

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz befogadási gyakorlata

Fröhlich Johanna – Gárdos-Orosz Fruzsina

Dátum

- [1] Az Ügyrend 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát az előadó alkotmánybíró késedelem nélkül megvizsgálja. Ha a panasz nem befogadható, az Alkotmánybíróság végzésben visszautasítja azt, egyébként az indítványt be kell fogadni. Az alábbiakban ismertetjük a befogadási eljárás során követett joggyakorlatot. Elsőként az Abtv. 26. § (1) bekezdésében található szempontok alapján tekintjük át a döntéseket.

1. „Egyedi ügyben érintett [személy vagy szervezet]”

- [2] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján indult alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozó egyedi bírósági eljárásban hozott döntést támadhat azon az alapon, hogy a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott. A befogadás során az érintettség vizsgálatát az Abtv. szövege külön is rögzíti. Az érintettség vizsgálata e panasz típus kapcsán alapvetően annak megállapítására szorítkozik, hogy a panaszos az általa támadott bírói döntésben félként szerepel-e vagy sem.
- [3] Az Abtv.-nek a törvény 26–31. §-hoz fűzött indokolása szerint ugyanakkor „[a]z érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva”. Az Alkotmánybíróság – igaz, az Abtv. 27. §-a szerinti panasz alapján – már foglalkozott például azzal a kérdéssel, hogy büntetőügyben a terhelt túl a sértett nyújthat-e be alkotmányjogi panaszt.¹
- [4] A bírói döntésben félként megjelenő panaszos érintettsége az alkotmánybírói gyakorlatban gyakran összefonódik a jogsérelem fennállásának vizsgálatával. Bár az „Alaptörvényben biztosított jog sérelméhez” kötődő befogadási feltételről alább külön szólnunk, itt is érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság már az érintettség eldöntéséhez is vizsgálja, hogy a jogsérelem a bírói döntésből fakad-e. Jó példa erre a különböző típusú fizetési kötelezettséget megállapító bírói döntések megtámadásának esetköre.² Az Alkotmánybíróság igazolhatónak tartotta például az indítványozó egyedi

[1] _____

¹ 2015. január 12-én kelt IV/141/2014. AB határozat; ld. [hivatkozás a fejezetre](#)

² A 3086/2013. (III. 27.) AB határozatban arra tekintettel fogadta be az Alkotmánybíróság az indítványt, hogy „a panasszal támadott bírói ítélet helybenhagyta a panaszos számára jogerős közigazgatási határozatban megállapított adófizetési kötelezettséget, az érintettsége az ügyben nem vitatható.” Indokolás [22]

ügyben fennálló érintettségét, amikor az indítványozót „örökösként fizetési kötelezettség” terhelte egy, az adóhatóság álláspontja szerint jogerős közigazgatási határozaton alapuló adóhátralék-megfizetési ügyben {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [23]}.

- [5] Az érintettség és a bekövetkezett jogsérelem mint befogadási feltétel összekapcsolódásán kívül még egy további elem jelent meg az alkotmánybírói gyakorlatban, mégpedig a jogsérelem orvosolhatóságának kérdése. Ezt a kritériumot azonban az alapvetően az Abtv. 29. §-ában szereplő alkotmányjogi jelentőségű kérdés elemzése körén belül tárgyaljuk.³ Látható, hogy az egyes befogadási kritériumok között az Alkotmánybíróság több esetben szoros összefüggést teremtett, így a különállónak tűnő feltételek valójában közvetlenül és kölcsönösen hatnak egymásra.

2. Az „[érintett] személy vagy szervezet”

- [6] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szövegszerűen is megjelenik, hogy az alkotmányjogi panaszt nemcsak természetes személy, hanem az egyedi bírói döntés által érintett szervezet is kezdeményezheti.
- [7] Az Alkotmánybíróság elismerte például egy szervezet Alaptörvényben foglalt joga sérelmének lehetőségét akkor, amikor az indítványozó közérdekű adatigényléssel összefüggő bírói döntésben alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását, és a jogszabály, illetve a bírói döntés megsemmisítését kérte.⁴ A hivatkozott ügyben az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy az alapügyben a bíróság a bejegyzett társadalmi szervezet perképességét elismerte, és keresetét érdemben, az eljárás minden szakaszában elbírálta.
- [8] Egy másik esetben azonban az Alkotmánybíróság visszautasította az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadását arra hivatkozva, hogy az érdekképviselői szervezet indítványozó nem a saját nevében nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, illetve nem a saját jogsérelmére hivatkozott, hanem az általa képviselt, az eljárásban részt nem vett fogyatékkal élő személyek nevében {3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az Alkotmánybíróság tehát az indítványozó szervezet érintettségének hiányát állapította meg az ügyben.

[1] _____

³ Lásd: 2. pont [2] msz.

⁴ 3142/2014. (V. 9.) AB végzés. Az indítványt az Alkotmánybíróság 2012. április 2-án befogadta, az érdemi eljárás során más okok miatt azonban végül visszautasításra került sor.

3. „Jogszabály alkalmazása [folytán]”

- [9] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a panasszal támadott jogszabályi rendelkezést az érintett egyedi ügyében a jogerős (érdemi) bírósági döntés meghozatala során az eljáró bíróság alkalmazta {3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Ez az elem különös hangsúlyt kap az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásokban, mivel csak ennél a panaszformánál merül fel, hogy az indítványozó a bírói döntésen keresztül támadja a számára sérelmes jogszabályi rendelkezést. Az alkotmányjogi panasz jogintézményének természetéből fakad, hogy az indítványozó nem kérheti absztrakt módon az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát, még akkor sem, ha az adott ügyben az valakinek bizonyíthatóan alapjogi sérelmet okozott. Az alkotmányjogi panasz tehát csak akkor kerülhet érdemi elbírálásra, ha a konkrét jogsérelem a támadott jogszabálynak az indítványozó ügyében történt konkrét alkalmazása folytán következett be.
- [10] A jogszabály alkalmazásának megállapítása azonban sok esetben nem egyértelmű. Az Alkotmánybíróság főszabály szerint ragaszkodik ahhoz, hogy a támadott bírói döntés megnevezze azt a jogszabályt, amelynek a megsemmisítését az indítványozó kérte. Néhány esetben azonban akkor is befogadható volt az alkotmányjogi panasz, ha a bírói döntésben nem jelölték meg kifejezetten az indítványozó által támadott jogszabályt, de egyértelmű volt, hogy az ügyben a bíróság döntése az adott jogszabályon alapul (például a hatásköri szabályok esetében). Összefoglalóan az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz „benyújtásának alapvető feltétele az, hogy a támadott bírósági határozatban az alkotmányellenes jogszabály valóban alkalmazásra kerüljön.” {3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]}

4. „Alaptörvényben biztosított jog sérelme”

- [11] Előre kell bocsátanunk, hogy az „Alaptörvényben biztosított jog sérelme” fordulat nemcsak az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszban szerepel, hanem ugyanígy említi az Abtv. 27. § is, valamint „a jogsérelem” fordulattal tulajdonképpen hasonlóan szerepel az Abtv. 26. § (2) bekezdésében is. Az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló sérelem problémaköre tehát alapvetően mindhárom panasz típusban közös. A jelen fejezetben arra törekszünk, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásban felmerült eseteket mutassuk be.

[12] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a befogadási feltételekhez kapcsolódó egyik vitatott kérdés az, hogy alkotmányjogi panaszt csak alapvető jog sérelmére lehet-e alapozni, vagy más, az Alaptörvényben biztosított, de nem alapvető jog, esetleg egyéb alkotmányos elv, érték megsértésére is. A problémát mindenképp a jogállamiság, jogbiztonság sérelmére alapított alkotmányjogi panaszok vetik fel.

[13] Az Alkotmánybíróság alapvetően fenntartotta korábbi gyakorlatát, amely szerint alkotmányjogi panaszban főszabály szerint alapvető jog sérelmére lehet hivatkozni.⁵ A leginkább megszilárdult gyakorlat szerint azonban mégis befogadható az alkotmányjogi panasz, ha a jogbiztonság sérelmén belül a visszaható hatályú jogalkotásra vagy a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozik.⁶

[14] Ennek megfelelően a korábbi gyakorlatra⁷ hivatkozva az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt nem tekintette befogadhatónak és visszautasította, ha az általánosságban a jogállamiság sérelmére, illetve a jogbiztonság elvére hivatkozott {3107/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [18]}, vagy tartalmi szempontból valójában a normavilágosság sérelmét állította {3252/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [11]-[13]; 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [9]}. Ugyanígy, nem tartotta befogadhatónak a panaszt az Alkotmánybíróság, ha az indítványozó csupán utalt a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére, de nem igazolta, hogy a támadott rendelkezések valóban a hatálybalépést megelőző időre nézve állapítottak meg kötelezettséget az indítványozó vonatkozásában {3114/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [26]-[27]}. Gyakori visszautasítási ok – bár többnyire az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszra jellemző –, ha az indítványozó, állítása ellenére, nem tudja igazolni

[1] _____

⁵ Az Alkotmánybíróság a 676/D/2004. AB határozatot (ABH 2007, 1652, 1655-1656.) követően érvényesítette ezt a szigorú gyakorlatát. Megemlítendő azonban, hogy ezt követően is volt példa a korábbi gyakorlatban arra, hogy a testület alapjogi sérelem hiányában is érdemben elbírálta a jogállamiságra, jogbiztonságra, illetve normavilágosságra alapuló alkotmányjogi panaszokat. Lásd: 45/2007. (VI. 27.) AB határozat (ABH 2007, 946, 951.); 330/D/2007. AB határozat (ABH 2007, 2609, 2603.).

⁶ 3321/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés; 3284/2012. (X. 12.) AB végzés; 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; 3222/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [8]; 3225/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [8]; 3235/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [19]. Kifejezetten eltérőnek tekinthető a gyakorlattól, amikor a kivétel szabályt az Alkotmánybíróság meg sem említi. 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [9]

⁷ pl. 676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580.

a jogsérelemből következően. Végül, az Alkotmánybíróság a jogállamiság-jogbiztonság problematikájától függetlenül az Alaptörvény több konkrét rendelkezése kapcsán kimondta, hogy arra önmagában alkotmányjogi panaszt nem lehet alapítani. Bár ezek a megállapítások sem panasztípus-specifikusak, a következetesség kedvéért ehelyett csak azokat a példákat említjük, amelyeket az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásban mondott ki. Ide tartozott például az M) cikk (1)-(2) bekezdése (vállalkozás szabadsága, tisztességes gazdasági verseny) és a XXII. cikk (1) bekezdése (lakhatás, közszolgáltatások), valamint a 32. cikk (3) bekezdése (önkormányzati rendeletalkotás) {3222/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [8]; 3225/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [8]; 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]-[21]}.

[15] A fentiekén túl az alapjogi sérelem értelmezésének gyakorlatában az alkotmányjogi panasz másik két típusánál is találunk olyan irányokat, amelyek később az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásban is relevánssá válhatnak.⁸ Ezeket az értelmezéseket azonban a későbbi fejezetekben tárgyaljuk.⁹

5. „Jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”

[16] Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságához az indítványozónak a jogorvoslati lehetőségeket ki kell mérítenie.

[17] Az Alkotmánybírósághoz több esetben fordulnak az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásával közigazgatási határozatok ellen. Szilárdnak mondható azonban a gyakorlat, hogy a hatósági határozatok tekintetében az Alkotmánybíróság megköveteli a bírósági felülvizsgálat lefolytatását ahhoz, hogy a jogsérelem orvoslását az indítványozók alkotmányjogi panasz eljárás keretében kezdeményezhessék {3018/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [9]; 3086/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [21]; 3272/2012. (X. 12.) AB végzés Indokolás [7]}.

[18] Az Alkotmánybíróság a jogorvoslat kimerítését a konkrét ügy körülményei között vizsgálja. Egy esetben a Bács-Kiskun Megyei Ügyvédi Kamara határozatát az indítványozó

[1] _____

⁸ A példa kedvéért: az Alkotmánybíróság – az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásban – Alaptörvényben biztosított jogként fogadta el a panaszos bírák hivatkozását a bírói függetlenség elvére {33/2012. (VII. 17.) AB határozat}.

⁹ **Hivatkozás e fejezetekre.**

elmulasztotta megtámadni a Magyar Ügyvédi Kamara fegyelmi bizottsága előtt, s ebből következően az Alkotmánybíróság nem tekintette kimerítettnek a jogorvoslati lehetőségeket. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[a]z ügyvédi kamara felfüggesztés tárgyában hozott határozata elleni fellebbezési és bírósági felülvizsgálati eljárás alkalmas arra, hogy az abban az eljárásban vizsgált kérdések tekintetében jogorvoslatként szolgáljon.” {3227/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}

[19] Előfordult olyan eset is, amikor egy büntetőügy kapcsán a szakértői díjakról hozott végzést támadták az indítványozók. Bár a bírói döntésben félként szerepeltek, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szakértői díj megállapítása sem jogot, sem kötelezettséget nem jelentett az indítványozók számára, így abból jogsérelemük sem származhatott. Az indítványban felvetett problémát az ügydöntő határozat keretében rendezte a bíróság, amely ellen jogorvoslatnak van helye {3155/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [7]}.

[20] A lehetséges jogorvoslatok kimerítésének alkotmánybírósági vizsgálata attól függ, hogy egy alkotmányjogi panasz valójában az Abtv. 26. § (1) vagy 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasznak minősül-e. Ennek meghatározásakor döntő jelentőséggel bír, hogy a panasz alapjául szolgáló, alaptörvény-ellenesnek tartott norma kényszerítő jellegű-e vagy sem. Ha ugyanis a normából kényszerítően következik a követendő magatartás, akkor az Alkotmánybíróság másképp ítéli meg a hatékony jogorvoslat indítványozó számára nyitva álló lehetőségeit is, mint abban az esetben, ha a támadott norma alkalmazásával, értelmezésével az állított jogsérelem kiküszöbölésére lehetőség nyílik. A 3227/2012. (IX. 28.) AB végzésben az Alkotmánybíróság nem tekintette kényszerítő jellegű rendelkezésnek az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 54. § (1) bekezdését, ebből kifolyólag a jogsérelem orvoslására alkalmasnak találta a Magyar Ügyvédi Kamara előtti eljárást. Ezzel ellentétben azonban, ha e rendelkezést olyannak tekintjük, mint amiből közvetlenül következik az érintett magatartása, a panaszt inkább az Abtv. 26. § (2) szerinti alkotmányjogi panaszhoz sorolva már nem követelhető meg olyan jogorvoslati út kimerítése, amely elviekben sem lehet alkalmas a jogsérelem orvoslására.¹⁰

[21] Az Alkotmánybíróság egységes álláspontot alakított ki a felülvizsgálati eljárás mint rendkívüli jogorvoslat kimerítésének követelménye tárgyában. Kimondta, hogy „[a]z

[1] _____

¹⁰ Lásd dr. Holló András alkotmánybíró 3227/2012. (IX. 28.) AB végzéshez írt különvéleményét. Indokolás [9]-[10]. Egy másik esetben az indítványozók az ellenük indult büntetőügyben hozott OBH elnöki határozat miatt fordultak alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az OBH elnökének határozata ellen benyújtott panaszt Alkotmánybíróság befogadta, vagyis azt olyannak tekintette, amely ellen nincs további hatékony jogorvoslati lehetőség. (AB ügyszám: IV/2777/2012.)

Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pontjában, 27. § b) pontjában és 56. § (2) bekezdésében a jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra. Tehát egyedi ügyben folytatott bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata vagy az alaptörvény-ellenes bírói döntés vizsgálata akkor is kezdeményezhető, ha az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb jogerős döntés ellen a törvény lehetővé teszi felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását.

[22] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapítja, hogy a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott döntése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz is befogadható (feltéve, hogy az indítványozó a jogerős döntést az Alkotmánybíróság előtt nem támadta meg), amennyiben az ügy érdemében hozott vagy az eljárást befejező egyéb döntés a) a megtámadott határozatot hatályában fenntartja, vagy b) a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő határozatot hoz, vagy c) a jogerős határozatot megváltoztatja és a törvénynek megfelelő új határozatot hoz, vagy d) a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti.

[23] Nincs helye ugyanakkor alkotmányjogi panasz benyújtásának, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt például azért utasítja el, mert az nem a jogosulttól származik, vagy felülvizsgálatnak nincs helye, illetve a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradt. Az alkotmányjogi panasz lényege és célja ugyanis az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, az említett esetekben azonban a Kúria alapjogokkal összefüggő érdemi kérdéseket nem dönt el.” {3358/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]-[10]}

[24] A felülvizsgálati eljárás és a jogorvoslati út kimerítésének problematikáját ennek megfelelően rendezte általános jelleggel az Alkotmánybíróság Ügyrendje. Az Ügyrend 32. §-a alapján tehát panasszal támadható meg már a jogerős (jellemzően másod- vagy harmadfokú, rendes jogorvoslat hiányában már az elsőfokú) bírói döntés is. Ha azonban a fél előbb be akarja várni a felülvizsgálati eljárás eredményét, akkor számára a Kúriának a jogerős bírói határozatot hatályában fenntartó döntése ellen megint megnyílik a panasz előterjesztésének lehetősége, ha korábban nem tette.

[25] Ha a fél felülvizsgálati kérelmet (indítványt) terjeszt elő, de azt a Kúria érdemi vizsgálat nélkül, hivatalból elutasítja, akkor a jogerős bírói döntés ellen alkotmányjogi panasz a határidő elmulasztása miatt már nem terjeszthető elő. Ezért ha a fél biztosra akar menni,

akkor érdemes az alkotmányjogi panaszt közvetlenül a jogerős döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a felülvizsgálati kérelemmel együtt benyújtania.

[26] Ettől független eset, ha az Alaptörvényben biztosított jog sérelme közvetlenül a felülvizsgálati eljárás folyamán következik be. Ilyenkor a hatvan napos határidő ezen döntés kézbesítésétől kezdődik azzal, hogy a felülvizsgálati kérelmet (indítványt) hivatalból elutasító végzéssel szemben nem minden esetben megengedett az alkotmányjogi panasz [Ügyrend 32. § (3) bekezdés a) pont], illetve, ha a Kúria a jogerős döntés kasszálása mellett az eljárás megismétlését rendelte el, akkor panasz ez ellen a döntés ellen nem, csak a megismételt eljárásban hozott határozattal szemben terjeszthető elő [Ügyrend 32. § (3) bekezdés b) pont].

[27] A jogorvoslat kimerítésével kapcsolatos kérdések valójában annak a meghatározásához járulnak hozzá, hogy alkotmányossági kérdésekben meddig terjedhet a rendes bírósági jogértelmezés azon képessége, hogy az alkotmányos jogsérelmet orvosolja. A jogorvoslat kimerítésére vonatkozó feltétel értelmezése ugyanis közvetlen kihatással van az alkotmánybírósági felülvizsgálat terjedelmére, s ezáltal az alkotmánybírósági normakontroll funkció hatékonyságára is. A gyakorlat tehát alapvetően megengedi az alkotmánybírósági eljárás és a felülvizsgálati eljárás párhuzamosságát, abból kiindulva, hogy egy alkotmányellenes norma által okozott jogsérelmet a Kúria sem feltétlenül tudna orvosolni.¹¹

6. Határidő

[28] A jogorvoslattal kapcsolatos kérdések szervesen összefüggnek a határidő-kérdésekkel is, hiszen az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló 60 napos határidő a fenti kivételtől eltekintve minden esetben az utolsó rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőség kimerítésétől kezdődik.

[29] Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint, ha az indítványozó például a támadott végzés kézhezvételét követő 60 napon belül nyújtotta be a beadványt az elsőfokú bírósághoz, a panasz benyújtására nyitva álló határidő vizsgálatakor azt is figyelembe kell venni, hogy az indítványozó mely jogszabályi rendelkezést kifogásolja, és az ezt érintő döntésről mikor szerzett tudomást. Az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő nem számítható például a fellebbezés elbírálásáról szóló döntéstől akkor, ha az

[1] _____

¹¹ 3086/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [21]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [25]; 3016/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [6]

indítványozó számára is egyértelmű volt, hogy nincs helye jogorvoslatnak. Ilyen eset például, ha az indítványozó a fellebbezésében maga is azt kérte, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását a kifogásolt norma alkotmányossági vizsgálatára, és csak ezután döntsön a fellebbezés tárgyában. Az Alkotmánybíróság tehát kimondta, hogy a jogorvoslat kimerítése „nem azt jelenti, hogy annak ellenére és ismeretében, hogy a bírósági döntés ellen a jogszabály alapján kizárt a fellebbezés”, azt elő kell terjeszteni.¹² Az ilyen esetekben az Alkotmánybíróság megvizsgálja, hogy mi volt az utolsó fórum, amely még érdemi jogorvoslattal szolgálhatott volna az indítványozó ügyében, és ezt a jogorvoslati lehetőséget kell kimeríteni. Az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő tehát ettől a bírósági döntéstől számít.

[30] A határidők számításának kérdésével kapcsolatos további fontos szabályokat a panasz eljárás közös szabályainak ismertetésénél tárgyaljuk.¹³

7. Érdemi döntés

[31] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének szövege nem követeli meg kifejezetten, hogy a támadott bírói döntés az ügyet érdemben lezáró döntés legyen. Az Alkotmánybíróság azonban **korai gyakorlatában** kimondta, hogy „[a]z Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglaltakból – a jogorvoslati lehetőség kimerítéséből, vagy a jogorvoslat kizártságából – azonban az is következik, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az ügy jogerős lezárása, vagyis az, hogy a bíróság az ügyet érdemben, további jogorvoslattal nem támadható módon fejezze be.” {3246/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [15]-[16]} A konkrét ügyben ez azt jelentette, hogy a döntést azért nem tekintette érdeminek az Alkotmánybíróság, mert a közigazgatási hatóság vagy az első fokon eljáró bíróság végzését nem csupán hatályon kívül helyezték, hanem a bíróságot új eljárás lefolytatására is utasítottak, amely az indítvány benyújtásakor is folyamatban volt. Az ilyen indítvány befogadásának visszautasítása hátterében az áll, hogy az indítványozó ügyében született végső érdemi határozatban talán nem is kerül alkalmazásra a támadott jogszabály, s így az indítványozó által állított alkotmányossági aggály is elosztható.

[1] _____

¹² Ebben az esetben az indítványozó a Fővárosi Bíróságnak a GVH végzését hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító végzése kapcsán került abba a helyzetbe, hogy alkotmányjogi panasszal éljen, amely ellen további fellebbezésnek nem volt helye. 3246/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [14]

¹³ **Hivatkozás Adél fejezetének releváns részére.**

[32] Az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás során tehát vizsgálja azt, hogy az alkotmányjogi panaszt az ügy érdemében hozott döntés ellen terjesztette-e elő az indítványozó. Ezt támasztja alá az is, hogy a jogorvoslat kimerítése és a felülvizsgálati eljárás okozta párhuzamosságról szóló 3358/2012. (XII. 5.) AB végzésben az Alkotmánybíróság nem csupán az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz, hanem az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz vonatkozásában is feltételként állítja az ügy alapjául szolgáló érdemi döntést.¹⁴

[33] Mivel a közbenső döntések elleni panasz lehetősége nem szerepel az Abtv.-ben, az esetkör alkotmánybírói megítélése még formálódik: a polgári ügyekben ide tartozna például a személyes költségmentesség vagy az ideiglenes intézkedés elleni panasz. A Be. is számos közbenső döntést definiál,¹⁵ ám kizárólag a bírói ítéletekre, az eljárást lezáró határozatokra, és kizárólag a bíróságokra vonatkoztatva rendezi el az Alkotmánybíróság döntéséből fakadó jogkövetkezményeket.

[34] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszok esetében más típusú alkotmányjogi panaszokkal szemben talán kevesebb problémát okoz a gyakorlatban az a kérdés, hogy a közbenső határozatok ellen van-e lehetőség alkotmányjogi panasz előterjesztésére. A rendes bírósági eljárás során a fél ugyanis kezdeményezheti, hogy az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenessége miatt az eljáró bíró a folyamatban lévő per felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. §-a alapján forduljon az Alkotmánybírósághoz. Amennyiben azonban az eljárás folyamán meghozott egyéb döntés alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége merül fel, az ellen a bírói kezdeményezés körében a konkrét ügyben lehetőség nyílik az alkotmányos jogorvoslatra akkor is, ha az ilyen nem érdemi döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz befogadhatósága mindig egyedi elbírálás tárgya.

[35] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából annyi bizonyosan látható, hogy bár az alkotmányjogi panasz funkciójából – mely az alapjogi sérelmek orvoslása – kétségtelenül következik az, hogy a panasz általában az érdemi bírósági döntésekkel okozott alapjogsérelmek orvoslására szolgál, alkotmányjogi panasszal azonban támadhatók azok a perjogi

[1] _____

¹⁴ A 3037/2013. (II. 12.) AB végzésben az Alkotmánybíróság a perújítási eljárás során formai követelmények hiányára tekintettel hozott elutasító döntést nem találta érdemben hozott bírói döntésnek. (Indokolás [7])

¹⁵ A Be. terminológiájában a közbenső döntések és az érdemi döntések problematikájáról lásd a 27. §-hoz tartozó fejezet érdemi döntésekről szóló részét.

értelemben üggyöntőnek nem minősülő határozatok is, amelyek esetében az Alaptörvényben biztosított jog sérelme bizonyítható. Az alapjogsérelem ugyanis kifejezetten az érdemi döntés meghozatala előtt, és az érdemi döntéssel nem orvosolható módon is bekövetkezhet. Az Alkotmánybíróság például befogadta az indítványt egy eljárást felfüggesztő végzést támadó indítvány esetében, kimondva, hogy „az eljárás adott esetben hosszabb időre történő felfüggesztése (kivéve, ha annak éppen a jogvédelem a célja, pl. az Alkotmánybíróság vagy a Kúria önkormányzati tanácsa eljárásának a kezdeményezése) olyan alapjogi sérelem gyanúját vetheti fel, mely – az Alaptörvényben biztosított jogok védelme érdekében – a felfüggesztés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz vizsgálatát igényli”. Az ügy érdekessége, hogy a vizsgált esetben a felfüggesztés elrendelésére nem bírói mérlegelés körében, hanem a támadott jogszabály kifejezett rendelkezése alapján került sor.¹⁶ Hiába tűnik tehát az Alkotmánybíróság fenti megállapítása általános érvényűnek, ahogy azt később jelezzük, az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok esetére a kiterjesztő értelmezés az Abtv.-ben rögzített normaszöveg miatt aligha alkalmazható.

- [36] Az Alkotmánybíróság az érdemi döntés kritériumától eltekintve befogadta továbbá azt az indítványt is, amelyben az indítványozó az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény egyes rendelkezéseinek a megsemmisítését kérte. Ilyen ügyekben ugyanis a támadott bírói döntések kétségtelenül nem a büntetőeljárást lezáró döntések, ellenben olyan határozatok, amelyekben a bírósági eljárás Magyarországon véglegesen befejeződik.¹⁷

8. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (Abtv. 29. §)

- [37] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Fontos kiemelni, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés azok közé a befogadási kritériumok közé tartozik, amelyekhez nem tapad alkotmányjogi panasz típusonként jól elkülöníthető alkotmánybírósági gyakorlat. Az alábbiakban azonban kifejezetten azokat az ügyeket elemezzük, amelyek konkrétan a 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz befogadása kapcsán merültek fel. Ezzel

[1] _____

¹⁶ 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [20]-[25] különösen [24]

¹⁷ 3144/2013. (VII. 16.) AB határozat

párhuzamosan törekedtünk arra, hogy a legfontosabb értelmezési irányokra abban az esetben is utaljunk, ha arra éppen ehhez a panasz típushoz köthetően nincs példa.

[38] Az Abtv. 29. §-ában foglalt két feltételt az Alkotmánybíróság nem választotta el élesen a befogadási gyakorlat során. Mivel e két kritérium vizsgálata a legtöbb esetben nem válik el egymástól, illetve ha az Alkotmánybíróság el is különíti az abban foglalt kritériumokat, azok szeparált tárgyalása nem eredményez következetesen elkülöníthető befogadási gyakorlatot, ezért az alábbiakban az Abtv. 29. §-hoz mint egészhez köthető gyakorlatot elemezzük. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség csak a bírói döntésekkel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz eljárásokban releváns, ezekben az esetekben azonban – a két feltétel vaglyagossága okán – bármelyik teljesülése önmagában is indokolhatja az indítvány befogadását.¹⁸

[39] A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség a német alkotmánybírósági törvényben a magyar megoldástól némileg eltérően úgy nyert megfogalmazást [93a (2) b) BVerfGG], hogy a panaszt be kell fogadni, ha az Alkotmánybíróság érdemi döntésének hiányában a panaszos különösen súlyos hátrányt szenvedne. Ez az interpretáció azonban ilyen kristálytisztta formában nem jelenik meg a magyar Alkotmánybíróságnak az Abtv. 29. §-a kapcsán kialakított értelmezési gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság többnyire annak megállapítására szorítkozik, hogy nem észlelt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.¹⁹

[40] Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya általában véve minden panasz típus esetében gyakori alapja a visszautasításnak.²⁰ Az Alkotmánybíróság e kritérium vizsgálata keretében látványosan nagy arányban szűrte meg a beérkező indítványokat. Bár az elmúlt időszakban újra és újra felmerül az alkotmányjogi panaszok közötti válogatás problémája, az Alkotmánybíróság döntéseinek indokolásából következően nem diszkrecionális döntési alapként tekint az Abtv. 29. §-ára. Bár az alkotmányjogi panasz működésének első évében többször is előfordult, hogy az Alkotmánybíróság végzéseiben a visszautasítás indokaként

[1] _____

¹⁸ A valódi, 27. § szerinti alkotmányjogi panasz kapcsán mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a 29. §-ban foglalt két feltétel – az Abtv. textuális értelmezésének megfelelően – vaglyagos jellegű, vagyis akár az egyik, akár a másik teljesülése megalapozza a befogadást. Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [19]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [19]

¹⁹ Pl. 3004/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]

²⁰ Legjellemzőbb módon azonban nem ebben az eljárásban, hanem a bírói döntésekkel szembeni, az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadásának képezi korlátját.

pusztán az Abtv. 29. §-ának szövegére hivatkozott, a második év gyakorlata – néhány kivételtől eltekintve – a dogmatika-építés irányába mutat. Míg az első időszakban az Alkotmánybíróság Ügyrendjének megfelelően a befogadás visszautasításának részletesebb indokait nem nyilvános feljegyzésekben rögzítette, mára ez a belső feljegyzés megszűnt, és a végzés indokolásának kell tartalmaznia a visszautasítás igazolását. Az alábbiakban az Abtv. 29. §-ához kötődő leginkább kikristályosodott szempontokat mutatjuk be.

[41] Általában véve az Abtv. 29. §-ához kötődő visszautasításoknak az alábbi főbb indokai jelentek meg: 1) a konkrét probléma nem alkotmányossági kérdés; 2) rendes bírói jogértelmezési kérdésről van szó; 3) az indítvány a tényállás felülvizsgálatára, vagyis egy újabb rendes jogorvoslatra irányul; 4) az indítványozó a bizonyítékok újraértékelését, valamint azok újbóli mérlegelését kéri; 5) az indítvány nem tartalmaz „új” alkotmányossági kérdést; 6) az alkotmánybírósági eljárás nem érintené érdemben az indítványozó helyzetét; 7) végül gyakran előfordul, hogy a visszautasítás keretében az Alkotmánybíróság röviden vázolja az indítvány alaptalanságának indokait, s azt mint nyilvánvalóan alaptalant utasítja vissza. Ezekből a típusokból kerültek a jelenlegi fejezethez kapcsolódó alábbi példák.

[42] A gyakorlat első évében több esetben előfordult, hogy az Alkotmánybíróság azért nem látott alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítványban, mert az alkotmányjogi panasz olyan kérdéseket vetett fel, amelyekben az Alkotmánybíróság korábban – vagyis 2012-t megelőzően – már elutasító döntést hozott. Fontos kiemelni, hogy ezekben az esetekben a döntés nem ítélt dologra hivatkozott, vagyis az indokolás nem arra utalt, hogy a vizsgálatot korábban ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással már lefolytatták, hanem azt hangsúlyozta, hogy olyan alkotmányossági kérdés nem lehet alapvető alkotmányjogi jelentőségű, amelyben az Alkotmánybíróság korábban már döntött.²¹

[43] Ugyanehhez az irányhoz sorolható, hogy az Alkotmánybíróság az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányára hivatkozva visszautasította az alkotmányjogi panasz befogadását abban az esetben is, ha a konkrétan támadott jogszabályi rendelkezések a korábban elbíráltaktól különböznek ugyan – ezért az indítvány nem tekinthető ítélt dolognak – ám a korábbi döntéseiben kifejtett érveit az újból felvetett alkotmányossági kérdésben továbbra is fenntartja. Ennek megfelelően az is a panasz visszautasításához vezetett, ha az azonos alkotmányossági kérdést tárgyaló korábbi határozatok tartalmához

[1] _____

²¹ 3004/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]; 3096/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4];

képest az indítvány nem vet fel olyan, új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely egy ismételt alkotmánybíróági eljárás lefolytatására okot adhatna.²² Ez az irány szűk körben fennmaradt a későbbi gyakorlatban is, ám alapvetően az alkalmazási tilalommal összefüggő, a 27. § szerinti eljárásban lefolytatott vizsgálat keretében merült fel.

[44] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában arra is találunk példát, hogy egy korábban már felmerült kérdés akkor is lehet alapvető alkotmányjogi jelentőségű, ha annak természetéből fakadóan csak esetről-esetre bírálható el, hogy az adott ügyben fennáll-e az alaptörvény-ellenesség vagy sem.²³ Ilyennek tekintette az Alkotmánybíróság például a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásának megítélését.²⁴ Hasonló logika érhető tetten abban az ügyben, melyben azért döntött a befogadás mellett az Alkotmánybíróság, mert az ügyben érdemi vizsgálat nélkül nem volt megállapítható, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről van-e szó vagy sem.²⁵

[45] Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 2013. április elsején hatályba lépett. Ennek szövege szerint a 2012. január 1. napja előtt született alkotmánybíróági határozatok ugyan hatályukat veszítették, ám a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően meghozott döntések továbbra is felhasználhatók, amennyiben azt a szövegszerű, kontextuális és értelmezési szabályok lehetővé teszik (Indokolás [31]-[32]). Az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlatával összefüggésben az a megállapítás tehető, hogy a korábbi döntések hatályon kívül helyezése nem befolyásolta az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálását, ezen belül az „új” alkotmányossági kérdés megítélését. A fentebb kifejtetteket az Alkotmánybíróság – különösen az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásokban – többször is alkalmazta. Az Alkotmánybíróság kifejezetten kimondta: „[a]z alkotmányossági összefüggések fennállása miatt a jelen alkotmányjogi panasz elbírálása során az Alkotmánybíróság olyan – 2011. december 31-e előtt meghozott – alkotmánybíróági

[1] _____

²² 3316/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [12]; 3373/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [14]; 3044/2013. (II. 28.) AB végzés; 3043/2013. (II. 28.) AB végzés.

²³ Lásd: a Btk. 269/B. § (1) bekezdését (önkénturalmi jelképek használata) vizsgáló 4/2013. (II. 21.) AB határozat.

²⁴ 3145/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [12]

²⁵ 3213/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [13]

határozatokat vett figyelembe, amelyek az alkotmányjogi panasz elbírálásakor is alkalmazhatók.”²⁶

[46] Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányára hivatkozva több esetben is visszautasította a befogadást az Alkotmánybíróság, ha a felvetett probléma természete nem volt összeegyeztethető az alkotmányossági vizsgálattal. Ilyennek tekinthető, amikor az Alkotmánybíróság az elé terjesztett problémát „kizárólag magánjogi jellegű” jogalkalmazási kérdésnek tekintette.²⁷ Emellett gyakran a konkrét problémát nem tekintette a gyakorlat alkotmányjogi jellegűnek, és emiatt utasította vissza annak vizsgálatát.²⁸ A befogadhatóság oldaláról az Alkotmánybíróság többnyire az alkotmányossági kérdéskör megjelölésével igazolja a kérdés alapvető alkotmányjogi jellegét.²⁹

[47] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt is markáns visszautasítási okként kezelte, ha az indítványban nem volt érdemben vizsgálható alkotmányos összefüggés a megjelölt jogszabály és Alaptörvény megjelölt szakasza, illetve az indokolás között. Ezt a gyakorlatot az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartotta, azzal a különbséggel, hogy ennek vizsgálata a befogadási eljárás része lett.³⁰ Ha nincsen alkotmányjogilag értékelhető összefüggés a megjelölt alaptörvényi rendelkezés, a támadott jogszabály és a kifejtett alkotmányjogi probléma között, akkor nem kerülhet sor az indítvány érdemi elbírálására.

[48] Jól elkülöníthető értelmezési iránya az Abtv. 29. §-ában foglalt kritériumoknak, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek olyannak kell lennie, amely képes hatással lenni az alapul fekvő egyedi ügyre. Az Alkotmánybíróság ezért általában visszautasítja a

[1] _____

²⁶ 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [18],[27]

²⁷ 3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [9]

²⁸ „Annak megállapítása, hogy a támogató szolgálatnak egy évben hány főt kell ellátnia, nem alkotmányjogi kérdés.” 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [8]. „Nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a jogalkotó csupán az FVM rendelet által felsorolt három szaktanácsadói típus valamelyikébe tartozó személyt ismeri el a pályázókat segítő lehetséges szakértőként, illetve, hogy bizonyos esetekben a pályázati anyagok hiánypótlására vonatkozó lehetőség kizárt.” 3018/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [10] Végül, nem tekintette alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek például a bíró, illetve a bíróság kizárására, valamint az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó szabályokkal összefüggésben felvetett kérdéseket sem. 3228/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [5]

²⁹ „Az indítványozók által felvetett problémák közül – különösen a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálhatósága követelményének a sérelme és a jogorvoslathoz való jog sérelme – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintendők.” 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [27]

³⁰ 3253/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [11]

befogadását azoknak az indítványoknak, amelyek eredményessége teljességgel kilátástalan.³¹ Másrészt az Abtv. 29. §-ában foglaltak vagylagosságából az is következik, hogy a panasz akkor is befogadható, ha az indítványozó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést fogalmazott meg, de a felvetett probléma az ügy érdekét nem befolyásolta.

[49] Nem feltétlenül eredményezi azonban mindig a befogadás visszautasítását az, ha a konkrét bírósági eljárás végeredményét érdemben sem a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítése, sem a konkrét ügyben történő alkalmazási tilalom kimondása nem befolyásolná. Előfordultak ugyanis olyan esetek is, amelyekben alkotmányjogi panasz akkor is befogadható volt, ha annak elbírálása során az Alkotmánybíróságnak elsősorban nem az egyéni jogsérelem orvosolására, hanem az indítványozó által megjelölt jogszabály alkotmányosságának általános vizsgálatára nyílt lehetősége.³² Ebben az értelmezési irányban tetten érhető az alkotmányjogi panasz objektív jogrend védelmi funkciója, amely lehetővé teszi az alkotmányjogi panaszon keresztül az általános alkotmányvédelmi szempontok érvényre juttatását.

9. Határozott kérelem

[50] A határozott kérelem hiánya, vagyis az, hogy az indítvány nem tartalmazta a kérelemre vonatkozó, törvényben meghatározott tartalmi elemeket, számos esetben szolgált az alkotmányjogi panasz indítványok, így az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszok visszautasításának indokául. Már a főtítkári és egyesbírói eljárás elemzése során ismertettük, hogy az Abtv. alapján az Ügyrend milyen tényezőket határoz meg a határozott kérelem kritériumának teljesüléséhez.³³

[1] _____

³¹ 3089/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]. „Bár a panaszos formailag a döntéseknek közvetlen érintettje, azonban azok alkotmányossági szempontú felülbírálatától, az ő helyzetének változása nem várható, az ügy érdemi megoldására pedig az alkotmánybírósági döntésnek kihatása nem lenne.” 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [5]. Fontos e helyütt utalni a 27. § szerinti valódi alkotmányjogi panasz ügyeknél előforduló azon esetre, amikor az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben semmisített meg bírósági döntést, annak ellenére, hogy egyértelmű volt, hogy az időmúlás okán a jogsérelem valós orvoslására nincs esély. Az Alkotmánybíróság azonban egyrészt a morális elégtétel okán, másrészt a jövőre nézve megfogalmazható alkotmányossági szempontok miatt a korábbi gyakorlatától eltérően értelmezte ezt a feltételt. Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [33]

³² AB ügyszám: IV/326/2012. Az Alkotmánybíróság az indítványt 2012. október 1. napján befogadta.

³³ Az Abtv. 52. § (1) bekezdése részletesen tartalmazza a határozott kérelem törvényi kritériumait.

[51] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szigorúan vizsgálja ezeknek a feltételek az érvényesülését az eljárás minden szakaszában. A korábbi szabályozással ellentétben azt a kitétel, miszerint az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálja el, az új Abtv. és az Ügyrend nem tartalmazzák kifejezetten. Bár az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában is ennek megfelelően jár el, megfigyelhető, hogy a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez a formai és tartalmi kritériumok vizsgálatára. Ugyancsak általánosan megfigyelhető, hogy a határozott kérelem követelménye mindhárom panasz típus esetében ugyanaz, és gyakran összefonódik a jogsérelem vagy az érintettség igazolásával, valamint az Abtv. 29. §-ában meghatározott követelményekkel.

[52] Több esetben az indítvány visszautasítását eredményezte, hogy az indítványozó nem jelölte meg az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését, illetve a támadott és a sérelmezett rendelkezések közötti alkotmányos összefüggés lényegét.³⁴ Több esetben ugyancsak visszautasította az Alkotmánybíróság az indítványokat, ha nem jelölték meg, hogy pontosan melyik [26. § (1) bekezdés, 26. § (2) bekezdés vagy a 27. § szerinti] panasz eljárást kezdeményezik.

[53] Egyes esetekben tetten érhetőek kivételek, ezek azonban nem tekinthetők a következetes gyakorlat részének. Az Alkotmánybíróság befogadta például azt az alkotmányjogi panaszt, amely nem jelölte meg a hatályos Abtv.-nek azt a rendelkezését, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét és a panaszos indítványozási jogosultságát meghatározta. Az indítványból azonban – mivel a bírói eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét a perben felperesként fellépett személy kérte – egyértelműen megállapítható volt, hogy azt az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott eljárás lefolytatása érdekében az arra jogosult fél nyújtotta be. Az indítvány tartalmát tekintve így megfelelt az Abtv. 52. § (1) bekezdésében meghatározott tartalmi követelményeknek.³⁵

[54] Az Alkotmánybíróság akkor is befogadta az alkotmányjogi panaszt, ha az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megállapító rendelkezést az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjaiban jelölte meg, ám az Abtv. 26. § és 27. §-ára nem hivatkozott. A befogadó tanács álláspontja szerint ez a formai pontatlanság önmagában nem volt ok a panasz visszautasítására, mivel mind az

[1] _____

³⁴ 3235/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [2]; 3236/2012. (IX. 28.) AB végzés; 3266/2012. (X. 4.) AB végzés. A rendelkezések pusztá felsorolása, illetve az összefüggésre tett rövid utalás nem tekinthető elegendő indokolásnak. 3245/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [8]

³⁵ 3086/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [20]

Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseire történő utalásból, mind a konkrét ügy körülményeiből (bíróági döntést magában foglaló egyedi ügy) egyértelmű volt, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panasz mely fajtáját indítványozta az Alkotmánybíróság előtt [Abtv. 52. § (1) bekezdés a) pont].³⁶

[55] Végül az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[a]z alkotmányjogi panaszt beküldőnek – főszabály szerint – el kell tudnia döntenie, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése, esetleg (2) bekezdése vagy a 27. §-a szerinti eljárást kíván-e kezdeményezni. Ugyanakkor elképzelhető, hogy egy konkrét ügyben nem dönthető el egyértelműen, hogy a jogi norma vagy annak eseti alkalmazása okozza-e az állított alaptörvény-sérelmet. Sőt, elképzelhető, hogy a bíróság jogalkalmazása és az annak alapjául szolgáló norma alkotmányossága egyaránt kétséges. Nem zárható ki ezért teljesen annak a lehetősége, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsődleges és másodlagos kérelmet fogalmazzon meg. [Ezt támogatja a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat is, amely érdemben elbírálta azokat az indítványokat, amelyek elsődleges és másodlagos kérelmeket fogalmaztak meg (alkotmányjogi panaszban utólagos normakontroll-kérelmet, vagy például utólagos normakontroll indítványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását).]” {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [22]}

10. Átjárhatóság az alkotmányjogi panasz egyes típusai között

[56] A határozott kérelem követelményeinek betartásától függetlenül az Abtv. 28. §-a alapján lehetőség van az egyes panasztípusok közötti alkotmánybíróági átjárásra, s ennek megfelelően – ahogy azt fentebb bemutattuk – az indítványozó is megjelölhet több kérelmet az indítványában, azaz az Abtv. 26. § (1) bekezdése mellett kérheti az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz elbírálását. Értelemszerűen az Abtv. 26. § (1) bekezdésének és 26. § (2) bekezdésének az összevonása nem lehetséges, mivel az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetében egy jogerősen lezárt bíróági döntés az alkotmánybíróági ügy alapja, míg a 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásokban ilyen eljárásra nincs törvényi lehetőség. Emellett azonban életszerű és jogilag is alátámasztható az értelmezés, amely szerint egy rendes bíróági ügy kapcsán egyidejűleg felmerülhet az Alaptörvényben foglalt jog sérelme a bíróság eljárása vagy a bíróság által alkalmazott jogszabály következtében.

[1] _____

³⁶ AB ügyszám: IV/326/2012. Az indítványt az Alkotmánybíróság 2012. október 1. napján befogadta.

[57] Az Alkotmánybíróság egy ügyben kifejezetten is foglalkozott az átjárhatóság kérdésével. „Az Abtv. 52. § (1) bekezdés f) pontja szerint az indítvány – többek között – akkor minősül határozottnak, ha kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre vonatkozik. Ez a rendelkezés ugyanakkor nem érinti az Alkotmánybíróságnak – többek között – az Abtv. 28. § (1) bekezdésében meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét. Az Abtv. 28. § (1) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára az átjárást a 27. § szerinti panaszból a 26. § szerinti panaszeljárársba. [Az Abtv. 52. § (2) bekezdésének szövegszerű értelmezése szerint az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában meghatározott eljárásban a 26. § szerinti normakontrollt lefolytathatja, de a 26. § alapján indult eljárásban a bírói döntést nem vizsgálhatná. Az Abtv. 52. § (2) bekezdésének az alkotmányjogi panasz rendszerére figyelemmel lévő értelmezése szerint viszont az Abtv. nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az „átjárás” a másik irányba, a 26. §-ból a 27. §-ba is megtörténhessen.]” {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [21]} Az Alkotmánybíróság tehát később, az érdemi vizsgálat során sincs elzárva attól, hogy a bírói döntést (döntéseket) is bevonja a vizsgálatba. Abban az esetben, ha az indítványozó maga utólag, az eredeti indítvány benyújtását követően kéri, hogy az Alkotmánybíróság térjen át a bírói döntés vagy a bírói döntésben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességének vizsgálatára is, ezt az új indítványi kérelmet szintén a támadott döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül kell benyújtani. Elkésettség esetében az Alkotmánybíróság az ilyen indítvány-kiegészítéseket visszautasítja.

11. Az alkotmánybírósági hatáskör hiányának egyéb okból történő megállapítása

[58] Az Alkotmánybíróság már a főtítkári, egyesbírói eljárás során kiszűri az olyan beadványok nagy részét, amelyek nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdést tartalmaznak. Ezek közül a legszemléletesebbek azok az indítványok, amelyek alapvető jogok sérelmére nem hivatkoznak, hanem az alkotmányjogi panasz eljárás keretében valójában egyéni problémájuk orvoslását várják, például nyugdíj vagy öröklési kérdésekben, illetve társasházi jogvita esetében.

[59] A hatáskör hiányának problémája, hasonlóan az Abtv. 29. §-ban foglaltakhoz, nem kötődik jellemzően valamely panasz típusához. Az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti eljárás

tárgyalásánál ezért csupán azt a néhány esetet elemezzük, amelyek konkrétan ebben az eljárásban merültek fel.

[60] Az Alkotmánybíróság például hatáskörének hiányát állapította meg abban az esetben, amikor az indítványozók alkotmánybírósági határozat alaptörvény-ellenességét állították alkotmányjogi panasz keretében. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmánybírósági határozatok nem minősülnek jogszabálynak, így azok alkotmányossági vizsgálat tárgyai sem lehetnek.³⁷ Hasonló eset merült fel, amikor az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság, illetve az alsóbb fokú bíróságok által elfogadott kollégiumi véleményeket támadta. Ezek ugyancsak nem tartoznak az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható jogszabályi körbe.³⁸

12. Ítélt dolog

[61] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint „[h]a alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.” Az ítélt dolog koncepciójának hátterében az a probléma áll, hogy az Alkotmánybíróság egy egyedi ügyben előterjesztett újabb alkotmányjogi panasz indítványozójának kérelmére lehetségesnek, illetve szükségesnek tartja-e a jogszabály-megsemmisítés hatályának jogerejét áttörni a szubjektív jogvédelem érdekében.

[62] Érdekes kérdés, hogy ha a jogerő áttörése – az „első indítványozó mindent visz” elvét meghaladva – a bírói kezdeményezések esetében az egyedi ügy orvoslásának céljából már a jogszabály erejénél fogva lehetővé vált, akkor továbbra sem fogadható be az alkotmányjogi panasz, ha az alapul fekvő alkotmányossági kérdést az Alkotmánybíróság már eldöntötte.

[63] A *res iudicata* korábbi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelő értelmezése továbbá azt sugallja, hogy egy már eldöntött alkotmányossági kérdésben a rendes bíróságok feladata

[1] _____

³⁷ 3250/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [9]-[10]; 3249/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [9]

³⁸ 3357/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [7]

az Alkotmánybíróság által kidolgozott és így egyértelművé vált alkotmányjogi tételek érvényesítése. Ha ezt az alkotmányos feladatát a rendes bíróságok mégsem teljesítik, az ellen már csak a rendes bírósági rendszeren belül van jogorvoslat.

[64] Az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság ritkán alkalmazta a *res iudicata* elvét, mivel pontosan az alkotmányjogi panaszok esetében kérdéses annak értékelése, hogy egy kérdés ítélt dolognak minősülhet-e. Az alkotmányjogi panasznak – szemben az utólagos normakontrollal – ugyanis elsődleges szubjektív jogvédelmi funkciója van, amely az egyenlőségi elvet szem előtt tartva akár megkívánhatja azt is, hogy az Alkotmánybíróság ne tegyen különbséget az azonos okból jogszérelmet szenvedő felek között.

[65] Az Alkotmánybíróság először a 3005/2012. (VI. 21.) AB végzésben mondta ki, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozatai alapján továbbra is hivatkozhat ítélt dologra, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – a régi Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései alapján ez lehetséges.³⁹ Majd ezt követően az első időszakában továbbra is óvatosan kezelte a kérdést, és az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszok esetében csak néhány esetben mondta ki az ítélt dolog tényét.⁴⁰

[66] Az Alaptörvény 2013. április elsején hatályba lépett negyedik módosításának 19. cikkében hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatok miatt a 2012. előtt született alkotmánybírósági határozatok tekintetében előkerül a *res iudicata* problematikája. Az Alaptörvény negyedik módosítását követő két ügyben került sor *res iudicata* kimondására, ám mindkét esetben a 2012. január 1-jét követően meghozott AB határozat vonatkozásában.⁴¹ Végül, egy esetben, amikor az Alkotmánybíróság a 29. § keretében az „új” alkotmányossági kérdés hiányára tekintettel utasította vissza az indítványt, mindezt a 8/2011. (II. 18.) AB határozatra tekintettel mondta ki. Ebben az esetben sem merült fel a korábbi döntések hatályon kívül helyezésének problémája.⁴²

[1] _____

³⁹ Indokolás [12]

⁴⁰ 3373/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [10],[14]; 3229/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4],[6]

⁴¹ 3139/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [23]-[24]; 3217/2013. (XII. 2.) AB végzés, Indokolás [6]-[7]

⁴² 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [21]-[28]