



## A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybíróági eljárásban

Az Alaptörvény megváltoztatta az Alkotmánybíróság hatáskörét (Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 24. Cikk.), és az Alkotmánybírósról is új, sarkalatos törvény rendelkezik (Az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CL. törvény: Abtv.). Az új szabályok mellett teljesen átalakult az ügyek összetétele. Az Alkotmánybíróság fő hatásköre az utólagos absztrakt normakontroll helyett az alkotmányjogi panaszok elbírálása lett.

A különböző típusú alkotmányjogi panaszok érdemének elbírálhatósága, vagyis a panasz ún. befogadhatósága kapcsán kialakított eljárási szabályok ismertetése azért indokolt, mert tudvalevő, hogy az eljárás maga is tartalom: ha egy alkotmányjogi panaszt már a befogadási eljárásban visszautasítanak a szigorú feltételek miatt, akkor kevés érdemben elbírálható ügy marad az Alkotmánybíróság asztalán. Másrészt, ha a befogadási feltételek nem egyértelműek, az ügy befogadási szakában visszaélésekre kerülhet sor, illetve a nem következetes gyakorlat sértheti a jogbiztonságot, mely az alkotmányos demokrácia alappillére.

### 1. Az alkotmányjogi panasz három típusa

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját (régí típusú és közvetlen alkotmányjogi panasz). Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját is felülvizsgálja (új típusú, valódi alapjogi panasz). Az Alaptörvényben foglalt szabályokat lebontva az alkotmánybírósról szóló törvény az alkotmányjogi panasz három kategóriáját alakította ki.

#### 1.1 A régi típusú panasz

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint "[a]z Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróshoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósi eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva". Az alkotmányjogi szakirodalom ezt nevezi régi típusú alkotmányjogi panaszsnak.

Régi típusú alkotmányjogi panaszoként maradtak folyamatban az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok is, ha az Alkotmánybírószág végzésének megfelelően az indítványozó a megállapított határidőn belül kiegészítette panaszát az Alaptörvény megsértett rendelkezéseivel, az ezzel kapcsolatos alkotmányos összefüggésekre vonatkozó adatokkal, illetve az új Abtv. szerint megkívánt ügyvédi képviselet igazolásával.

#### 1.2. A közvetlen alkotmányjogi panasz

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az előző esettől eltérően, az Alkotmánybírószág eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az indítványozót ért jogsérelem, és nincs e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ez az ún. közvetlen alkotmányjogi panasz.

Közvetlen panaszoként viselkedtek azok az újból benyújtott indítványok is, amelyek 2012 előtt folyamatban lévő, utólagos alkotmányossági vizsgálatot kérő (*actio popularis*) indítványon alapultak. Az ilyen alkotmányjogi panaszok esetében is feltétel volt (ám az indítványozók ezt tömegesen nem vették figyelembe), hogy ha az indítványozónak a jogi szabályozás lehetőséget adott arra, hogy hatósághoz, bírósághoz forduljon, akkor ezeket a jogorvoslati lehetőségeket ki kellett merítenie.

#### 1.3. A valódi alkotmányjogi panasz

Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybíróshoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósi eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezt nevezzük valódi alkotmányjogi panaszsnak.

A "valódi alkotmányjogi panasz" a német jogból ismert, és Magyarországon sokak által régóta vágyott jogintézmény. Gyakorlata - azaz a német Szövetségi Alkotmánybírószág azon tevékenysége, hogy felülvizsgálja a rendes bíróságok döntését alkotmányossági szempontból - megkönnyíti a bíróságok által alkalmazott egységes alkotmányossági mércék kialakítását.

## 2. Befogadhatóság az Alkotmánybírószág gyakorlatában

Az alkotmányjogi panaszok elbírálása során sokféle értelmezési feladat áll az Alkotmánybírószág előtt. Az indítvány befogadhatóságával kapcsolatos kérdések tisztázása, az eljárás és a dogmatika kialakítása alapvetően meghatározza majd azt, hogy Magyarországon hogyan működik az alkotmányjogi panaszos jogorvoslat.

#### 2.1. Érintettség

Az Abtv. 26-27. §§-ai szerint az alkotmányjogi panaszok benyújtásának feltétele a személyes érintettség igazolása. Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírósi eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia, tehát az indítványban nem elég csupán utalni az érintettségre, hanem elő kell adni az azt igazoló, mintegy bizonyító tényeket, szükség szerint csa-

tolni kell az erre vonatkozó dokumentumokat. A befogadási eljárás e szakaszának tárgya, hogy az indítványozó igazolni tudja-e, hogy a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán személyes és közvetlen alapjogsérelem érte.

Bár az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadását visszautasító végzéseiben nem mindig ismereti a döntés mögött meghúzódó indokokat, a vonatkozó feljegyzésekben utal a vizsgálat részleteire és eredményére. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a alapján indult alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozó bírói döntést támad. Ilyen esetben az érintettség vizsgálata általában problémamentes, hiszen jellemzően azok az érintettek, akiknek jogát, jogos érdekét a támadott bírói döntés közvetlenül érinti. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult közvetlen panaszok esetében azonban az érintettség kimutatása lényegesen nehezebb feladat. Ezen a téren megszilárdult mércékről, következetesen alkalmazott szabályokról még nem lehet beszélni, inkább trendek figyelhetők meg.

Az Alkotmánybíróság láthatóan arra törekszik, hogy a közvetlen alkotmányjogi panaszt elhatárolja az *actio popularis* eljárástól. A probléma élesen vetődik fel az Alaptörvény hatályba lépése előtt *actio popularis*ként benyújtott indítványokon alapuló alkotmányjogi panaszok esetében. Sok esetben ugyanis az indítványozók korábbi, absztrakt normakontrollra irányuló kérelmüket szinte azonos formában nyújtották be alkotmányjogi panaszként, anélkül, hogy kitértek volna a közvetlen érintettség és az elszenvedett alapjogsérelem kérdésére. Az indítvány megalapozásához nem elegendő az, ha az indítványozó a jogszabály hatálya alatt áll, az rá is vonatkozik, a közvetlen érintettséghez tényleges, igazolt, személyes jogsérelemet kell megjelölni.

A közvetlen és személyes érintettség dogmatikai kidolgozása nagy erőfeszítéseket igényel. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen panasz esetében megállapításra került, hogy az olyan jogszabályok, valamint az Abtv. 37. § (2) bekezdésben meghatározott egyéb jogi eszközök alapján, melyek lényegükben fogva nem hatályosulhatnak közvetlenül (ilyen például a jogegységi határozat, amely csak a bíróságra kötelező, vagy általában a hatóságok és bíróságok eljárását szabályozó jogszabályok stb.), az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban a közvetlen érintettség nem állapítható meg. A jogsérelem bekövetkezése ugyanis az ilyen esetekben szükségszerűen csak bírósági, hatósági eljáráson és aktuson keresztül következhet be, ezért csak 26. § (1) bekezdés szerinti, régi típusú alkotmányjogi panasz indítható.

Az érintettség közvetlenségét meghatározza az elszenvedett hátrányok súlya. A kérdés megítélése azonban dogmatikailag komplex, mert összefügg az Abtv. 29. §-ában foglalt, alapvető alkotmányossági kérdés felvetésére vonatkozó követelményekkel is. Érdekes probléma, hogy a jogsérelem súlya, illetve az érintettség közvetlensége milyen módon függ össze.

Az érintettséggel kapcsolatban az is alapvető kérdés, hogy alkotmányjogi panaszt csak alapjogsérelem esetében lehet-e benyújtani, vagy más, az Alaptörvényben biztosított, de nem alapvető jogra, esetleg alkotmányos értékre, vagy állami intézményvédelmi kötelezettség elmaradására is lehet alapozni a kérelmet. Ez utóbbi problémát főleg a jogállamiság, jogbiztonság sérelmére alapított kérelmek emelik ki. Az erre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat sem kristályosodott még ki.

## 2.2 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozóan az Abtv. mellett az Alkotmánybíróság Ügyrendje további szabályokat állapít meg. Az Abtv. 29. §-ának szövege szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdése viszont ezt a befogadásra vonatkozó kritériumot úgy rögzíti, hogy "az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az indítványozó nem állít a sérelmezett bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy a felvetett probléma nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

Bár a kétfajta megfogalmazás nyelvtanilag ugyanazt is jelentheti, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata azt mutatja, vita tárgya lehet, hogy a két vagylagos feltétel miképpen értelmezendő. Az Abtv.-vel ellentétben az Ügyrendnek ugyanis van egy olyan olvasata, amely szerint a törvényi vagylagos feltételből konjunktív feltétel lesz. Ha az Ügyrend szövege lehetőséget ad az alapjogi panasz visszautasítására, ha az nem vet fel jelentős alkotmányossági kérdést vagy e kérdés nem befolyásolta érdemben a bírói döntést, tulajdonképpen mindkét feltétel együttes teljesülését kívánja meg a befogadáshoz.

Mindezek miatt, bár a befogadáshoz az Abtv. szövege szerint elegendő önmagában az, ha a felvetett probléma alapvető alkotmányjogi jelentőségű, az Alkotmánybíróság ennek megállapítása után is vizsgálja azt, hogy az alkotmányjogi kérdés a bírói döntést érdemben befolyásolta-e. Ugyanígy, ha az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi kérdés a bírói döntést érdemben befolyásolta is, további kérdés lehet, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű-e.

A probléma megértését segítheti, ha a befogadhatóssági kérdések vizsgálatánál számba vesszük a lehetséges jogkövetkezményekkel kapcsolatos dilemmákat is. A befogadhatóssági viták mögött a valódi kérdés talán az, hogy nem látható még, mi a jogkövetkezmény az olyan alkotmányjogi panasz esetében, amely sikerrel jelöli meg az alapvető alkotmányossági problémát, ám nem mutatható ki, hogy a bírósági eljárást ez az alkotmányossági probléma érdemben befolyásolta.

Ez a dilemma leginkább az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panaszok esetében érthető, hiszen itt azt kell mérlegelni, hogy a bírói döntés megsemmisítésével járó jogkövetkezmény indokolt-e akkor, ha a döntést a jelentős alkotmányossági kérdés valójában lényegesen nem befolyásolta. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján indult panaszok esetében is élő e kérdés, de a régi típusú panaszok esetében a szabályozásból dogmatikailag könnyebben levezethető jogkövetkezmény a jogszabály önálló megsemmisítése a támadott bírói ítélet hatályban tartása mellett.

A testület első féléves gyakorlatának ismeretében kevés támpont ragadható meg az Abtv. 29. §-ának definiálásához. Az mindenesetre látható, hogy az Alkotmánybíróság szinte minden esetben az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya miatt utasította vissza az indítványokat. Több ügy volt, amelyben az Alkotmánybíróság azért nem látott alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, mert az alkotmányjogi panasz olyan kérdéseket vetett fel, amelyekben az Alkotmánybíróság korábban már elutasító döntést hozott. Fontos kiemelni, hogy ezekben az esetekben a döntés nem a *res judicata* elvet alkalmazta, az indokolás nem arra utalt, hogy az Alkot-

mánybíróság az adott jogszabály tekintetében már határozott, hanem azt hangsúlyozta, hogy olyan alkotmányosági kérdés nem lehet alapvető jelentőségű, amelyben az Alkotmánybíróság korábban már döntött.

Az Alkotmánybíróság első féléves tevékenysége során az alkotmányjogi panaszos eljárások legnagyobb része az indítványok befogadásának visszautasításával végződött. Az is megállapítható, hogy az indítványok legnagyobb része ugyanazokat a problémákat érzékelt a magyar jogban, mint amelyek a korábban hatályos alkotmánybírósról szóló törvény alapján benyújtott indítványok alapján kirajzolódtak (nevezetesen sok volt a panasz a kerékbilincs használatával, az állattartási szabályokkal vagy területrendezési szabályokkal, helyi adókkal, díjakkal, építési szabályzatokkal vagy nyugdíj-szabályozással kapcsolatban), ám a legtöbb esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítvány nem felel meg a törvényben előírt formai vagy tartalmi feltételeknek.

## Összefoglalás

Más európai államokhoz hasonlóan most Magyarországon is bevezetésre került az alkotmányjogi panasz lehetőségének széles köre. A rendszerváltás utáni jogállami demokrácia kiépülését az *actio popularis* jogintézménye hatékonyan segítette, Magyarország az egész világ előtt példa lehetett arra, hogy a természetes és jogi személyek nagyrészt közérdekű fellépése nyomán hogyan működhet jól az alkotmányvédelem. Az új alkotmányjogi panaszos rendszerre való áttérésnek, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének vannak indokai a magyar jogban, az intézmény megteremtheti a bírósági határozatok alkotmányosságának monitorozását a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatával egyidejűleg. A várakozások igen nagyok, hiszen egy alapvetően jól működő rendszert kell helyettesítenie az új típusú alkotmányvédelemnek.

**Gárdos-Orosz Fruzsina**  
tudományos segédmunkatárs