egy olyan jogértelmezés, amely közvetlen alkotmányjogi panaszt csak a tényleges, aktuális érintettség bekövetkezése után tekinti befogadhatónak, de a benyújtás határidejét a hatálybalépéstől számítja, amely határidő az esetek egy részében a tényleges érintettség bekövetkezésének időpontjára már lejár.⁸²

⁷⁵ Egy adott norma hatályosulása kétféleképpen történhet, egyrészt jogalkalmazás útján, másrészt jogkövetés útján. A gyors alkotmányjogi panasz vonatkozásában inkább az utóbbi érvényesül. Maga a hatályosulás a joghatás tényleges bekövetkezését, annak konkrét eredményét jelöli. Az alkotmányjogi panasz ezen típusa egyfajta biztosíték, mert a kifogásolt jogszabály konkrét esetben történő alkalmazása hiányában is előterjeszhető a panasz, ha a norma Alaptörvénybe ütköző joghatást vált ki. Ld. NASZLADI (2016) i. m. 86. SZALBOT Balázs szerint a hatályosulás fogalma közel áll az önkéntes jogkövetéshez, viszont hatályosulás esetén a jogszabály címzettje semmilyen magatartást nem kell tanúsítania a joghatás eléréséhez, azt közvetlenül a norma rendelkezése idézi elő. Ld. SZALBOT Balázs: Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz. *De iurisprudentia et iure publico*, 2013/ 2. 15.

⁷⁶ A 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, indokolás [89] bekezdésében elvi érveléssel kimondta, hogy: „mindazok az indítványi elemek, melyek nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítják, hanem valamely államcél vagy egyéb alaptörvényi rendelkezés megsértésének megállapítására irányulnak, alkotmányjogi panasz keretében nem bírálhatók el.” Hasonlóképpen államszervezési elvekre, úgy mint az Alaptörvény C) cikkében meghatározott hatalmi ágak elválasztásának elvére az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz nem alapítható, vö. 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, indokolás [20], 6/2013. (III. 1.) AB határozat, indokolás [204], 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, indokolás [14].

⁷⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdés. Közvetlen hatályosulás hiányában a kivételes alkotmányjogi panasz előterjesztésének nincs helye, vö. 3071/2013. (III. 14.) AB végzés.

⁷⁸ TRÓCSÁNYI–SCHANDA (2012) i. m. 362.

⁷⁹ Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan, illetve száznyolcvan napos szubjektív határidő mellett objektív határidőt is tartalmaz az Abtv.: a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, vagy az Alaptörvénybe ütköző norma hatályba lépésétől számított 180 nap elteltével alkotmánybírói eljárás megindításának nincs helye. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (4) bekezdés.

⁸⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (1) bekezdés.

⁸¹ KADLÓT Erzsébet: Az indítványok szűréséről. *Alkotmánybírói Szemle*, 2012/1. 98.

⁸² 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Stumpf István különvéleménye, [14]–[18].

Naszladi Georgina szerint ezért a hathónapos határidő jogalkotó által történő meghosszabbítása indokolt lenne, ha e határidőt továbbra is a norma hatálybalépésétől, és nem hatályosulásától kellene számítani.⁸³

Ugyan megszűnt az *actio popularis* jogintézménye, az Abtv. lehetőséget ad arra, hogy a korábbi ilyen jellegű indítványokat a kérelmezők gyors alkotmányjogi panasz formájában nyújtsák be, ha új panaszukat a gyors alkotmányjogi panaszra irányadó szabályoknak megfelelően terjesztik elő. Különösen a közvetlen érintettség feltétele kell teljesüljön,⁸⁴ nevezetesen a jogsérelem tényleges, és nem csak valószínűsíthető kell legyen. Jövőben bekövetkező jogsértés megelőzésére hivatkozva nem terjeszthető elő ilyen indítvány.⁸⁵ A közvetlen alkotmányjogi panasz alkalmas is lehetne a megszüntetett *actio popularis* pótlására – ugyanis a panasz a normakontroll és jogorvoslat jegyeit is magán hordozza –, a jogorvoslati funkcióból származó előny azonban nem tud érvényesülni, ha az Alkotmánybíróság szigorúan értelmezi a befogadási feltételeket.⁸⁶ Mivel a kivételes panasz „közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól.”⁸⁷

Ami a közvetlen alkotmányjogi panasz gyakorlati érvényesülését illeti, az alábbi megállapításokat tehetjük. Egyes ügyek közelebb állnak az *actio popularis* jogintézményéhez. Ilyen esetekben a norma alapján meglehetősen széles indítványozói kör terjeszthet elő alkotmányjogi panaszt. A vizsgálat a szabályban megjelenő alkotmányellenességet kívánja megszüntetni, így a jövőbe tekintő jelleg miatt a múltban esetleg bekövetkezett jogsérelemek orvoslása háttérbe szorul. A skála másik végén pedig olyan ügyeket találunk, amelyekben az alapjogsérelem múltban bekövetkezett, egyszerű törtenésből ered. Mivel az Alkotmánybíróság döntése ilyen esetekben a jövőre tekintettel legfeljebb erkölcsi elégtelként szolgálhat, így a jogvita elbírálása múltra visszanyúló rendezést követel meg.⁸⁸

3. Az Alaptörvény⁸⁹ és az Abtv. újítása a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése. A törvény indokolása szerint az alkotmányjogi panasz ezen típusa egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amelynek keretében a legsúlyosabb alkotmányos jogsértések esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő bírói döntés meghozatalára.⁹⁰ Ez alapjogvédelmi szempontból nagy előrelépésnek tekinthető, mivel az

⁸³ NASZLADI (2016) i. m. 109.

⁸⁴ BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. 90.

⁸⁵ KELEMEN Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 2011/4. 90.

⁸⁶ CHRONOWSKI (2014) i. m. 91.

⁸⁷ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, indokolás [18].

⁸⁸ KÖBLÖS Adél: A kivételes panasz szerepe az alkotmányos jogok védelmében. *Acta Juridica et Politica*, 2015/1. 196.

⁸⁹ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont.

⁹⁰ T/4424. számú törvénytervezet az Alkotmánybíróságról, általános indokolás. A jogállamiság Alaptörvény B) cikkében foglalt követelményére azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak kivéte-

Alkotmánybíróság hatásköre nemcsak alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére terjed ki, hanem a normák értelmezésével és alkalmazásával szemben is felléphet.⁹¹ Ebben az esetben az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülhetnek,⁹² ezért ez az eljárás különleges jogorvoslati eljárásnak minősül.⁹³ Az alkotmányjogi panasz ezen típusánál az Abtv. nem csupán az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben való érintettséget követeli meg – amely szükséges, de nem elégséges követelmény –, hanem az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás közötti összefüggést is feltételezi.⁹⁴ A taláros testület következetes gyakorlata szerint, ha a panasz nem felel meg a határozottság követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény rendelkezéseinek pusztá felsorolása – indokolás hiányában – ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására.⁹⁵

Az Alkotmánybíróság e hatáskör gyakorlása során alapjogot sértő bírói döntést vizsgál felül, amely az ügy érdemében hozott döntés vagy bírósági eljárást befejező egyéb döntés lehet,⁹⁶ amely által a bíróságok jogalkalmazó és jogértelmező tevékenysége rendkívül szigorú alkotmányos kontroll alá kerül.⁹⁷ Ennek keretében az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a jogszabály alkalmazása során az alapügyben eljáró bíróság az Alaptörvényben meghatározott jogok alkotmányos tartalmát figyelembe veszi-e.⁹⁸ A testületnek azonban gondoskodnia kell arról, hogy az igazságszolgáltatásba csak az alkotmányosság tekintetében avatkozzon be,⁹⁹ mivel kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja felül a bírói döntést.¹⁰⁰ Nem avatkozhat be a bíróságok

les esetben lehet alkotmányjogi panaszt alapítani, nevezetesen a visszaható hatály tilalmának, illetve a kellő felkészülési idő követelményének hiánya esetén, vö. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, indokolás [14], ezt erősítette meg a 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, indokolás [17], 3027/2017. (II. 17.) AB végzés, indokolás [10], IV/991/2017. sz. AB határozat, indokolás [21]. Ez a megfogalmazott elv érvényesül az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti gyors alkotmányjogi panasz esetén is, vö. 2051/2016. (III. 22.) AB határozat, indokolás [14], 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, indokolás [72].

⁹¹ Ez valamennyi jogág eljárására kiterjed, legyen szó a polgári jog, a közigazgatási jog, vagy a büntetőjog értelmezéséről. Ld. Fruzsina GÁRDOS-OROSZ: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint. *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 53., No 4., 2012. 310.

⁹² TILK–NASZLADI (2015) i. m. 67.

⁹³ BALOGH Zsolt – MAROSI Ildikó: Vonzások és taszítások – Bíróságok között. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. 77.

⁹⁴ 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, indokolás [17].

⁹⁵ Vö. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, indokolás [212], IV/1066/2017. (X. 16.) AB végzés, indokolás [6].

⁹⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §.

⁹⁷ DARÁK Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1. 70.

⁹⁸ NASZLADI (2016) i. m. 73.

⁹⁹ NASZLADI (2016) i. m. 72.; az Alkotmánybíróság olyan megállapítást tett, amely szerint „mindaddig tartózkodik attól, hogy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]}, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; megerősítve: 3208/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}.” 14/2015. (V. 26.) AB határozat, indokolás [51].

¹⁰⁰ 20/2016. (X. 28.) AB határozat, indokolás [64], Czine Ágnes alkotmánybírói különvéleménye.

olyan tevékenységébe, amikor esetleg jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor,¹⁰¹ és nem járhat el burkoltan negyedfokú bíróságként, hiszen ez ellentétben áll mind a hatalommegosztás elvével, mind a testületnek az Alaptörvényben meghatározott feladatkörével.¹⁰² A testület következetes gyakorlata értelmében ugyanis a hatásköre nem terjed ki a rendesbíróság által megállapított tényállás megkérdőjelezésére, a felhozott bizonyítékok megalapozott voltának vizsgálatára.¹⁰³ Ha azonban „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.”¹⁰⁴

Az alkotmányjogi panasz e típusánál is megköveteli a normaszöveg a jogorvoslati lehetőségek kimerülését vagy hiányát. Ebben a tekintetben merül fel a rendes és rendkívüli jogorvoslat kérdése: a legkedvezőbb megoldás az, hogy a felülvizsgálati eljárás lefolytatása is beletartozik a jogorvoslati lehetőségek kimerítésébe.¹⁰⁵

A panaszt a sérelmezett döntés közlésétől számított 60 napon belül lehet előterjeszteni. A döntés közlésének elmaradása esetén e határidőt a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmétől kell számítani.¹⁰⁶ A testület ebben a vonatkozásban a legfőbb jogorvoslati fórumként jár el, viszont csak alkotmányossági szempontból vizsgálja a bíróságok aktusait.¹⁰⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a benyújtási határidő tekintetében az a nézet vált általánossá, hogy méltánytalan az ügyfelekkel szemben, ha az egyébként időben elküldött beadványok a posta hibájából érkeznek a törvényben meghatározott határidőn túl. Ez Juhász Imre alkotmánybíró véleménye szerint viszont nem méltányossági kérdés, hiszen az alkotmányjogi panasz előterjesztésével az Alkotmánybíróság előtt egy új, szuverén eljárás indul, amely nem tekinthető az alapügyben lefolytatott eljárás részének. Ebből következően az alkotmányjogi panasz benyújtási határideje nem lehet eljárásjogi jellegű.¹⁰⁸

A taláros testület állandó gyakorlata szerint a bírói döntések felülvizsgálatát lehetővé tevő, Abtv. 27. §-ában rögzített valódi alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28.

¹⁰¹ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, indokolás [14], 14/2015. (V. 26.), indokolás [54], 2/2017. (II. 10.) AB határozat, indokolás [35].

¹⁰² 20/2016. (X. 28.) AB határozat, indokolás [69], Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye. Azt az álláspontot, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság nem tekinti magát negyedfokú bíróságnak, már 2012-ben megfogalmazta a testület, vö. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, indokolás [28]. Ezt a meggyőződést a későbbiek során is következetesen hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, lásd 3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, indokolás [20], 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, indokolás [19]. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró véleménye ezt a tényt kiegészíti azzal, hogy a helytelennek vélt bírói jogértelmezés, vagy jogalkalmazás kizárólag a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozással történő megtámadása olyan „szuperbíró” funkcióval ruházná fel az Alkotmánybíróságot, amelyet a testület jellemzően visszautasít, vö. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, indokolás [34], Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.

¹⁰³ 3242/2016. (XI. 8.) AB végzés, indokolás [22]; 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, indokolás [25].

¹⁰⁴ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, indokolás [18].

¹⁰⁵ BALOGH–MAROSI (2012) i. m. 76.

¹⁰⁶ BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ (2012) i. m. 91.

¹⁰⁷ TILK–NASZLADI (2015) i. m. 68.

¹⁰⁸ 15/2015. (V. 29.) AB határozat, indokolás [50], Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye.

cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény,¹⁰⁹ amelynek elbírálása során az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alaptörvényben elismert alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Ebből az következik, hogy a testület feladatköréhez tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel.¹¹⁰

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével a hatáskörökben egy meghatározó mértékű hangsúlyeltolódás tapasztalható: ezen jogintézmény alkotmányjogba történő integrálása olyan új egyensúlyt alakíthat ki, amelyben nagyobb hangsúlyt kaphat az egyéni jogvédelem, az alapvető jogok hatékony érvényesülése.¹¹¹ Az új hatásköri katalógus és az alkotmányjogi panasz Paczolay Péter álláspontja szerint semlegessé és függetlenné teszi az Alkotmánybíróságot, ennek következtében egyfajta közeledés vehető észre a bírói hatalmi ághoz,¹¹² amely együttműködés az előfeltétele a hatáskör hatékony érvényesülésének.¹¹³ Olyan tendencia figyelhető meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy a korábbi absztrakt vizsgálati szintről a konkrét ügyek alkotmányossági megítélése felé mozdult el.¹¹⁴ Ezt a megállapítást támasztja alá, hogy az alkotmányjogi panaszok elbírálása alapján létrejön egy „bírói alkotmányos joganyag”, amely hatást gyakorolhat a bírói gondolkodásmódra. E fokozatosan fejlődő, alakuló joganyagot a bíróságoknak a jobb és elfogadhatóbb döntések meghozatala érdekében kell felhasználnia, hogy a későbbiekben egyre kevésbé merüljenek fel alapjogi aggályok egy-egy bírói döntéssel szemben.¹¹⁵

2.4. A választási eljárásokra vonatkozó speciális szabályok

Régi típusú, illetve valódi alkotmányjogi panasz terjeszthető elő választási ügyben a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen. A panaszt a sérelmezett döntés közzétételétől¹¹⁶ számított három napon belül lehet benyújtani a testülethez. Az ügyintézési határidő ilyen esetekben három munkanap.¹¹⁷

E szabályok alkalmazandók az országos népszavazási eljárásban a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz vonatkozásában, azzal az eltéréssel, hogy az ügyintézési határ-

¹⁰⁹ Vö. 3/2015. (II. 2.) AB határozat, indokolás [18].

¹¹⁰ 14/2015. (V. 26.) AB határozat, indokolás [51].

¹¹¹ PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2014/1. 107.

¹¹² PACZOLAY (2012) i. m. 69.

¹¹³ BALOGH–MAROSI (2012) i. m. 73.

¹¹⁴ BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ (2012) i. m. 90.

¹¹⁵ A Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1. számú összefoglaló véleménye, 195.

¹¹⁶ A közlés a tisztességes eljáráshoz való jog egyik fontos alkotóeleme, ehhez pedig az szükséges, hogy a közlés olyan formában történjen, amely az érintett számára tényleges értesülést tesz lehetővé, vö. 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, illetve 6/2017. (III. 10.) AB határozat, indokolás [44], Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

¹¹⁷ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 233. §.

idő ez utóbbi esetben öt munkanap.¹¹⁸ Az Alkotmánybíróság a népszavazásokat érintően megállapította, és alkotmányos követelménynek minősítette, hogy egy népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőre jogosult személy is benyújthatja.¹¹⁹

2.5. Ügyészi részvétel az alkotmányjogi panasz eljárásokban

Az Abtv. egy speciális jogintézményt hozott létre az alkotmányjogi panasz keretein belül, amelyet a legfőbb ügyész vehet igénybe. A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.¹²⁰ Ez az ügyészi indítványozási jog tehát nem terjed ki a valódi alkotmányjogi panaszra. Azonban egyetérthetünk Kelemen Katalin gondolatával, amely szerint nem világos, miért tesz ilyen jellegű korlátozást az Abtv., ugyanis a jogszabály értelmében nemcsak alkotmányellenes jogszabály, hanem konkrét ügyben hozott bírói döntés is egyéni jogsérelmet okozhat.¹²¹ Azonban hiába teszi lehetővé a szabályozás a legfőbb ügyész fent említett előterjesztési jogosultságát, ilyen irányú indítvány az Alkotmánybírósághoz nem érkezett.

2.6. Általános eljárási szabályok

Az alkotmányjogi panaszt a főszabálytól eltérően az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani, amelyet a bíróság a taláros testülethez továbbít. Ez a rendelkezés azonban nem alkalmazandó a gyors alkotmányjogi panaszra.¹²² Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az alkotmányjogi panaszban foglalt kérelem abban az esetben határozott, ha egyértelműen megjelöli a) az Alaptörvény vagy törvény rendelkezéseit, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, valamint amely a panaszos jogosultságát megalapozza, b) az eljárás megindításának indokait, nevezetesen az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét, c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, e) annak indokolását, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabály rendelkezése, vagy bírói döntés miért ütközik az Alaptörvény rendelkezésébe, valamint f) annak kifejezett kérelme, hogy az Alkotmánybíróság a normát vagy bírói döntést megsemmisítse.¹²³

¹¹⁸ A népszavazási eljárásról, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 79. § (3) bekezdés.

¹¹⁹ 15/2017. (VI. 30.) AB határozat.

¹²⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (3) bekezdés.

¹²¹ KELEMEN (2011) i. m. 89–90.

¹²² Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 53. § (2)–(3) bekezdés.

¹²³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 52. § (1) és (1b) bekezdés.

Amennyiben az indítvány ezen formai és tartalmi kritériumokat nem kellő pontossággal tartalmazza, és a hiánypótlás sem vezet eredményre, a taláros testület az alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2.6.1. Az Alkotmánybíróság tagjának kizárása

A polgári- és a büntetőeljárásban tapasztalható kizárási szabályokhoz hasonlóan az Alkotmánybíróság eljárása során is felmerülhetnek kizárási okok. Az alkotmányjogi panasz elbírálásában ugyanis nem vehet részt az Alkotmánybíróság azon tagja, aki az indítványozónak vagy jogi képviselőjének a hozzátartozója, vagy az eljárás tárgyát képező alapeljárásban félként vagy egyéb módon, a bírói döntés meghozatalában bíróként részt vett, illetve akitől az ügy tárgyával összefüggő személyes és közvetlen érintettsége okán az ügyben pártatlan, tárgyilagos, elfogulatlan döntés nem várható. A kizárási ok fennforgását az Alkotmánybíróság tagja haladéktalanul köteles bejelenteni, de a panaszos is előterjeszthet erre irányuló indítványt a testület határozathozataláig.¹²⁴

2.6.2. Az indítványok szűrését segítő eszközök

Általános – nemcsak Magyarországon, hanem nemzetközi szinten is megfigyelhető – tendencia az alkotmányjogi panasz vonatkozásában, hogy döntő többségében ilyen irányú indítványok érkeznek a taláros testülethez, amely rendkívül megterheli az alkotmánybíróság munkáját. Ennek orvoslására a jogalkotó különböző szűrőmechanizmusokat vezetett be, nevezetesen az ún. befogadási eljárást, valamint a – később megszüntetésre kerülő – ügyvédkenyszer előírását.

2.6.2.1. A BEFOGADÁSI ELJÁRÁS

Az alkotmányjogi panaszok nagy számára tekintettel az Abtv. egy befogadási eljárást vezetett be, ahol az Alkotmánybíróság eldönti, mely ügyekkel foglalkozik érdemben, és mely indítványokat utasítja vissza érdemi vizsgálat lefolytatása nélkül.¹²⁵ Ez az intézmény lényegét tekintve a 2012 előtti alkotmányjogi panasz érdemi elbírálhatóságát eldöntő vizsgálattal hozható párhuzamba, azzal az eltéréssel, hogy az újabb gyakorlatban hangsúlyosabban merül fel az a probléma, hogy a taláros testület a bekövetkezett jogsérelmet képes-e orvosolni a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló eljárásával.¹²⁶ A befogadhatóság tekintetében hasonló feltételeket állapít meg a szabályozás, mint Németországban, nevezetesen a személyes, aktuális és közvetlen érintettség,¹²⁷ illetve az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kér-

¹²⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 62. §.

¹²⁵ BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ (2012) i. m. 93.

¹²⁶ GÁRDOS–OROSZ (2014) i. m. 88.

¹²⁷ Az érintettséget az Alkotmánybíróság szerint akkor lehet megállapítani, ha „a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.”

dés meglétének követelményét.¹²⁸ E feltételek a régi típusú, valamint a valódi alkotmányjogi panasz vonatkozásában könnyebben érhetőek tetten, mivel ezen esetekben a panasz tárgya bírói döntés, ezzel szemben a gyors alkotmányjogi panasznál nehezebben szűrhető ki az indítványozási feltételek.¹²⁹

A tág értelemben vett befogadási eljárás két nagy részre osztható: az ún. előzetes szűrésre (előkészítő eljárásra), valamint a szignálást követő szűrésre. Az előzetes szűrés is két egységből tevődik össze. Először a főtitkár vizsgálja meg az indítványt: mindennek előtt tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő bíróságtól, hogy a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, illetve perújítás folyamatban van-e, továbbá született-e döntés a jogerős ügydöntő határozat végrehajtásának felfüggesztéséről.¹³⁰ Vizsgálódása következtében megállapítja, hogy megfelel-e a panasz az Abtv.-ben rögzített formai és tartalmi követelményeknek. Amennyiben e feltételek nem teljesülnek, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, 30 napos határidő tűzésével. E határidő eredménytelen eltelte, vagy ismételt hiányosság esetén érdemi vizsgálatra nem kerül sor.¹³¹ A főtitkár e feladatkört vagy önállóan végzi el, vagy az egyesbírói eljárást készíti elő. Az egyesbíró egyrészt olyan kérdésben dönthet, amikor a főtitkári hatáskörben tett intézkedések ellenére a panaszos az eljárás további folytatásához ragaszkodik, másrészt pedig azokban az esetekben, amelyek eldöntése *ab ovo* nem tartozik a főtitkár hatáskörébe. Az előzetes vizsgálati eljárás során intézkedés, illetve döntés hozható. A különbség a két fogalom között, hogy intézkedések megtételére bizonyos esetekben a főtitkár is jogosult – nevezetesen a panasz formai és tartalmi követelmények vizsgálatára –, míg döntések meghozatalára kizárólag az egyesbíró van felhatalmazva.¹³² Döntéshozatali jogkörében az egyesbíró hatásköre kiterjed az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasítására,¹³³ illetve az eljárás megszüntetésére.¹³⁴

Az ügy kiszignálását követően a panaszt az előadó alkotmánybíró késedelem nélkül megvizsgálja, és amennyiben a visszautasítás feltételei nem fedezhetőek fel az indítványban, a testületnek be kell fogadnia az előterjesztést.¹³⁵ Hiányosság tapasztalása

33/2012. (VII. 17.) AB határozat, indokolás [61]. E határozat indokolásának [66] pontja értelmében az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a kifogásolt norma alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények nem történtek, de a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a jogsérelem belátható időn belül bekövetkezik.

¹²⁸ A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés alternatív feltételek, a testület bármelyik megléte esetén befogadja az alkotmányjogi panaszt, vö. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, indokolás [30], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, indokolás [18], 3235/2017. (X. 3.) AB végzés, indokolás [25]. E feltételek teljesülésének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik, vö. 2/2017. (II. 10.) AB határozat, indokolás [26].

¹²⁹ GÁRDOS-OROSZ (2012) i. m. 37–38.

¹³⁰ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 26. § (2) bekezdés.

¹³¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 55. § (3) bekezdés.

¹³² KADLÓT (2012) i. m. 97.

¹³³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 55. § (4) bekezdésben meghatározott esetekben.

¹³⁴ KADLÓT (2012) i. m. 101.

¹³⁵ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 30. § (1) bekezdés.

esetén az előadó alkotmánybíró hiánypótlásra szólítja fel a panaszost.¹³⁶ A panasz befogadhatóságáról az érdemi döntést pedig az Alkotmánybíróság egyik öttagú tanácsa hozza meg.¹³⁷ Ennek keretében a szignált bíró, illetve a tanács már a panasz formai és tartalmi szűrését végzi. Ez tekinthető a szűkebb értelemben vett befogadási eljárásnak. A befogadás elbírálását érintő indokolt döntés már olyan jellegű tartalmi kérdésekre válaszol, amelyek az ügy érdemi elbírálását tehetik szükségessé.¹³⁸ Az Abtv. egy általános felhatalmazást ad – „minden olyan ügyben” – arra, hogy a teljes ülés bírálja el az alkotmányjogi panasz befogadását, amennyiben az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok fennforgása azt indokolja.¹³⁹

A befogadási eljárásra vonatkozó ügyintézési határidőt illetően az Ügyrend tartalmaz részletszabályokat: alkotmányjogi panasz indítványozása esetén az Alkotmánybíróság a főtítkárnak az eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától számított 120 napon belül dönt az indítvány befogadhatóságáról. Az egyesbíró, illetve a tanács eljárását úgy kell lefolytatni, hogy a befogadásról szóló döntés meghozatala, és az azt megelőző valamennyi eljárási cselekmény elvégzése e határidőn belül megtörténjen.¹⁴⁰

A panasz visszautasítása esetén a tanács rövidített indoklással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.¹⁴¹ Ezen okokat az Ügyrend sorolja fel, nevezetesen a) nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érint a panasz, b) az indítványban foglalt alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság már korábban elbírálta, c) az előterjesztő érintettsége hiányzik, vagy nem az arra jogosult nyújtotta be az indítványt, d) elkészttség, és az igazolási kérelem nem vezetett eredményre, e) jogorvoslati lehetőségek nem merültek ki, f) a testületnek nincs az érintett kérdés elbírálására hatásköre, g) a hiánypótlás vagy más nyilatkozattétel elmaradása, amely ellehetleníti az ügy eldöntését, h) egyéb törvényi feltételek hiánya.¹⁴² Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt abban az esetben fogadja be az előzetes szűrőeljárás lefolytatása után, ha a megtámadott bírói döntést az alaptörvény-ellenesség érdemben befolyásolja, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés merül fel.¹⁴³ Ez utóbbi feltétel szó szerint a német szabályozást veszi át,¹⁴⁴ amely az objektív jogvédelmi funkciót tölti be, így az Alkotmánybíróság eljárásának célja az alkotmányjogi jellegű kérdések tisztázása. A másik kritérium vonatkozásában a vizsgálat arra terjed ki, hogy az

¹³⁶ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 33. § (1) bekezdés.

¹³⁷ A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői – Magyar szabályozás. *Alkotmánybírói Szemle*, 2011/2. 74–75.

¹³⁸ KADLÓT (2012) i. m. 102.

¹³⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 50. § (2) bekezdés f) pont.

¹⁴⁰ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 53. § (1) bekezdés.

¹⁴¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. § (1) bekezdés.

¹⁴² Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 30. § (2) bekezdés.

¹⁴³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 29. §.

¹⁴⁴ A Német Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény 93a. § (2) bekezdés a) pont.

indítványnak esetlegesen helyt adó döntés kihat-e az alapügyben meghozott bírósági határozatra, megváltoztathatja-e annak jogi státuszát. E szabály Németországban érvényesülő párja arra irányul, hogy amennyiben a panaszos a testület érdemi döntése hiányában különösen súlyos hátrányt szenvedne, az indítvány befogadásra kerül.¹⁴⁵

Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően 180 napon belül az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti. Azonban e határidőt az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök meghosszabbíthatja.¹⁴⁶ Az Alkotmánybíróságnak az előbb említett 120, illetve 180 napos határidő betartásáról úgy kell gondoskodnia, hogy az ésszerűség követelménye maradéktalanul teljesüljön.¹⁴⁷

E szigorú szűrőeljárás következménye, hogy a taláros testület kizárólag a legfontosabb, érdemi elbírálásra alkalmas előterjesztésekkel kell foglalkozzon, így az ügyteher csökkenő tendenciát mutathat, az Alkotmánybíróságot pedig megvédi attól, hogy átvegye a rendesbíróságok szerepét, amelyek elsődlegesen az alapjogok védelmének funkcióját látják el.¹⁴⁸ A panaszos szempontjából tekintve viszont még körültekintőbben, a törvényi előírásoknak megfelelően kell az alkotmányjogi panasz tartalmát megfogalmazni.¹⁴⁹

Noha megjelentek a jogirodalomban olyan álláspontok, amelyek szerint az Alkotmánybíróság – amerikai mintára, erős mérlegelési jogot alkalmazva – az alkotmányjogi panaszok között fontossági alapon, szabadon válogathat, ez mégsem vált különösebben hangsúlyossá, és az Abtv., illetve az Ügyrend is akként rendelkezik, hogy a taláros testület nem jogosult az indítványok közötti válogatásra, e tekintetben nincs diszkrecionális jogköre.¹⁵⁰ A meglévő szűrőeljárásra vonatkozó szabályozás inkább a német mintát követi.¹⁵¹

2.6.2.2. AZ ÜGYVÉDKÉNYSZER ELŐÍRÁSA

Az indítványok szűrésére szolgált továbbá a jogi képviselő előírása – amelyet igazolni kellett – alkotmánybírósági eljárások, így az alkotmányjogi panasz esetén is. Az Alaptörvény és az új Abtv. hatálybalépésekor az eljárás egésze alatt kötelező volt a jogi képviselő, minden előterjesztést, beadványt, azok mellékleteit is a jogi képviselőnek aláírásával el kellett látnia. Jogi képviselőként ügyvéd (ügyvédi iroda), európai közösségi jogász, jogtanácsos, illetve jogvédő társadalmi szervezetek képviselője járhatott el.¹⁵² Az ügyvédkényszer bevezetésének indoka részben az Alkotmánybíróság hatáskörének

¹⁴⁵ VISSY (2012) i. m. 31.

¹⁴⁶ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 53. § (2)–(3) bekezdés.

¹⁴⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (5) bekezdés.

¹⁴⁸ SOMODY–VISSY (2012) i. m. 102.

¹⁴⁹ NASZLADI (2016) i. m. 102.

¹⁵⁰ A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői – Magyar szabályozás. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/2. 74.

¹⁵¹ KADLÓT (2012) i. m. 96.

¹⁵² NASZLADI (2016) i. m. 103.; A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői – Magyar szabályozás. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/2. 75.

átalakulása, nevezetesen a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményének meghonosítása, valamint a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll (*actio popularis*) megszüntetése volt.¹⁵³

E szabályozás bármennyire is a panaszok szakmaiságát kívánta előmozdítani, és hozzájárult volna az ügyteher csökkenéséhez,¹⁵⁴ viszont a panaszosok alapjogai szempontjából meglehetősen aggályosnak tekinthető: eltántoríthatja ugyanis az állampolgárt alkotmányjogi panasz előterjesztésétől, mert az ügyvédkényszerhez kapcsolódó többletterheket már nem tudja vállalni.¹⁵⁵

Az alapvető jogok biztosa felismerte e visszas helyzetet, mivel az Abtv. előírta az ügyvédkényszer az alkotmányjogi panasz eljárás során, viszont a jogi segítségnyújtásról szóló törvény¹⁵⁶ kizárta a jogi segítségnyújtás igénybevételét. Mindezek tükrében az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult, mivel álláspontja szerint a rendelkezés hátrányosan különbözteti meg azokat, akik az ügyvédi költségeket nem tudják viselni, és egyedüli jogorvoslatként csupán az alkotmányjogi panaszt vehetnék igénybe. A testület azt állapította meg, hogy a szabályozás nincs összhangban az Alaptörvénnyel, és a vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette.¹⁵⁷ A jogalkotó pedig a határozatban foglaltakra tekintettel döntött úgy, hogy nem a jogi segítségnyújtás lehetőségét teremti meg, hanem hatályon kívül helyezi az ügyvédkényszer. Így 2013 augusztusától kikerült a kötelező jogi képviselő előírása az Abtv.-ből, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyáltalán ne lehetne eljárni jogi képviselővel.¹⁵⁸ Ha viszont a panaszos jogi képviselőt hatalmaz meg, a fenti kötelezettségek terhelik.¹⁵⁹

2.6.3. A Kúria felülvizsgálati eljárása és az alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz előterjesztése esetén csupán a rendes jogorvoslatok kimerítését követeli meg, ugyanis az Ügyrend értelmében a régi és a valódi alkotmányjogi panasz tekintetében a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra, mivel a panasz abban az esetben is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását is lehetővé teszi.¹⁶⁰ Ha viszont az alkotmányjogi panaszt jogerős döntés

¹⁵³ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, indokolás [16].

¹⁵⁴ Az 1990-es évek első felében készült felmérés szerint azonban a jogvégzett és jogi diplomával nem rendelkező indítványozók között nem volt érdemi különbség abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság megállapította-e az alkotmányellenességet. Ld. BALOGH Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma. *Alkotmánybírási Szemle*, 2011/1. 77.

¹⁵⁵ Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – Társaság a Szabadságjogokért: Az új Alkotmánybíróságról szóló szabályozás elemzése. 2011. október 28. <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/ABTV-elemzes-20111027-final.pdf>, 10.

¹⁵⁶ 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról.

¹⁵⁷ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat.

¹⁵⁸ NASZLADI (2016) i. m. 104–105.

¹⁵⁹ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 27. §.

¹⁶⁰ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 32. § (1) bekezdés.

ellen nyújtották be, az ugyanabban az alapügyben hozott kúriai döntéssel szemben panasz előterjesztésének már nincs helye.¹⁶¹ Nincs helye továbbá alkotmányjogi panasz indítványozásának abban az esetben sem, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet még nem bírálta el, valamint ha a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatot hozott. Ez utóbbi esetben az Alkotmánybíróság az egyéb feltételek vizsgálata nélkül utasítja vissza az előterjesztést.¹⁶²

A taláros testület a párhuzamos eljárás kérdését a 11/2016. (VI. 15.) AB végzésében értelmezte. Az Alaptörvény rendelkezéseiből azt vezette le, hogy alkotmányjogi panaszeljárásokban a Kúria számára az alkotmánybíróság döntése nem lehet előkérdés, amely miatt az alapeljárást fel kellene függeszteni. Ez azonban azt nem zárja ki, hogy a taláros testület a befogadási eljárást lefolytassa. A párhuzamos eljárás elkerülése végett az előadó alkotmánybíró mérlegelése alapján a régi típusú alkotmányjogi panaszeljárást kivételesen szüneteltetheti, valódi panasz esetén szünetelteti.¹⁶³ Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Ügyrend szabályaiból az következik, hogy a felülvizsgálati kérelem benyújtása nem kötelező, ezért annak hiánya nem, a már megindult felülvizsgálati eljárás viszont akadálya az alkotmányjogi panaszeljárás lefolytatásának, mivel a jogorvoslati lehetőségek csak akkor minősülnek kimerítettnek, ha a felülvizsgálati döntést a Kúria már meghozta. Ha ugyanis a Kúria hatályon kívül helyező határozatot hoz, az Alkotmánybíróság eljárása okafogyottá válna, tehát a folyamatban lévő felülvizsgálat esetén a Kúria döntését megelőző alkotmánybíróági döntéshozatal idő előtti lenne. Mindezekből pedig az következik, hogy a Kúria döntése az Alkotmánybíróság eljárásának minden esetben előfeltétele.¹⁶⁴

2.7. Az alkotmányellenesség jogkövetkezményei

„Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokban kiemelt feladatának tekinti, hogy a jogszabályoknak olyan értelmezését fogadja el, amely összhangban áll az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesülésével. Ennek során – az Abtv. 46. § (3) bekezdésében előírtakra figyelemmel – az Alkotmánybíróság kötelessége, hogy a hatáskörei gyakorlása során megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeket a jogszabályok értelmezése és alkalmazása során a jogalkalmazóknak feltétlenül szükséges érvényesíteniük.”¹⁶⁵

¹⁶¹ NASZLADI (2016) i. m. 113.

¹⁶² Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 32. § (3) bekezdés.

¹⁶³ Az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 30. § (3) bekezdés.

¹⁶⁴ 11/2016. (VI. 15.) AB végzés.

¹⁶⁵ 2/2017. (II. 10.) AB határozat, indokolás [28].

Mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ha egy rendesbíróság jogerős ítéletében nem tartja tiszteletben az Alaptörvény autentikus értelmezését, a taláros testület erre irányuló alkotmányjogi panasz esetén felülvizsgálja, szükség esetén megsemmisíti azt.¹⁶⁶

Erre tekintettel amennyiben a taláros testület az érdemi eljárás lefolytatását követően arra a következtetésre jut, hogy az alkotmányjogi panasz megalapozott, és Alaptörvénybe ütközés állapítható meg, a megtámadott jogszabályt vagy bírói döntést megsemmisíti.

2.7.1. Abtv. 26. § (1) bekezdés

Régi alkotmányjogi panasz sikeressége esetén a kifogásolt jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.¹⁶⁷ A megsemmisített jogszabály vagy annak rendelkezése az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának hivatalos közlönyben történő közzétételét követő napon hatályát veszti, és ettől kezdve az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben sem alkalmazható. Ebből következően *ex nunc* hatályról beszélhetünk. A norma megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.¹⁶⁸ Az alkotmányjogi panasz így főszabály szerint szubjektivitásra irányul.¹⁶⁹ Vannak azonban kivételek e szabály alól, egyrészt az Alkotmánybíróság a fentiekől eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénybe ütköző jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme,¹⁷⁰ a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező panaszos különösen fontos érdeke indokolja;¹⁷¹ másrészt a taláros testület az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy annak egy rendelkezése semmisségből a terhelt/eljárás alá vont személy számára kedvezőbb ítélet születne.¹⁷²

2.7.2. Abtv. 26. § (2) bekezdés

Közvetlen alkotmányjogi panasz tekintetében az *ex tunc* hatályú megsemmisítés lehet a garancia az alapjogsérelem feloldásához,¹⁷³ mivel az alkotmányjogi panasz ezen tí-

¹⁶⁶ 16/2016. (X. 20.) AB határozat, indokolás [25].

¹⁶⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 41. § (1) bekezdés.

¹⁶⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (1)-(3) bekezdés.

¹⁶⁹ NASZLADI (2016) i. m. 115.

¹⁷⁰ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmében annak legfontosabb öre, védelmezője.

¹⁷¹ Ilyen esetben akár *ex tunc* vagy *pro futuro* megsemmisítés sem elképzelhetlen. In: SZALBOT (2013) i. m. 5.

¹⁷² Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (4) és (6) bekezdés.

¹⁷³ Az *ex tunc* hatályú megsemmisítés tartalma, hatása azonban nem teljesen tisztázott. Vö. BALOGH-BÉKESI Nóra: „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskörelemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/10. 427.

pusánál gyakran előfordul, hogy a sérelem egyszeri, múltban bekövetkezett esemény volt, amelynek orvoslása nem magától értetődő.¹⁷⁴ Ehhez még más szerv cselekménye is szükséges lehet. Az Alkotmánybíróság szerint

„bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság határozata önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje; más esetekben a jogsérelem orvoslására bírósági eljárás útján kerül sor a törvényben szabályozott módon (vö. Pp. 360–363. §, Be. 403–406. §). Az Alkotmánybíróság azonban – a hatalom megosztásának alkotmányos elvével összhangban – még alapvető jog sérelmének orvoslása érdekében sem alkothat jogot vagy járhat el egyedi ügyekben a bíróságok és hatóságok helyett; a döntéseinek jogkövetkezményeit csak az Alaptörvény és az Abtv. keretei között állapíthatja meg [Abtv. 39. § (3) bekezdés]. Különösen olyan esetekben, amelyekben az Alkotmánybíróság döntését nem előzte meg bírósági eljárás, előfordulhat, hogy nincs az indítványozó döntése alapján szabadon igénybe vehető, jogszabály által egyértelműen meghatározott eljárás a jogsérelem orvoslására. Ilyen esetekben a jogsérelem orvoslásához a feladatkörük szerint érintett hatóságok, illetve a jogalkotó tevőleges közreműködésére is szükség van. Az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó elsőrendű állami kötelezettségnek nem csak az Alkotmánybíróság, hanem minden állami (illetve közhatalmat gyakorló) szerv címzettje, ez a kötelezettségük közvetlenül az Alaptörvényből ered.”¹⁷⁵

A közvetlen alkotmányjogi panasz tehát nem feltétlenül szubjektív jogvédelmi eszköz, hanem azokra is kiterjed, akik a jogszabály hatálya alatt állnak. Ebből következően a jogrendszer alkotmányosságának fontossága kerül előtérbe, háttérbe szorítva az egyéni jogvédelmet.¹⁷⁶

2.7.3. Abtv. 27. §

A valódi alkotmányjogi panasz által megtámadott bírói döntés alaptörvény-ellenesége esetén az Alkotmánybíróság megsemmisíti a döntést, valamint megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is, illetve emiatt a Kúria perújítás engedélyezéséről határozhat. Ennek következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági alapeljárásban az alkotmányjogi kérdésben a testület határozata alapján kell eljárni.¹⁷⁷ Mindez abból az alaptörvényi kötelezettségből ered, hogy a rendesbíróság a konkrét ügyben alkalmazásra kerülő normák Alaptörvénnyel való összhangjának figyelembevételével kell határozzon, amelynek következtében tekintet-

¹⁷⁴ KÖBLÖS (2015) i. m. 192.

¹⁷⁵ 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, indokolás [46].

¹⁷⁶ SZALBOT (2013) i. m. 23.

¹⁷⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 43. §.

tel kell lennie az alapügy alapjogi vagy más alkotmányjogi jellegű vonatkozásaira, és döntését is ennek tükrében kell meghoznia.¹⁷⁸

Az alkotmányjogi panasz ezen típusa tekintetében kialakult következetes alkotmánybírói gyakorlat arra világít rá, hogy az Alkotmánybíróság az alapügyben eljáró bíróságok ítéleteit csak abban az esetben bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény által meghatározott értelmezési tartományt megsértik, és ennek következtében a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz.¹⁷⁹

Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt tükrözte, hogy ha egy bírói döntés alapjául szolgáló anyagi jogi norma alkotmányellenességét megállapította, rendelkezett a bírói döntés megsemmisítéséről is.¹⁸⁰ Ennek következtében a taláros testület gyakorlatában egybeestek az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, illetve a 27. §-án alapuló hatáskör-gyakorlás szempontjai. Így az Alaptörvénybe ütköző anyagi jogi szabály – bírói jogalkalmazási hiba meglététől függetlenül – megalapozta a bírói döntés alaptörvény-ellenességét is. E gyakorlattól a testület a későbbiek során eltért – Czine Ágnes alkotmánybíró véleménye szerint indokoltan, ugyanis csak abban az esetben lehetséges a megtámadott bírói döntés alkotmányellenességének megállapítása, és ennek következtében megsemmisítése, ha az alapügyben eljáró bíró maga vét olyan jogalkalmazási hibát, amely a döntés Alaptörvénybe ütközését alapozza meg. A 15/2015. (V. 29.) AB határozat rámutatott arra, hogy bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság határozata önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje, más esetekben a jogsérelem orvoslására a törvényben meghatározottak alapján bírósági eljárás útján kerül sor. A taláros testület azonban még alapvető jogok sérelme esetén sem járhat el a bíróságok vagy hatóságok helyett, a döntéseinek jogkövetkezményeit kizárólag az Alaptörvény és az Abtv. keretei között állapíthatja meg.¹⁸¹

3. Összegzés

Az emberi jogok védelme a XX. század második felétől egyre hangsúlyosabbá vált. Ezen alapjogvédelmi feladat ellátására jogosultak az alkotmánybírók, mivel a legtöbb ilyen testület egyik fontos hatásköre az alkotmányjogi panasz. E jogintézménnyel a panaszos alkotmánybíróhoz fordulhat, amennyiben közhatalmat gyakorló szerv aktuusa vagy mulasztása, illetve – ahol a valódi alkotmányjogi panasz ismert – az igazságszolgáltatás döntése alapjogában sérelmet okozott. A hatáskör jellegét vizsgálva az alábbiak állapíthatók meg. A magyar alkotmányjogi panasz jogintézményét a német

¹⁷⁸ KOVÁTS Beáta – SÜLYOK Tamás: A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírói Szemle*, 2016/2. 76.

¹⁷⁹ Vö. 3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, indokolás [22], 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, indokolás [19], 16/2016. (X. 20.) AB határozat, indokolás [16].

¹⁸⁰ Vö. 3086/2013. (III. 27.) AB határozat, indokolás [44]: „megállapította, hogy a [bíró] ítéletében az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályt alkalmazott, és ezáltal az indítványozónak az egyenlő méltóságú személyként való kezeléshez való joga sérült, [ezért] a jogerős bírói ítéletet megsemmisítette.”

¹⁸¹ Vö. 35/2014. (XII. 18.) AB határozat indokolás [46], 15/2015. (V. 29.) AB határozat, indokolás [41], 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, indokolás [70].

szabályozásból származtatta, amely mintául szolgált a többi rendszerváltó országnak is, de a német példa átvétele valójában 2012-től, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével vált teljessé. A nagy várakozások azonban nem realizálódtak maradéktalanul, Chronowski Nóra 2014-ben meglehetősen csalódottan, borúlátóan fogalmazott az alkotmányjogi panasz gyakorlatot érintő hatásairól.¹⁸² Ez valamilyen szinten megalapozott is volt, hiszen 2012 és 2015 között az Alkotmánybíróság alig-alig minősítette befogadhatónak a beérkező panaszokat.¹⁸³ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja kétarcúnak minősítette az alkotmányjogi panasz gyakorlatát, ugyanis nem igazolódtak be azok a vélekedések, amelyek szerint az ügyek döntő többségében az Alkotmánybíróságon dőlnek el, mivel rendkívül alacsony volt az eredményesnek minősülő alkotmányjogi panaszok száma, viszont bizonyos határozatokban érezhető a taláros testület „szuperbíró” volta, amikor egy mélyebb elemzés pontosabb képet fest a döntés alapjogi indokairól.¹⁸⁴

Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnökének legutóbbi, 2017. szeptember 20-án tartott előadásában ezzel szemben sikeresnek nevezte a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését követő időszakot, mivel a hatáskörök ez irányú változása eredményeként az Alaptörvény lehetővé tette, hogy a jogkeresők alapvető jogaik sérelme esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak közvetlen jogorvoslatért, és a tendenciákat is pozitívan értékelte, mivel töretlenül nő az előterjesztett alkotmányjogi panaszok száma – ezek döntő többsége az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz –, és a befogadott panaszok aránya is növekedett.¹⁸⁵

Általánosan tapasztalható jelenség, hogy az alkotmánybíróságok egyik legmegterhelőbb hatásköre az alapvető jogok sérelmének orvoslására irányuló indítványok elbírálása, emiatt rendkívül szigorú formai és tartalmi követelményeknek kell az előterjesztésnek megfelelnie ahhoz, hogy a testület befogadja azt. Ennek következtében a valóban sikeres alkotmányjogi panaszok aránya elenyésző. Mégis meghatározó fontosságú, hogy ha egy alkotmányos alapjog sérelme merül fel egy konkrét ügy kapcsán, biztosított legyen a panaszos számára a jogorvoslat lehetősége.

¹⁸² CHRONOWSKI (2014) i. m. 95.

¹⁸³ 2012-ben és 2013-ban a panaszok mindössze 0,3%-át, 2014-ben és 2015-ben pedig 4%-át fogadta be a taláros testület.

¹⁸⁴ A Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1. számú összefoglaló véleménye, 7.

¹⁸⁵ 2017. június 30-ig a naptári évben beérkezett alkotmányjogi panaszok befogadási aránya megközelítette a 80%-ot. Sulyok Tamás 2017. szeptember 20-i előadása: <http://alkotmanybirosag.hu/letoltesek/presentation-of-tamas-sulyok-president-of-the-constitutional-court-of-hungary-powerpoint.pdf>