

## 9. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

## 26. § [Közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz]

- (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán
  - a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és
  - b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- (2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha
  - a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
  - b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- (3) 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.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az Ügyrend a felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz viszonyára (32. §), valamint az eljárás határidejére (53. §) vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Az Ügyrend fenti rendelkezéseit a bírói döntés elleni panasszal összefüggésben (Abtv. 27. §), valamint a benyújtás határidejével (Abtv. 30. §) összefüggésben tárgyaljuk.

Az Abtv. 26. § (2) és (3) bekezdéséhez kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

## Tartalom

1. Szövegtörténet .....	266
1.1. Az (1) és (3) bekezdés szövegtörténete .....	266
1.2. A (2) bekezdés szövegtörténete .....	267
2. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz .....	267
2.1. A jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz fogalma és funkciója.....	267
2.2. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultak .....	270
2.2.1. Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet .....	270
2.2.2. Alaptörvényben biztosított jogok.....	275
2.3. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgya .....	282
2.3.1. Közvetlen tárgya: az alkalmazott jogszabály.....	282
2.3.2. Közvetett tárgya: a bírói döntés .....	288
2.4. Az alkotmányjogi panasz szubszidiaritása: a jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége .....	289
2.5. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jelentősége...	292
3. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló panasz .....	293
3.1. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló panasz kivételessége .....	293
3.2. Érintettség .....	295
3.2.1. Személyes érintettség.....	297
3.2.2. Közvetlen érintettség.....	300
3.2.3. Aktuális érintettség .....	306
3.3. A jogorvoslat kimerítése .....	309
3.4. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jelentősége ....	314

## 1. Szövegtörténet

### 1.1. Az (1) és (3) bekezdés szövegtörténete

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz **nem előzmények nélküli**. Már a régi Abtv. az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását, amely az egyedi ügyben alkalmazott norma ellen irányulhatott. A régi Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az fordulhatott alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva. A régi Abtv. nem biztosított a legfőbb ügyész számára indítványozási jogosultságot a részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály ellen.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének szövege abban tér el a régi Abtv. 48. § (1) bekezdésétől, hogy „az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése” helyett „az Alaptörvényben biztosított jogának” sérelmét feltételezi, a jogorvoslati lehetőségek kimerítése tekintetében pedig kimaradt az „egyéb”, illetve a „más” jogorvoslati lehetőségekre utalás. Az Abtv. 26. § (3) bekezdése pedig meghatározott esetekben lehetőséget biztosít

a legfőbb ügyész számára az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály kifogásolására alkotmányjogi panasz eljárásban.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének szövege az elfogadása óta változatlan.

## 1.2. A (2) bekezdés szövegtörténete

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz új a magyar jogrendszerben. Az alkotmányjogi panasznak ez a típusa – a bárki által kezdeményezhető absztrakt normakontroll (*actio popularis*) megszűnésével együtt – először az Abtv. javaslatban jelent meg az elfogadott törvényszöveggel megegyező megfogalmazásban.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének eredeti szövegét Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései 22. cikke pontosította az Alaptörvényre utalással.<sup>1</sup> Ennek értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja alkalmazásában alkotmányjogi panasznak minősül – a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály ellen benyújtott alkotmányjogi panasz mellett – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, egyedi ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül alkalmazott vagy hatályosuló jogszabály ellen az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének szövegét kétszer módosították. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény (7) bekezdése 2013. augusztus 1-jei hatállyal beiktatta a rendelkezésbe „az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja, illetve az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése alapján,” szövegrészt. Az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvény 42. § (3) bekezdés *b*) pontja pedig 2013. december 11-jétől hatályon kívül helyezte az „illetve az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése alapján” szövegrészt.

## 2. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz

### 2.1. A jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz fogalma és funkciója

Az Abtv. 26. §-a a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz két fajtáját szabályozza. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági 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 Abtv. 26. § (1) bekezdésének alapja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja, amely fenntartotta és egyúttal beemelte az Alaptörvénybe a régi Abtv.-ben szabályozott, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkot-

<sup>1</sup> Hatályon kívül helyezte: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 21. cikk (2) bekezdése 2013. április 1-jétől.

mányjogi panaszt. Innen ered a szakirodalomban elterjedt **régi típusú alkotmányjogi panasz** elnevezés.<sup>2</sup>

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése megteremtette a kivételes, a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz lehetőségét is. Az alkotmánybírószági **vizsgálat tárgya mindkét esetben a jogszabály**, azaz mindkét alkotmányjogi panasz norma-kontroll. Az Abtv. 26. § két bekezdésében foglalt panaszok közötti eltérés két ponton érhető tetten. Míg az (1) bekezdés esetén a jogsérelem a jogszabály bírósági eljárásban történő alkalmazása folytán következik be, a (2) bekezdés szerinti panasz esetében közvetlenül, bírói döntés nélkül. A **különbség** tehát a jogsérelem bekövetkeztének – következésképpen a kifogásolás – módjában nyilvánul meg. A jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok közti különbség hangsúlyozása érdekében, a régi típusú alkotmányjogi panasz elnevezés helyett, a **közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz** elnevezést használjuk az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz megnevezésére.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárás **plusz feltételeket** támaszt az utólagos absztrakt normakontrollhoz (vö. Abtv. 24. §) képest azzal, hogy az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet Alaptörvényben foglalt jogának sérelmét követeli meg.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja arra hatalmazza fel az Alkotmánybírószágot, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Abtv. az értelmező rendelkezések között definiálja az egyedi ügy fogalmát, és azt a bírósági eljárásra korlátozza [vö. Abtv. 1. § a) pont]. A jogsérelem tehát egyedi üggyhöz kapcsolódik, ezért a közvetetten a jogszabály ellen irányuló eljárás a **konkrét normakontroll egyik esete**. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz – a konkrét norma-kontroll másik esetéhez, a bírói kezdeményezéshez képest (vö. Abtv. 25. §) – a már bekövetkezett egyéni jogsérelem orvoslására irányul.

Ennek megfelelően az Alkotmánybírószág gyakorlatában az alkotmányjogi panasz **funkciója a jogorvoslat**.<sup>3</sup> Az Alkotmánybírószág már a régi Abtv. 48. §-ához kapcsolódó gyakorlatában kimondta ezt, ugyanakkor rögzítette: „nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281].”<sup>4</sup> Az Alkotmánybírószág hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz **az alap-**

<sup>2</sup> BALOGH (2013) 392.; KÖBLÖS (2012) i. m. 80.; NASZLADI (2016) i. m. 47.

<sup>3</sup> „A **jogorvoslat** valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntésnek szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával.” Varga szerint, ha ezt a meghatározást elfogadjuk, akkor az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. VARGA Zs. (2015b) i. m. 144. Ezzel szemben a **jogorvoslat** – Bragyova értelmezésében – egy bírósági vagy más határozat jogi helyességéről való döntés és a határozat jogi státusának megváltoztatása. Mivel az alkotmányjogi panasz egyik feltételnek sem felel meg, azt nem tekinti jogorvoslatnak. A **panasz** – álláspontja szerint – **nem magatartási normák (az ezen alapuló alanyi jog) érvényesítésére hivatott, hanem kizárólag eljárási jogok érvényesítésére szolgáló jogvédelmi eszköz**. BRAGYOVA (2008) i. m. 70, 76–77.

<sup>4</sup> Az Alkotmánybírószág az alkotmányjogi panaszt rendkívüli jogorvoslatnak tekintette és megállapította ugyan, hogy annak szabályozása az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz

**jogok érvényesítésére hivatott jogorvoslati eszköz:** „[a]z alkotmányjogi panasz 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 [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]”

A jogorvoslati funkció **az alkotmányjogi panasz *differentia specifica*-ja**, amely megkülönbözteti az alkotmányjogi panaszt az utólagos, absztrakt normakontrolltól.<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság szerint „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának hiányában az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, hanem azt a sajátosságát is, amely [...] a bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelem orvosolhatóvá válik [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.]. Az Alkotmánybíróság a sokat kritizált aktivizmusa ellenére – alapvetően a hatáskörének keretei között –<sup>6</sup> mindent meg is tett a jogorvoslati funkció érvényesítése érdekében a jogkövetkezményekben való differenciálástól kezdve az indítványozó javára az alkotmányellenes mulasztás megállapításáig amiatt, hogy a jogalkotó a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta a testület által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.<sup>7</sup>

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának megalapozása során a régi Abtv. szövegéből indult ki, abból, hogy a törvény a jogintézményt „panasz”-nak nevezi, másrészt, hogy azt az „egyéb jogorvoslati lehetőségek” kimerítése után, vagy „más jogorvoslati lehetőség hiányában”, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára.

Az Abtv. nem tartalmazza ugyan az „egyéb”, illetve a „más” kitétel, de az alkotmányjogi panasz speciális jogorvoslati jellege következik az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) és b) pontjában foglalt feltételekből, amelyek kibontják az alkotmányjogi panasznak a

---

való jogból kényszerítően nem következik. Ugyanakkor kimondta: „ám, ha a törvényhozó az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán a jogerősen befejezett ügyekben bekövetkezett jogsérelemre e rendkívüli jogorvoslat lehetőségét megnyitotta, alkotmányos kötelessége olyan eljárásjogi szabályok megalkotása, amelyek alkalmazásával a jogsérelem valóságosan orvosolhatóvá válik. Ha nem így lenne, az alkotmányjogi panasz – merőben formális és tartalom nélküli jogintézményként – nem tudná betölteni az alapjogsérelemek orvoslására vonatkozó lényegi funkcióját [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 188.]” Az Alkotmánybíróság ezzel – az alkotmányjogi panasz Alkotmányban történő szabályozásának hiányában – a jogorvoslatihoz való jog sérelmére alapozta az alkotmányellenes mulasztás megállapítását, mivel a jogalkotó a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta a testület által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.

<sup>5</sup> NASZLADI (2016) i. m. 18.; TILK (2008) i. m. 117.; VINCZE (2009) i. m. 1143.

<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése mellett – ekkor először és utóljára a régi hatáskörök mellett –, megsemmisítette a megtámadott bírósági ítéleteket is arra hivatkozva, hogy az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett a konkrét ügyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója.

<sup>7</sup> VARGA (2015b) i. m. 143–144.; ZAKARIÁS (2015) i. m. 150–153.

bíróági eljáráshoz való viszonyát: azt a bírósági eljárásban már nem orvosolható Alaptörvényben foglalt jogok sérelme esetén lehet benyújtani. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos korábbi gyakorlatát az Alaptörvény és az Abtv. alapján is fenntartotta.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz funkciójának meghatározásakor – a korábbi gyakorlatából kiindulva – megállapította: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme. Mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi panasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól, amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozót közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet.” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]; megerősítette: 6/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [214]}.” Az Alkotmánybíróság a fenti megállapítását az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeivel igazolta [vö. Abtv. 43. § (1) bekezdés, 45. § (2) bekezdés].

Az alkotmányjogi panasz intézményének a funkciója tehát elsősorban **az egyéni alapjogok védelme (szubjektív jogvédelmi funkció)**, másodsorban pedig – az egyedi ügyön túlmutató jellegére tekintettel – az objektív jogrend alkotmányosságának védelme (**objektív jogvédelmi funkció**).<sup>8</sup> Az alkotmányjogi panasz kettős funkciójának megkülönböztetése áthatja az egész eljárást, de különös jelentősége van az Alkotmánybíróság érdemi döntése jogkövetkezményeinek megállapítása során.

## 2.2. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultak

### 2.2.1. Az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése „**az Alkotmánybírósághoz fordulhat**” megfogalmazással **az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultakra utal**. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény 24. cikkében az Alkotmánybíróságra bízott feladatból, és az eljárásaira vonatkozó típuskényszerből következően az egyes eljárások indítványozására jogosultak köre eltér egymástól, minden eljárásfajta csak az arra feljogosított indítványozó kezdeményezhet (*conditio generale ratione personae*) {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [11]–[12]}.<sup>9</sup> Ennek megfelelően – az Alap-

<sup>8</sup> Ezzel szemben Vissy Beatrix szerint az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciója az objektív jogvédelem. Vissy (2012) i. m. 35.

<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzést bírói kezdeményezés tárgyában hozta, de az általános eljárási feltételek, így az indítványozásra jogosultak körét meghatározó általános alanyi feltétel minden eljárásfajta, így az alkotmányjogi panaszokra is irányadó. VARGA Zs. (2015b) i. m. 140–141.

törvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” jogosult.

Az egyedi ügy az Abtv. alkalmazásában a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás (vö. Abtv. 1. §). Tehát az indítványozásra jogosultság **előfeltétele a bírósági eljárás általi érintettség**, melynek értelmében – az eljárásjogi törvények alapján – a bírósági eljárásban résztvevő személyek, és mindazok indítványozásra jogosultak lehetnek, akikre a bírói döntés rendelkezést tartalmaz, és akiknek a jogi helyzetét a bírósági eljárás érinti.

Az indítványozásra jogosultság azonban nem csupán az egyedi ügyben érintettséget feltételezi, hanem az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) és b) pontjában foglalt feltételek teljesítését is.<sup>10</sup> Ennek megfelelően az egyedi ügyben érintettség fogalma az alkotmánybírósági gyakorlatban gyakran összefonódik az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének vizsgálatával.<sup>11</sup> Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban – az alkotmányjogi panasz jogorvoslat funkciójára hivatkozással, amely az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét feltételezi – többször megállapította, hogy az Abtv. „nem csupán az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben való érintettséget követeli meg, hanem feltételezi az összefüggést az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás között. **Az alapügyben való érintettség az alkotmányjogi panasz eljárás szükséges, de nem elégséges feltétele.**”<sup>12</sup> Az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás közötti összefüggés követelménye – az alkotmányjogi panasz funkciójára tekintettel – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszra is irányadó. Ez következik az Abtv. 56. § (1) bekezdéséből is, amely „a 26–27. § szerinti érintettséget” rendeli vizsgálni. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően rámutatott, hogy „az alkotmányjogi panasz lehetséges érintettjei az egyedi ügyben érintett, az Alaptörvényben biztosított jogaiban sérelmet szenvedett személy vagy szervezet {3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [57]}. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésének szóhasználatára tekintettel – és az érintettség fogalmának egyértelmű használata érdekében – indokolt különbséget tenni a **szűk értelemben vett érintettség** között, amely az egyedi ügyben, azaz a bírósági eljárásban érintettséget jelent, illetve a **tág értelemben vett érintettség** között, amely az alkotmányjogi panasz eljárásban való érintettséget, azaz az indítványozó konkrét alkotmányjogi panasz eljárásban való legitimációját jelenti.

**Az indítványozásra jogosultság és az érintettség fogalma** az alkotmánybírósági gyakorlatban és a szakirodalomban<sup>13</sup> azonban **nem válik el egymástól**, hanem sokszor szinonimaként jelenik meg abban az esetben is, ha csupán az egyedi ügyben való érin-

<sup>10</sup> Wiedemann szerint az indítványozói jogosultságot három feltétel konjunktív fennállása alapozza meg: az érintettség, az Alaptörvényben biztosított jog sérelme és a jogorvoslat kimerítése. WIEDEMANN (2019) i. m. 557. Nagy is az indítványozói jogosultság egyik elemének tekinti az érintettséget, amelyet szűk értelemben az egyedi ügyben érintett személyre vagy szervezetre használ. NAGY (2019) i. m. 530.

<sup>11</sup> FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015a) i. m. 131.

<sup>12</sup> 3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 3036/2019. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [17].

<sup>13</sup> KÖBLÖS (2012) i. m. 83.

tettség vizsgálata (szűk értelemben vett érintettség) merül fel.<sup>14</sup> Az alkotmánybíróági gyakorlat ennek megfelelően sok esetben **megelégszik a perjogi érintettség vizsgálataival** az indítványozó konkrét alkotmányjogi panasz eljárásban való legitimációjának alátámasztására. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben közigazgatási jogvitával összefüggésben megállapította, hogy az indítványozó az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekintendő, mivel a bírósági eljárásban az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított (és a konkrét ügyben alkalmazott) jogszabályokra alapítva az eljáró bíróság az indítványozót ítéletében szankcionálta (illetve fenntartotta a kifogásolt állapotot), így az érintettség kétséget kizáróan fennáll az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti kérelem esetén {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}.<sup>15</sup> Egy másik ügyben rögzítette: „[a]z indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát {18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [13]}.<sup>16</sup> Az érintettség vizsgálata más ügyekben is annak megállapítására szorítkozik, hogy a panaszos a bírósági eljárásban félként szerepel-e vagy sem.<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság **az egyedi ügyben való érintettséget (szűk értelemben vett érintettség)** azonban – az egyedi ügy fogalmával összhangban – **tágan értelmezi**. Az Alkotmánybíróság polgári perben tipikusan a feleket tekinti érintettnek, mivel ez a minőség kétséget kizáróan megalapozza az egyedi ügyben érintettséget.<sup>18</sup> A gyakorlatban ugyanakkor több példa van arra, hogy elfogadja **az alapügyben félként részt nem vevők** egyedi ügyben érintettségét.<sup>19</sup> Egy konkrét ügyben megállapította, hogy az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti „egyedi ügyben érintett személyeknek” minősülnek, mert örökösként fizetési kötelezettség terheli őket egy vitatott, és a bíróság részéről megalapozatlannak és jogszabálysértőnek ítélt, az adóhatóság álláspontja szerint jogerős közigazgatási határozaton alapuló – eredetileg az örökhagyóval szemben megállapított – adóhátralék-megfizetési ügyben {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [23]}.<sup>20</sup> A büntetőjogi ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszok tipikus kezdeményezői a terheltek. Tekintettel arra, hogy a büntetőeljárásban résztvevő személyek közül a büntetőügyben hozott jogerős döntés elsősorban a terheltet érinti, mivel

<sup>14</sup> Kritikusan: TÉREY i. m. 108–109. Térey szerint az indítványozói jogosultság vizsgálata során meg kell különböztetni az indítványozó anyagi jogi, illetve eljárásjogi igényérvényesítési jogosultságát (alapjogi jogképesség, illetve cselekvőképesség), valamint a konkrét eljárásbeli legitimációját (érintettség).

<sup>15</sup> Hasonlóan: 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [21].

<sup>16</sup> 3320/2017. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [21].

<sup>17</sup> FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015a) i. m. 131.

<sup>18</sup> 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [10]; 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [16]; 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [31]; 3042/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [4]. Az utóbbi ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettsége az ügyben fennállt, tekintettel arra, hogy a perben alperesként szerepelt, de visszautasította az alkotmányjogi panaszt azzal az indokollással, hogy a támadott jogszabályi rendelkezéseket a bíróság nem alkalmazta.

<sup>19</sup> NAGY (2019) i. m. 530–532.

<sup>20</sup> A 2/2013. (I. 23.) AB határozat az egyedi ügyben érintettség vizsgálata során azt is rögzítette, hogy az érintettség jelenleg is fennálló és közvetlen (Indokolás [23]). Az érintettség közvetlenségére és jelenvaló voltára utalás értelemszerűen nem a jogerősen lezárult bírósági eljárásban való érintettségre, hanem az alkotmánybíróági eljárásban való érintettségre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság tehát összemosza a bírósági eljárásban való érintettséget és az alkotmányjogi panasz eljárásban való érintettséget.



az ő büntetőjogi felelősségéről dönt a bíróság és ennek eredményeként – a bűnösség megállapítása esetén – vele szemben büntetőjogi szankciót szabnak ki, az Alkotmánybíróság a terhelt eljárási pozícióját elfogadja az egyedi ügyben való érintettség megállapításához. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megállapította az érintettséget, mivel az indítványozó a büntetőügy terheltjeként az elszenvedője volt annak a kényszerintézkedésnek, amelynek tárgyában a támadott bírói döntések születtek, továbbá érintettsége a támadott Be. szabály kapcsán is fennállt, hiszen a bíróságok a kifogásolt rendelkezést alkalmazták határozataikban {3017/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság közigazgatási jogvitában jellemzően a közigazgatási perben résztvevő feleket tekinti indítványozásra jogosultnak. Egy konkrét ügyben megállapította, hogy az indítványozó felperesként vett részt a közigazgatási perben, a jogvita tárgyát képező adó megfizetésére ő köteles, amelyre tekintettel az indítványozó érintett {3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [16]}.

Az Alkotmánybíróság az **alkotmánybírói eljárásban érintettség (tág értelemben vett érintettség)** fogalmát az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkeztével összefüggésben értelmezi. Az érintettség **előfeltétele**, hogy az indítványozó az adott ügyben felhívott, érvényesíteni kívánt Alaptörvényben biztosított jogvédelemre jogot formálhat (**alapjogi jogképesség**),<sup>21</sup> és e jogok önálló érvényesítésére képes (**alapjogi cselekvőképesség**).<sup>22</sup>

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasszal nem csak természetes személyek fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, hanem **szervezetek** is. A törvény által létrehozott jogalanyok azonban csupán azokra az alapvető jogokra hivatkozhatnak, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak [Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság azt is vizsgálja, hogy az indítványozó szervezeteknek az általuk hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog tekintetében **van-e alapjogi jogalanyisága** {3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [35]}. Az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3001/2013. (I. 15.) AB végzésben kifejtette: „[a]z Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogi személynek nincs emberi méltósága [az emberi méltóság alapjogából eredő, a természetes személyeket megillető általános cselekvési szabadsága], ezért a vizsgált esetben a jogi személy-indítványozó

<sup>21</sup> A német Abtv. 90. § (1) bekezdése szerint bárki előterjeszthet alkotmányjogi panaszt alapjogainak közhatalmi korlátozását sérelmezve. Ennek megfelelően indítványozásra jogosult bárki, aki valószínűsíti az alapjogai sérelmét. Az indítványozásra jogosultság (*Beschwerdeberechtigung*) előfeltétele az alapjogi jogképesség (*Grundrechtsfähigkeit*). Míg az előbbi fogalom a személyeknek az alapjoggal való rendelkezési képességét nevezi meg, addig az utóbbi arra a személyre vonatkozik, aki a hivatkozott alapjog alanya lehet. Az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultságtól megkülönböztetik a konkrét alapjogi jogsérelem orvoslására jogosultságot, azaz az érintettséget (*Beschwerdebefugnis*). Az érintettség fogalma az indítványozásra jogosultat és az alkotmányjogi panasz tárgyát kapcsolja össze az *actio popularis* kizárása érdekében. HELLMANN i. m. 1101–1102, 1139.

<sup>22</sup> Naszladi megkülönbözteti az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére általában jogosultakat, akik alapjogi jogképességgel és cselekvőképességgel bírnak, és az érintettséget, amely konkrét jogosultságot jelent. NASZLADI (2019) i. m. 147, 153. Horváth is arra hívja fel a figyelmet, hogy az indítványozói jogosultság és az érintettség fogalmát külön kell választani: az indítványozói jogosultság mint az Alkotmánybíróság hatásköréhez kapcsolódó kérdés azt határozza meg általános módon, hogy az Alkotmánybíróság mely eljárását kezdeményezheti az indítványozó, az érintettség pedig valamilyen szubjektív kötődést feltételez az üggyhez. HORVÁTH L. i. m. 539–540.

nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére” {Indokolás [6]; 3139/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [19]}.

Az érintettség vizsgálata során az Alkotmánybíróság hasznosította az érintettség hármasszempontrendszerének (személyes, közvetlen, aktuális)<sup>23</sup> első és harmadik elemét, amelyet a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz vizsgálatára dolgozott ki [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés].

A **személyes érintettség** követelménye az érintett saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét jelenti, negatív megközelítésben pedig azt, hogy az indítványozó nem hivatkozhat más személyek Alaptörvényben foglalt jogainak sérelmére. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság egyik döntésében kimondta, hogy a takarékszövetkezet felszámolásának kezdeményezésére irányuló hatósági intézkedéssel összefüggésben kizárólag a jogi személy alapjogi érintettsége állapítható meg, és ennek megfelelően a jogi személy jogosult jogvédelmi igénnyel fellépni, mivel az alapjogi kifogások tárgyává tett bírói döntés és jogszabályi rendelkezések kizárólag a takarékszövetkezet – és nem a részjegyek tulajdonosainak – jogairól rendelkeznek {3010/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [9]}. Egy másik ügyben az országgyűlési képviselő választáson jelöltként nyilvántartásba vett indítványozó a kampányfinanszírozási támogatás visszafizetésével összefüggésben (nem szerezte meg az egyéni választókerületben leadott szavazatok 2%-át) a kampányfinanszírozási támogatás elszámolásáról, a visszafizetési kötelezettség teljesítéséről szóló jogszabályi rendelkezések mellett a pártok, pártjelöltek kampányfinanszírozásával foglalkozó jogszabályi rendelkezéseket is támadta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság az utóbbi rendelkezéseket nem alkalmazta, és azok egyébként sem hozhatók összefüggésbe az indítványozó személyével és független jelölti mivoltával {3221/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [11]}. Egy korábbi döntésében, amelyben az alkotmányjogi panaszt előterjesztő érdekvédelmi szervezet – érdekképviseleti tevékenysége alapján – a fogyatékkal élő személyek képviselőiben eljárva is kérte a kifogásolt jogszabály vizsgálatát, az Alkotmánybíróság megállapította: az indítványozó más személyek nevében nem járhat el, a fogyatékkal élők önállóan, saját nevükben nyújthatnának be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt {3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10]}.

Az **aktuális érintettség** követelménye azt jelenti, hogy az Alaptörvényben foglalt jog sérelme bekövetkezett. Az Alkotmánybíróság egyik döntésében megállapította, hogy az alkotmányellenesen felmentett bírák úgy kifogásolták a Bjt. vezetői beosztásba való visszahelyezésre vonatkozó szabályait, hogy – az Országos Bírói Hivatal elnökének tájékoztatása szerint – ők maguk nem kérték a Bjt. 232/J. § (3) bekezdése<sup>24</sup> alapján a vezetői beosztásba való visszahelyezésüket, a törvényben előírt nyilatkozatok hiányában pedig az indítványozók érintettsége nem áll fenn {3245/2014. (X. 3.) AB végzés,

<sup>23</sup> A 3245/2014. (X. 3.) AB végzés átvette az Abtv. 26. § (2) bekezdésére kidolgozott formula teljes szövegét, tévesen arra hivatkozva, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz is közvetlenül a norma ellen irányul (Indokolás [14]).

<sup>24</sup> A Bjt. 232/J. § (1) bekezdése értelmében, ha a bíró felmentésére a 3/2012. (VII. 7.) AB határozattal megemmisített 90. § *ha*) pontja alapján került sor, a jogszabályban megállapított határidőn belül nyilatkozhat az Országos Bírói Hivatal elnökének arról, hogy kéri-e bírói tisztségbe való visszahelyezését. A Bjt. 232/J. § (3) bekezdése a bírósági vezetők esetében is kifejezetten megkívánja a visszahelyezés feltételeként az érintett vezetők részéről a visszahelyezési szándék egyértelmű nyilvántartását.

Indokolás [15]–[18]). Egy másik döntésében, a pénzbírságot kiszabó végzéssel összefüggésben benyújtott – az annak alapjául szolgáló norma alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – alkotmányjogi panasz eljárásban arra is rámutatott a testület, hogy az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés, és az annak meghozatalához vezető eljárás ismeretében nyílik csak lehetőség arra, hogy az indítványozó által felvetett potenciális, esetlegesen később bekövetkező alapjogsértéseket reparálni lehessen {3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [58]}. Hasonló következtetésre jutott korábban az Alkotmánybíróság büntetőügyekben a szakértői díjat megállapító végzéssel összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panasz eljárásban. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az eljáró bíróságok az indítványozók büntető ügyében hozták ugyan meg a kifogásolt végzéseket, a szakértői díj megállapítása és állam általi megelőlegezése azonban az indítványozók vonatkozásában sem jogot, sem kötelezettséget nem jelentett, így abból az indítványozóknak jogséremlme nem származhatott. A bíróság az indítványozók tekintetében majd az ügydöntő határozatban rendelkezik a – többek között a szakértői díjakat is magában foglaló – büntügyi költségek megfizetéséről, mely határozat ellen jogorvoslatnak van helye {3155/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [7]}.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz indítványozására tehát azok a személyek vagy szervezetek jogosultak, akik az alapul szolgáló egyedi ügyben érintettek (szűk értelemben vett érintettség) és az alkotmányjogi panasz eljárásban is érintettek (tág értelemben vett érintettség).

Az Abtv. 26. § (3) bekezdése **közvetetten biztosítja a legfőbb ügyész számára is az indítványozási jogosultságot** az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály kifogásolására, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása kiterjesztette az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésének a jogát a legfőbb ügyészre is,<sup>25</sup> amely közvetlen indítványozási jogosultságot jelent a legfőbb ügyész számára az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályok ellen, az alkotmányjogi panasz benyújtásának a közvetett lehetősége elveszítette a jelentőségét.<sup>26</sup>

### 2.2.2. Alaptörvényben biztosított jogok

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja szerint az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak **az Alaptörvénnyel való összhangját** vizsgálja. Abtv. 26. § (1) bekezdés *a*) pontja pedig az indítványozó „**Alaptörvényben biztosított**

<sup>25</sup> Ennek megfelelően az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény 20. §-a beillesztette ezt az új hatáskört a legfőbb ügyész feladatkörét meghatározó rendelkezések közé [ld. Ütv. 11. § (2) bekezdés *h*) pontja].

<sup>26</sup> A legfőbb ügyész az Abtv. 26. § (3) bekezdése alapján nem nyújtott be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz. Utólagos absztrakt normakontrollt eddig két esetben kezdeményezett [ld. 19/2018. (XI. 12.) AB határozat, 3297/2021. (VII. 22.) AB határozat].

**„jogának”** sérelmét szabja az alkotmányjogi panasz benyújtása feltételeként.<sup>27</sup> Az Alaptörvényben biztosított jog fogalmát az „alaptörvény-ellenes jogszabály” kitételrel összefüggésben kell értelmezni. Ennek megfelelően az Alaptörvényben biztosított jog sérelme vezethet a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességéhez.

A régi Abtv. az **Alkotmányban biztosított jogok** sérelmét követelte meg az alkotmányjogi panasz benyújtásához. A korábbi alkotmánybírói gyakorlat az Alkotmányban biztosított jogok fogalmát szűken értelmezte oly módon, hogy az alkotmányjogi panasz igénybevételét az alapjogok sérelmére korlátozta [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Ugyanakkor kivételeket tett a szűk értelmezés alól azzal, hogy meghatározott alkotmányos jogok esetén elfogadta az alkotmányjogi panasz benyújtását. Erre tekintettel az Abtv. javaslat indokolása kiemelte annak fontosságát, hogy a panaszt továbbra se csak „alapjogsérelme” esetén lehessen benyújtani, de egyéni jogvédelmi intézmény mivoltából kifolyólag bármely alaptörvényi rendelkezésre alapozva sem, hanem az „Alaptörvényben biztosított jogok” sérelme esetén lehessen az Alkotmánybírósághoz fordulni.

Az **Alaptörvényben biztosított jogok** fogalma **elsősorban az alapjogokat** foglalja magában. Az alapjogok az egyes államok alkotmányaiban felsorolt és, ezáltal a tételes jog részévé tett emberi jogok.<sup>28</sup> Az alapjogokból alanyi jogok fakadnak, amelyek az alkotmány alapján kikényszeríthetők.<sup>29</sup> Ezzel szemben az alkotmányos jogokból, amelyek sok esetben szintén szerepelnek az alkotmányokban, nem következik az alkotmány alapján alanyi jogosultság.<sup>30</sup>

Az Alkotmánybíróság elvi élel rögzítette: „Az Alaptörvényben biztosított jogoknak két csoportja van. Egyfelől az alapvető emberi és alapvető állampolgári jogok (alapvető jogok, vagy rövid megnevezéssel: alapjogok), melyek az Alaptörvényben jellemzően a Szabadság és felelősség címszó alatt találhatóak, másfelől az Alaptörvényben biztosított nem alapvető jogok, vagyis olyan Alaptörvényben biztosított jogok, melyek nem minősülnek alapvető jogoknak {3001/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [13]}. Azt, hogy milyen jogokat kell „Alaptörvényben biztosított jog” alatt érteni, az Alkotmánybíróság gyakorlata alakítja ki.

Az Alaptörvény egy-egy, nem az alapvető jogokat tartalmazó fejezetében fellelhető szabályából az Alkotmánybíróság kivételesen Alaptörvényben biztosított jogot vezethet le {8/2014. (III. 20.) AB határozat [67]–[68]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

<sup>27</sup> Csink és Fröhlich szerint az Abtv. az Alaptörvényhez képest jóval szűkebb körben határozza meg a jogvédelemre alkalmas jogsérelmek körét, ezért az alkotmány rendelkezéseinek fényében tágan kell értelmezni azt. CSINK–FRÖHLICH (2019) i. m. 143–144.

<sup>28</sup> HALMAI–TÓTH i. m. 29.; Bragyova szerint az emberi jogi tartalom pozitív joggá válva gyakran alkotmányos jog vagy alapjog lesz. Ezzel – szerinte – az emberi jog háttérbe szorul és a pozitív jogrendszer részeként érvényesül, mindaddig, amíg a pozitív jog nem kerül ellentétbe az emberi jogokkal. BRAGYOVA (2018) i. m. 22.

<sup>29</sup> Az egyén állammal szemben támasztott igényei alapján az Alkotmánybíróság gyakorlatában megkülönböztethető az alapjogok kettős funkciója: az állami beavatkozást elhárító funkció, amelyből az egyénnek az alapjogok tiszteletének kikényszerítéséhez való joga fakad, valamint az alapjogok védelmére irányuló kötelezettség (az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége). ZAKARIÁS (2019a) i. m. 70–81.

<sup>30</sup> Az alkotmányból csupán az következik, hogy az alkotmányos jogok érvényesülésére a törvényhozó alanyi jogokat határozzon meg. BALOGH (2014a) i. m. 26.

szerint **egyes alkotmányos jogok sérelme kivételesen** hívható fel alkotmányjogi panaszban,<sup>31</sup> és ezen túlmenően az érdemi elbírálás során is különbség van az alapjogok és az alkotmányos jogok védelme között.<sup>32</sup>

Az Alaptörvény Alapvetés című fejezetének rendelkezései tehát csak kivételesen hívhatók fel alkotmányjogi panaszban. Az Alkotmánybíróság az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével** összefüggésben benyújtott panasz tekintetében fenntartotta a korábban kialakított gyakorlatát:<sup>33</sup> a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt **csak kivételes esetben**<sup>34</sup> lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; legutóbb: 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [23]}. Azokban az esetekben, amikor az indítványozó nem e kivételes körre, hanem általánosságban a jogbiztonságra vagy annak más elemére (pl. előreláthatóság és kiszámíthatóság, normavilágosság)<sup>35</sup> alapította panaszát, az Alkotmánybíróság azzal az indokolással utasította vissza, hogy a jogbiztonság önmagában nem alapjog.<sup>36</sup>

Ugyanakkor abban az esetben, ha az indítványozó a visszaható hatályú jogalkotás, illetve a kellő felkészülési idő<sup>37</sup> sérelmére hivatkozik, vagy **más alapjoggal összefüggésben** hivatkozik az Alaptörvény B) cikkének sérelmére az Alkotmánybíróság – az Abtv.-ben foglalt további követelményeknek való megfelelés esetén – az alkotmányjogi panaszt befogadja [vö. Abtv. 56. § (1) bekezdés] és érdemben bírálja el. Ennek megfele-

<sup>31</sup> 3043/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [6] „Az Alaptörvény egy-egy, nem az alapvető jogokat tartalmazó fejezetében fellelhető szabályából az Alkotmánybíróság kivételesen Alaptörvényben biztosított jogot vezethet le megfelelő indítvány alapján [...]”

<sup>32</sup> A szerződési szabadság tekintetében – az Abtv. 25. § szerinti bírói kezdeményezés alapján indult eljárásban a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat rögzítette annak alkotmányos alapjog mivoltát, és egyúttal az érdemi vizsgálat során alkalmazott mércét (Indokolás [29]). Az Alkotmánybíróság már korábban érdemben vizsgálta a szerződési szabadságra vonatkozó hivatkozást az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [32]–[37]}.

<sup>33</sup> Az Alkotmánybíróság a 1140/D/2006. AB végzésben foglalta össze – az alkotmányjogi panasz tartalmi feltételeinek vizsgálata során – a jogállamiságra hivatkozással összefüggő megszorító értelmezését: „Az Alkotmánybíróság több határozata is egyértelműen kimondja, hogy az egyedileg meghatározható, konkrét jogszerelemnek egy, az Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében kell tetést öltenie [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.]. [...] A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának.” ABH 2008, 3578, 3580. A szakirodalom a 676/D/2004 AB határozatot tekinti „vízválasztónak”, amelyet követően az Alkotmánybíróság – néhány kivételt leszámítva – szigorúan érvényesítette a fenti gyakorlatát. FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015a) i. m. 134.; KADLÓT (2015) i. m. 53.

<sup>34</sup> Kadlót szerint a kivételek körét bővíteni szükséges, így például ki kell terjeszteni az analógia tilalmára a büntetőjogban. KADLÓT (2015) i. m. 54.

<sup>35</sup> 3035/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [14].

<sup>36</sup> 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [36]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [29]; 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [18]; Eredetileg a főszabályhoz képest kiegészítő módszerként jelent meg a jogállamiságból levezetett jogbiztonság mellett az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének megkövetelése, a későbbiekben pedig a főszabály alternatív megfogalmazásává vált. CSINK–FRÖHLICH (2019) i. m. 134.

<sup>37</sup> A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén ld. 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [25]–[27].

lelően az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megvizsgálta, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdésében foglalt önkényuralmi jelképek használata tényállás megfogalmazása megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető követelmények, a büntető törvény tényállásaival szemben megkövetelt határozottság, pontosság és egyértelműség követelményének {4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [60],[71]}.<sup>38</sup>

Az **Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből** levezetett **szereződési szabadság** az alkotmánybírósági gyakorlatban alkotmányos jog, amelynek sérelmére alkotmányjogi panasz alapítható.<sup>39</sup> Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a Magyarország gazdasági alaprendjét meghatározó Alaptörvény M) cikkéből következő szerződési szabadság – mint a piacgazdasági lényegi eleme [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55.] – (nevesítetlen) alkotmányos jog, de nem minősül alapjognak, mivel az Alkotmánybíróság azt nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezette le {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.<sup>40</sup> Az M) cikk (2) bekezdésében foglalt tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására és az erőfölénnyel való visszaélés tilalmára, valamint a fogyasztók jogaira<sup>41</sup> nem lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság rögzítette: „[a]z Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdései az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján nem tekinthetők az indítványozók Alaptörvényben bizto-

<sup>38</sup> Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó fontos követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása, melynek egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy mikor valósul meg büntetőjogilag szankcionált jogsértés, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. [A korábbi alkotmánybírósági gyakorlatból ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 110–111; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 786.; 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59].

<sup>39</sup> Pokol szerint ez felesleges jogkiolvasztás, mivel az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésébe foglalt vállalkozáshoz való jog részeként amúgy is kimondható a szerződési szabadság, mivel az a vállalkozáshoz való jog egyik nélkülözhetetlen aspektusa. Ezen túlmenően Pokol szerint az Alaptörvényben meglévő alapvető jog konkrét aspektusainak kibontására jogosultak az alkotmánybírák, de új jog teremtésére nem, mert ezzel átvinnék az alkotmányozó hatalom szerepét. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [147].

<sup>40</sup> Az érdemi elbírálás tekintetében nyilvánul meg a különbség az alapjogok és a szerződési szabadság mint alkotmányos jog között: „Éppen ezért nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező I. cikk (3) bekezdése sem, vagyis a szerződési szabadságnak még a lényeges tartalma is korlátozható. [Hasonlóan: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 128/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 954, 956.; 852/B/1995. AB határozat, ABH 2002, 724, 728.; 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 722, 726.] Ebből következik az is, hogy a szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, a nevesített alapvető jogokon és alkotmányos intézményeken keresztül jut érvényre. Közvetlenül a szerződési szabadságra mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmányselelem nem alapozható. [Hasonlóan: 327/B/1992 AB határozat, ABH 1995, 604, 607.; 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 722, 726.] A szerződési szabadság korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű.” [Hasonlóan: 15/1994. (III. 10.) AB határozat, ABH 1994, 414, 415; 1414/D/1995. AB határozat, ABH 1999, 539, 541.; 852/B/1995. AB határozat, ABH 2002, 724, 728.] {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.

<sup>41</sup> Az Alkotmánybíróság szerint „az M) cikk (2) bekezdése úgy értelmezhető, hogy más országok alkotmányaiban alapvető jogként megfogalmazott, nevesített fogyasztói jogok (így jellemzően a jó minőségű áruhoz és szolgáltatáshoz, ezzel kapcsolatban a felvilágosításhoz és tájékoztatáshoz, az egészség, a biztonság és a gazdasági érdekek védelméhez, illetve a kártérítéshez való jog) az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján közvetlenül nem, hanem csak más jogszabály közbejöttével érvényesíthetők magán-személyeknek a szerződéses kapcsolataira {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [59]}.

sított jogának, ezért ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható {pl. 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]}. A konkrét ügyben az indítványozó az Alaptörvény M cikk (1)–(2) bekezdései sérelmét abban jelölte meg, hogy az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről szóló 213/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet támadott rendelkezései „több száz hazai kisvállalkozást” kizárnak a versenypiacról, illetve észszerűtlenül, szakszerűtlenül akadályozzák azok létrejöttét, ugyanis az alacsony árbevételrel rendelkező vállalkozások a követelményeknek köszönhetően kizártak e gazdasági tevékenység végzéséből {3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [6]}.

Az Alkotmánybíróság általánosan rögzítette, hogy az Alaptörvény „Alapvetés” címet viselő része az államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, alapértékeket, államcélakat, alkotmányos alapelveket, valamint az Alaptörvényre és egyéb jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket deklarál {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az Alapvetés fejezet rendelkezéseinek egy részéről pedig kifejezetten is kimondta már az Alkotmánybíróság, hogy azokra alkotmányjogi panaszban nem lehet hivatkozni.<sup>42</sup> Az **Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése** a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét rögzíti, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem lévén Alaptörvényben biztosított jog, annak sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható {3002/2020. (II. 4.) AB határozat Indokolás [24]}.<sup>43</sup> Az **Alaptörvény E) cikk (1)–(3) bekezdései** Magyarországnak az Európai Unió tagsságával összefüggő kötelezettségeit szabályozzák, a **Q) cikk (2)–(3) bekezdései**<sup>44</sup> pedig a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja megteremtésének kötelezettségét, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak kötelező erejét, és a más nemzetközi jogi jogforrások kihirdetésére vonatkozó szabályt tartalmazzák. E cikkekre ezért önmagukban, további részletezés, vagy Alaptörvényben biztosított joggal fennálló kapcsolat, összefüggés bemutatása nélkül alkotmányjogi panasz nem alapítható {3140/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [17]–[18]}. Hasonlóképpen nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának az **Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése**, amely a házasság intézménye és a család védelmének állami kötelezettségét fogalmazza meg {25/2019. (VII. 23.) AB határozat [25]; 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}. Az **Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésébe** foglalt jogforrási hierarchia, illetve annak sérelme (azaz lényegében a jogbiztonság követelményével összefüggő kérdés) az Alkotmánybíróság eddig folytatott következetes gyakorlata szerint önmagában nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak, illetve ilyen jog sérelmének. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján nem bírálja el érdemben az indítványt, ha az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódóan nem állította más, Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét {3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás

<sup>42</sup> Az Alkotmánybíróság e tekintetben nem tesz különbséget az alkotmányjogi panasz három típusa között. Mindazonáltal a jelen kommentár részben a jogszabályok ellen irányuló alkotmányjogi panaszokra koncentrálnak.

<sup>43</sup> Kadlót szerint a jogszabályok ellen irányuló alkotmányjogi panasz alkotmányvédelmi funkciója a C) cikkekre alapított alkotmányjogi panaszok vizsgálatát is indokolja. KADLÓT (2015) i. m. 58–59.

<sup>44</sup> A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére az országgyűlési képviselők egy-egyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa jogosult, illetve az Alkotmánybíróság hivatalból is vizsgálhatja bármely eljárása során (vö. Abtv. 32. §).

[22]]. Hasonlóképpen nem lehet a jogsérelmet az **R) cikkre** alapozni {3208/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [19]}.

Az Alaptörvény „Az állam” című fejezetében található rendelkezéseire is lehet kivételesen Alaptörvényben foglalt jog sérelmét alapozni. Így alkotmányjogi panaszban hivatkozni lehet a bírói függetlenségre, vagyis az **Alaptörvény 26. cikkére**, amely személy szerint a bírák számára biztosít egyes jogokat. Bár a bírói függetlenség nem alapjog, nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is. Azzal, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése a bírák szakmai és személyi függetlenségét is garantálja, jogot biztosít a bírák mint a bírói szolgálatot ellátó természetes személyek részére a függetlenséghez {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]–[45]}. Ezzel szemben az **Alaptörvény 28. cikkének** értelmezési klauzulájára sem alapítható önmagában alkotmányjogi panasz, mivel az a bíróságok számára határozza meg a jogértelmezés alapvonalait {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [30]}.<sup>45</sup>

Az államcélokból nem fakad az alkotmány alapján alanyi jogosultság, így arra főszabály szerint nem lehet hivatkozni. Ennek megfelelően nem lehet hivatkozni az **Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésére**, amely az államot terhelő alkotmányos kötelezettségként írja elő a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők külön intézkedésekkel történő védelmét {25/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [25]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is kimondta, hogy ez a rendelkezés sem alapvető jogot biztosít, „hanem elsősorban államcélról, közösségi értékről, illetve nemzetgazdasági szervező elvről rendelkezik és ennek megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányjogi panaszt az **Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésére** sem lehet alapítani” {3146/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [38]; 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [11]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [14]} {3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [25]}. Hasonlóképpen nem lehet hivatkozni önmagában az **Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdésére**, mivel az állam kötelezettségét határozza meg az alapvető jogok védelme és biztosítása vonatkozásában {3142/2014. (V. 9.) AB végzés, Indokolás [27]; 3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [18]; 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [22]}. Ezzel szemben az **Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése** – amely a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítja azokat az alapvető jogokat, amelyek természetükénél fogva nem csak az emberre vonatkoznak –, a jogi személyek autonómiájának alapjává vált {25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [45]},<sup>46</sup> így arra alkotmányjogi

<sup>45</sup> Hasonlóan: 3010/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [7]; 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [19].

<sup>46</sup> A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat megerősítette, hogy „[c]selekvési autonómiával a társadalmi szervezetek és a gazdasági társaságok is rendelkeznek. Döntéseiket alapszabályuk, alapító okiratuk, vagy a létrehozásukról, alapításukról készített társasági szerződésben foglalt célkitűzéseik alapján gazdaságossági vagy más, pl. közérdekű rendeltetésük figyelembevételével kell megalkotniuk. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szervezetek cselekvési autonómiája is védelmet élvez. Ez a védelem nem azonos a természetes személyek alkotmányos jogait megillető védelemmel. Míg az emberi méltósághoz való jog abszolút jellegű, feltétlen és elidegeníthetetlen jogként illeti meg az embert, az egyesület vagy a gazdasági társaság autonómiája az adott szervezet céljához, rendeltetéséhez kötött. Mivel az Alkotmány alapvető jogként ismeri el az egyesülési jogot, a vállalkozás, így a gazdálkodó szervezetek alapításának és a gazdasági, társadalmi érdekek védelmére irányuló szervezetek alakításának szabadságát, ezért



panasz is alapítható. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság azt is vizsgálja, hogy az indítványozó szervezeteket az általuk hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog a szervezeti sajátosságait figyelembe véve megilleti-e.<sup>47</sup>

Ugyanakkor kezdeményezhető alkotmányjogi panasz az **Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére** hivatkozással. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyan, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot, hanem az csak államcél, amely – összhangban az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdésével – mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozza meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]}. Ebből később azt a következtetést vonta le, hogy az Alaptörvénynek ez a cikke „Alaptörvényben biztosított jogot” tartalmaz abban az értelemben, hogy a törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad, ami azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}.<sup>48</sup>

**Az alkotmányra vissza nem vezethető alanyi jogokra** általában nem lehet alkotmányjogi panaszt alapozni. Így például az olimpiai járadékhoz való jog az Stv. által biztosított jog, mely, mint törvényi jog sem alapvető jognak, sem az Alaptörvényben biztosított egyéb, nem alapvető jognak nem minősül. Ebből következően az olimpiai járadékhoz való jog nem áll alkotmányjogi panasz keretében érvényesíthető alaptörvényi védelem alatt, így az Alkotmánybíróság az indítvány visszaható hatállyal kapcsolatos érvelésének és a sérelmezett jogszabály alkotmányosságának vizsgálatába nem bocsátkozhatott {3001/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ugyanakkor a törvényen alapuló alanyi jogokkal összefüggésben is lehet hivatkozni az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi klauzulára.<sup>49</sup>

az államnak az e jogok gyakorlására létrehozott szervezetek önállóságát is tiszteletben kell tartania. [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 111–112.]” (Indokolás [140]).

<sup>47</sup> 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3].

<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróság a hivatkozott döntését a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban mondta ki, de azt megerősítette a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok esetén is. Ld. 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [32].

<sup>49</sup> 3142/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]. A konkrét ügyben a jogsérelem azzal összefüggésben merült fel, hogy Solymár Nagyközség Önkormányzatának a telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelete 4. § (1) bekezdése különbséget tett a bejelentett lakóhellyel rendelkező, és azzal nem rendelkező, Solymáron telektulajdonnal bíró személyek között.

Az Alkotmánybíróság sok esetben csupán általános formában utasítja vissza a megítélése szerint nem Alaptörvényben foglalt jogra hivatkozást azzal, hogy megállapítja: 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. Ezt követően pedig felsorolja az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseit,<sup>50</sup> vagy egyszerűen csak megállapítja, hogy azok nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot.<sup>51</sup>

A **szakirodalom** nem egységes annak megítélésében, hogy az Alaptörvényben foglalt jogok fogalmát az Alkotmánybíróság **szűken vagy tágan értelmezi**. Egyes szerzők szerint az Alkotmánybíróság megszorítóan értelmezte az „Alaptörvényben foglalt jog” fordulatot az alkotmányosság és az alapjogok hatékonyabb védelmére hivatkozással (pl. a jogállamiságra-jogbiztonságra hivatkozó indítványokkal kapcsolatos megengedőbb gyakorlat) a kiterjesztő értelmezés mellett érvelnek.<sup>52</sup> Más szerzők elismerik, hogy az Alkotmánybíróság tágan értelmezi az Alaptörvényben foglalt jog fogalmát, mivel több alkotmányos jogra hivatkozást is elfogadott, amelyeket nem alapvető jogokat tartalmazó rendelkezésekből vezetett le.<sup>53</sup> Van olyan szerző, aki szerint az Alkotmánybíróság túlságosan tágan értelmezi az „Alaptörvényben foglalt jog” fogalmát, mivel kiolvaszott azokból egy sor további jogot, ezért a szigorú értelmezés mellett érvel.<sup>54</sup> Álláspontunk szerint az „Alaptörvényben foglalt jog” fogalmát – az alkotmányjogi panasz elsődleges, szubjektív jogorvoslati funkciójára tekintettel – az alapjogok és alkotmányos jogok körében tágan, az általános alkotmányos elvek tekintetében pedig szűken kell értelmezni.

### 2.3. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgya

#### 2.3.1. Közvetlen tárgya: az alkalmazott jogszabály

Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján – az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az alkotmányjogi panasz közvetlen tárgya tehát az a jogszabály [vö. Abtv. 24. § (1) bekezdés], amelyet az egyedi ügyben alkalmaztak. Ennek megfelelően az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerint a bírósági eljárásban **a jogszabály alkalmazása** folytán kell, hogy bekövetkezzen az alkotmányjogi panaszban kifogásolt Alaptörvényben foglalt jog sérelme. Az Alkotmánybíróság megállapította: **„az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapvető feltétele az, hogy a támadott bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt jogszabály valóban alkalmazásra kerüljön**. Ez következik abból, hogy a törvény az „alkalmazása folytán” fordulatot

<sup>50</sup> A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok köréből ld. 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89].

<sup>51</sup> 3269/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [12].

<sup>52</sup> CSINK – FRÖHLICH (2019) i. m. 146.; KADLÓT (2015) i. m. 52.

<sup>53</sup> NASZLADI (2019) i. m. 153.; KÖBLÖS (2012) i. m. 85.

<sup>54</sup> POKOL (2014) i. m. 238–239.

használja {3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]}.<sup>55</sup> Ez a megállapítás az alkotmánybírói gyakorlatban formulává szilárdult, amely más megfogalmazásokban is él a gyakorlatban: „[a]z Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panasz elengedhetetlen feltétele, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést a bíróság az indítványozó egyedi ügyében alkalmazza” {3022/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [29]};<sup>56</sup> „[a]z Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata kérhető, amelyet a bíróság a határozat meghozatala során alkalmazott {3291/2019. (XI. 5.) AB végzés, Indokolás [14]}.<sup>57</sup>

A jogszabály alkalmazásának megállapítása általában egyértelmű, így az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazása – és az egyéb törvényi feltételek fennállása – esetén az alkotmányjogi panaszt befogadja és érdemben bírálja el.<sup>58</sup> Amennyiben a kifogásolt jogszabályt a bíróság az indítványozó egyedi ügyében nem alkalmazta, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek nem megfelelő volta miatt – visszautasítja.

A jogszabály alkalmazásának megállapítása során annak van jelentősége, hogy a támadott bírói döntés kifejezetten megjelölte-e vagy tartalmilag magában foglalja-e a kifogásolt jogszabályt. Az Alkotmánybíróság az indítványozónak a házastársával közös gyermekekkel való kapcsolattartásáról hozott döntésével szemben benyújtott alkotmányjogi panasz eljárásban megállapította, hogy a régi Pp. bíró kizárására vonatkozó rendelkezéseit „az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős ítélet indokolása nem tartalmazza, azt az indokolás szerint a határozatot hozó bíróság nem alkalmazta {3042/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az indítványozó nyelviskola ügyében, amelynek az akkreditációját a Felnőttképzési Akkreditációs Testület határozattal visszavonta, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felnőttképzést folytató intézmények és a felnőttképzési programok akkreditációjának szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) Korm. rendelet egyik kifogásolt rendelkezését a Kúria nem alkalmazta, a másik kifogásolt rendelkezés viszont „a Kúria ítéletében tartalmilag benne foglaltatik {3080/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [11]}.” Az egyértelmű esetekben azonban általában csupán a vizsgálat eredményét rögzíti a testület. Így az önköltséges képzésbe

<sup>55</sup> Hasonlóan: 3093/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [13]; 3088/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [13]; 3071/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [13]; 3076/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [13]; 3176/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [33].

<sup>56</sup> Hasonlóan: 3020/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [29]; 3140/2019. (VI. 13.) AB végzés, Indokolás [15]; 3304/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [15]. Az alkotmánybírói gyakorlatban megjelent a következő megfogalmazás is: „Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az itt szabályozott alkotmányjogi panasz előterjesztésének – egyebek mellett – az a feltétele, hogy a panasszal támadott jogszabályi rendelkezést az érintett egyedi ügyében a jogerős (érdemi) bírósági döntés meghozatala során az eljáró bíróság alkalmazza {3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}.” Tekintettel arra, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése – az Abtv. 27. § (1) bekezdésével szemben – nem tartalmazza „az ügy érdemében hozott döntés” kitételét, ez a megfogalmazás a későbbi gyakorlatban már nem jelenik meg.

<sup>57</sup> Hasonlóan: 3314/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [31].

<sup>58</sup> Az Alkotmánybíróság – a hatályon kívül helyezett jogszabályokat elbíróló döntései kivételével – általában nem hivatkozik az érdemi határozataiban arra, hogy a bíróság a kifogásolt jogszabályt alkalmazta. Pl. 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, 32/2019. (XI. 15.) AB határozat, 18/2018. (XI. 12.) AB határozat, 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat.

történi átsorolást kifogásoló indítványozó ügyében megállapította: a bíróság nem alkalmazta azt a rendelkezést, amely nem a képzés finanszírozására utal {3022/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [28]}. A bíróságok perbeli képviseléről szóló szabályzatról szóló 6/2014. (IV. 30.) OBH utasítás (a továbbiakban: OBH utasítás) egésze ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában hozott döntésében megállapította, hogy az OBH utasítás egészének kifogásolását nem zárja ugyan ki az Abtv., de annak egészét nem alkalmazták {3042/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [19]}. Egy másik ügyben a támadott Csódtv. 20. § (3) bekezdését a Kúria – tekintettel arra, hogy annak alkalmazását a törvényhozó folyamatban lévő ügyekre nem terjesztette ki – nem alkalmazta, így az indítvány erre vonatkozó részét nem vizsgálta érdemben {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az Alkotmánybíróság az indítványozó fogvatartott ügyében, amelyben az indítványozó a Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenességét állította a korábbi elítéléseit érintően folytatott összbüntetésbe foglalási eljárás alapján, megállapította: a panaszossal szemben lefolytatott utólagos összbüntetési eljárásban eljáró bíróságok a támadott jogszabályi rendelkezést nem alkalmazták {3261/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [20]}. Egy másik ügyben egy társasházzal szemben per indult, melynek tárgya a bekötési vízmérőn mért vízfogyasztással kapcsolatos díjtartozás megfizetése volt. A bíróság a keresetnek helyt adva a társasházat marasztalta, az ítélet rendelkező része emellett rögzítette azt is, hogy amennyiben a követelés behajthatatlannak bizonyul, akkor az egyes tulajdonostársak tulajdoni hányaduk arányában felelnek annak megfizetéséért. A társasház egyik lakásának tulajdonosa fellebbezést nyújtott be – a társasház nevében – az ítéletnek a társasházat marasztaló része ellen. A társasház képviselőjében a Thtv. 3. § (1) bekezdésének második mondata alapján kizárólag a közös képviselő járhat el. A Fővárosi Bíróság ellenben érdemben vizsgálta azt a fellebbezési kérelmet, melyet a tulajdonostárs az ítéletnek a saját magára – a mögöttes helytállási kötelezettségére – vonatkozó része ellen nyújtott be. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ítéletben a Thtv. 3. § (1) bekezdésének az alkalmazására nem került sor, a másodfokon eljáró bíróság éppen az indítványozó (mint tulajdonostárs) fellebbezése nyomán járt el. {3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]}.

A normavizsgálatnak „az egyedi ügyben való alkalmazásra” vonatkozó feltétele akkor is hiányzik, amikor **a vitatott jogszabályt nem az indítvány alapjául szolgáló peres eljárásban, hanem az azt megelőzően folytatott eljárásban alkalmazta a bíróság.** Egy konkrét ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által állított, a bírósági meghagyásra vonatkozó eljárás támadott szabályai által okozott esetleges jogsérelme nyilvánvalóan nem a törvényi határidőn belül alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet meghozatala során következett be. A Kúria a bírósági meghagyásnak egy korábbi, jogerősen lezárult perben történt kibocsátását már nem vizsgálhatta felül, azt hatályon kívül nem helyezhette. A Kúria az indítványozó által támadott határozatában tehát e rendelkezéseknek a korábbi perben (alapper) történt alkalmazása miatt indított, az indítványozó kártérítés iránti keresete tárgyában hozott jogerős ítéletének felülvizsgálatát végezte el {3016/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [25]–[27]}.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Hasonlóan: 3337/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [22].

Az alkalmazás a kifogásolt jogszabályi rendelkezés érdemi alkalmazását jelenti. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megállapította, hogy a kúriai végzés meghozatala során a Kúria az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezést [Kp. 118. § (1) bekezdés] érdemben nem alkalmazta, csupán megjelölte azt, mivel az indítványozó felülvizsgálati kérelmét azon az alapon utasította vissza, hogy az indítványozó nem jelölt meg a támadott szabályozás szerinti befogadási okot. A támadott Kp. 118. § (1) bekezdése szerinti szabályozásban szereplő befogadási törvényi feltételek tartalmi befogadási feltételek, amelyek csak a formailag megfelelő felülvizsgálati kérelem tartalmi befogadási vizsgálata körében kerülhetnek alkalmazásra. A felülvizsgálati kérelem visszautasítása tehát nem azonos a befogadási döntéssel. Ha **a felülvizsgálati kérelem hiányos** és ezért nem jut el a tartalmi befogadási vizsgálat fázisába, akkor a támadott szabályozásban szereplő tartalmi befogadási feltételek alkalmazására nem is kerülhet sor {3291/2019. (XI. 5.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}. Az Alkotmánybíróság egy másik ügyben már korábban arra a következtetésre jutott, hogy törvényi határidőn belül alkotmányjogi panasszal támadott kúriai végzés meghozatala során a Kúria az indítványozók által támadott szabályt nem alkalmazta, mivel hivatalból elutasította a felülvizsgálati kérelmet azzal az indokolással, hogy az elsőfokú bíróság által hozott – a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító – végzést helybenhagyó másodfokú végzés ellen **nincs helye felülvizsgálatnak**. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúriának a régi Pp. 132. §-a (1) bekezdését és a 394/I. §-a (1) bekezdése a) pontját már nyilvánvalóan nem kellett alkalmaznia. Az alkotmányjogi panaszból, és a Kúria határozatából egyaránt kitűnik, hogy e rendelkezéseket a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzésben alkalmazták, tekintettel arra, hogy korábban a felperes nem elektronikusan, hanem postai úton terjesztette elő a keresetlevelet {3314/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [32]}.<sup>60</sup> Ezzel szemben az Alkotmánybíróság egy másik ügyben azt állapította meg, hogy a Kúria az indítványozó által támadott rendelkezések közül a régi Pp. 271. § (2) bekezdését alkalmazta azzal, hogy a jogerős ítélettel szemben az indítványozó által előterjesztett felülvizsgálati kérelmet a régi Pp. 271. § (2) bekezdése alapján – miszerint nincs helye felülvizsgálatnak olyan vagyoni jogi ügyekben, ahol a felülvizsgálati kérelemben vitatott érték a hárommillió forintot nem haladja meg – hivatalból elutasította {3273/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [39]}.

A jogszabály alkalmazásának megállapítása **néhány esetben nem egyértelmű**. Az egyik ügyben az indítványozó a Ve. 266. § (2) bekezdése „magyarországi lakcímmel nem rendelkező” szövegrészével kapcsolatban azt kifogásolta, hogy csak a központi névjegyzékbe felvett, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár jogosult levélben szavazni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve. 266. § (2) bekezdése **a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárookra vonatkozó szabályt tartalmaz, míg az indítványozó rendelkezik magyarországi lakcímmel**, ezért sem az Nemzeti Választási Iroda, sem a Budai Központi Kerületi Bíróság nem alkalmazhatta, és nem is alkalmazta ügyében a támadott szabályt. Az indítványozó vélt jogsérelmét a Ve. 265. §-ának és 266. § (1) bekezdésének a hatályon kívül helyezése okozta, mivel ezek a szabályok tették lehetővé korábban, hogy a levélben szavazók névjegyzékébe való felvétellel irányuló kérelmet a szavazóköri névjegy-

<sup>60</sup> Hasonlóan: 3160/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [31].

zékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó – magyarországi lakcímmel rendelkező – választópolgárok is benyújthatják. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem alkalmas eszköz ennek a jogsérelemnek az orvoslására, hiszen ez esetben az Alkotmánybíróság eljárása megindításának feltétele, hogy az indítványozó által támadott jogszabályt az eljáró bíróság alkalmazza {3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [11]–[12]}. Ezzel szembenálló álláspont szerint a bíróság alkalmazta az ügyben az indítványozó által támadott szabályt, s kifejezetten megvizsgálta azt, hogy az NVI döntése annak megfelelt-e: „[a] bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a Nemzeti Választási Iroda helyesen alkalmazta a Ve. 266. §-át, mely szerint a Nemzeti Választási Iroda felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző 15 napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy a kérelmezett rendelkezik magyarországi lakcímmel, így a hivatkozott jogszabály alapján a levélben szavazók névjegyzékébe nem vehető fel.”<sup>61</sup>

Egy másik ügyben az indítványozók a Vjt. töredékszavazatok megállapítására vonatkozó 15. § (1) bekezdés *b*) pontját, valamint a Kúria végzésének – a Nemzeti Választási Bizottság határozatára is kiterjedő – vizsgálatát kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] jelen esetben **a választás eredményének megállapításakor közvetlenül alkalmazott jogszabály** érdemi vizsgálatának elkerülése vagy elhalasztása az eredmény további megkérdőjelezését tenné lehetővé, ezért indokolt lehet a panasz mindkét elemének érdemi vizsgálata {3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [22]}. Ezzel szembenálló álláspont szerint a támadott kúriai döntés – hatáskör hiányában –<sup>62</sup> nem alkalmazta az indítványozók által támadott szabályt.<sup>63</sup>

Az alkalmazott jogszabályok speciális esetét képezik a **hatályon kívül helyezett jogszabályok**. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban ugyanis – szemben az utólagos, absztrakt normakontroll eljárással [vö. Abtv. 24. § (1) bekezdés] – az Alkotmánybíróság megállapíthatja a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvényellenességét, ha a jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság tehát főszabályként a hatályos jogszabályok alaptörvényellenességét vizsgálja. A hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, **ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés** [ld. 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.; megerősítette: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [15]}. A konkrét ügyben kifogásolt – Bszi.-nek és a régi Be.-nek az OBH elnökét az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróság

<sup>61</sup> Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [32].

<sup>62</sup> A Kúria a Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzésében érdemi vizsgálat nélkül utasította el az indítványozók felülvizsgálati kérelmét, mivel a felülvizsgálati kérelem nem tartalmazta, hogy a támadott NVB határozat milyen okból jogszabálysértő. A Kúria döntésében hangsúlyozta, hogy felülvizsgálati kérelmet a Ve. 223. § (3) bekezdése szerint jogszabálysértésre lehet alapítani, azonban a választási rendszer, illetőleg az annak alapját képező normarendszer felülvizsgálatára nincs hatásköre, jogalkotási kérdésekben az egyedi ügyben született határozat felülvizsgálata során nem foglalhat állást.

<sup>63</sup> Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [50].

kijelölésére felhatalmazó – rendelkezéseit a jogalkotó az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvénnyel 2013. augusztus 1-jével hatályon kívül helyezte. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a sérelmezett rendelkezéseknek az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló ügyekben alkalmazott, illetőleg az akkor hatályban volt szövegét vizsgálta. Abban az esetben viszont, ha a hatályon kívül helyezett jogszabályokat már nem lehet alkalmazni,<sup>64</sup> az Alkotmánybíróság az előtte folyamatban lévő eljárást megszünteti (vö. Abtv. 59. §).

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint adóügyi jogszabályt érintő alkotmányjogi panasz esetén – mivel az adó-megállapításhoz való jog elévülési idején belül a már hatályon kívül helyezett vagy módosított jogszabályt is alkalmazni kell – vizsgálhatja a módosított adójogszabály Alaptörvénnyel való összhangját [54/1994. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1994, 286, 290.; megerősítette: 3142/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [18]]. Az Alkotmánybíróság az Itv. kifogásolt, vagyonátruházási illetékre vonatkozó rendelkezéseit támadó alkotmányjogi panaszban megállapította, hogy az Itv. 77/A. §-a teljes egészében hatálytalan, és ezáltal megszűnt az illetékelőleg-fizetési kötelezettség, ugyanakkor az Itv. 79. § (2) bekezdésének az illetékelőleg-visszatérítésére vonatkozó, hatályon kívül helyezett szabályát az indítványozó ügyében alkalmazták, ezért az utóbbi rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta [34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [23]–[25]]. Egy másik ügyben megállapította, hogy a Htv. 43. § (4) bekezdése<sup>65</sup> az egyedi ügy szempontjából perdöntő jelentőségű szabály, az eljáró bíróságok erre támaszkodtak a jogvita elbírálása során, a szabályt ítéleteik indokolásában is idézték, ezért az az Abtv. 26. § (1) bekezdése szempontjából az ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezésnek minősül [3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [15]]. Az Alkotmánybíróság a sérelmezett rendelkezésnek az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben alkalmazott, illetőleg az akkor hatályban volt szövegét megvizsgálta annak ellenére, hogy megállapította: időközben az Ör. kifogásolt rendelkezését Solymár Nagyközség Önkormányzata képviselőtestületének 25/2012. (XI. 27.) számú önkormányzati rendelete 2013. január 1-jei hatállyal módosította, és az Ör. 4. § (1) bekezdésének módosított szövege értelmében a 2013-as adóévtől kezdve a Solymáron bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemély is csak 1500 m<sup>2</sup> területnagyságig mentesül a telekadó megfizetése alól [3142/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [18]].

A jogszabály alkalmazásának követelménye eleve **kizárja a jogszabály hiányosságainak kifogásolását** [18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [16]; 3320/2017. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [26]–[27]; 3210/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [5]]. A jogszabály hiányosságára hivatkozást az Alkotmánybíróság **az indítványozói jogosultsággal összefüggésben** vizsgálja, és ennek megfelelően azt mondja ki, hogy

<sup>64</sup> Az indítvány benyújtását követően, 2018. július 1. napján hatályba lépett a Be., amelynek 879. §-a hatályon kívül helyezte a régi Be.-t. Tekintettel arra, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket a Be. hatálybalépését követően már nem lehet alkalmazni, az indítványnak a régi Be. 410. § (3) bekezdését, 413. § (3) bekezdését, a 417. § (3) bekezdését, illetve a 418. § (3) bekezdését érintő része tárgyalanná vált.

<sup>65</sup> Htv. 43. § (4) Ha az adó alanya a vagyoni értékű jog jogosítottja és a 2012. december 31-ét követő időszakra vonatkozó adóját nem fizette meg és a végrehajtás vele szemben eredménytelenül zárul, az adóhatóság az így előállt adótartozás megfizetésére határozattal kötelezi az építmény, telek tulajdonosát.

„[a]z Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását, továbbá az Abtv. 46. § (3) bekezdése az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelmények megállapítását nem önálló eljárásokként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményekként szabályozza. Ebből következik, hogy külön mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására, illetve alkotmányos követelmény kimondására irányuló indítvány előterjesztésére – az Abtv. hatálybalépése, 2012. január 1. óta – nincs jogszabályi lehetőség [...] {3257/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [29]}.”

### 2.3.2. Közvetett tárgya: a bírói döntés

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint a „bírósi eljárásban [...] jogszabály alkalmazása folytán” következik be a jogsérelem. A „folytán” szó az **egyedi ügyben hozott bírói döntésre utal**. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz közvetett tárgya tehát a bírói döntés. A bírói döntés meghozatalának előfeltétele, hogy azt törvényes és pártatlan bíróság hozza [vö. 27. § (1) bekezdés].

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése – a 27. §-ban foglaltakkal ellentétben – nem teszi a kérelem benyújtásának kifejezett feltételévé, hogy az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntést érintsen az alkotmányjogi panasz. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. alapján – különös tekintettel az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szövegének összevetésére és azok kifejezett eltérésére – nem tartja indokolhatónak annak kimondását, hogy a 26. § (1) bekezdés szerinti panasz kizárólag érdemi vagy ügydöntő határozatok ellen lenne benyújtható. Az alkotmányjogi panasz funkciójának megfelelő értelmezés arra enged következtetni, hogy a panasz az érdemi bírósági döntésekkel okozott alapjogsérelemek orvoslására szolgál.<sup>66</sup> Ugyanakkor **alkotmányjogi panasszal támadhatók perjogi értelemben ügydöntőnek nem minősülő határozatok is**, feltéve, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelme kifejezetten az érdemi döntés meghozatala előtt, és az érdemi döntéssel nem orvosolható módon következik be {3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben úgy ítélte meg, hogy a **felfüggesztő végzéssel összefüggésben benyújtott** – az annak alapjául szolgáló norma alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – alkotmányjogi panasz vizsgálatára az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján mód van. A felfüggesztő végzés a perbe vitt igény tárgyában nem jelent állásfoglalást – tehát perjogi értelemben véve ügydöntőnek nem minősül –, de

<sup>66</sup> Az Alkotmánybíróság a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában kimondta: „[a]z alkotmányjogi panasz – fősabályként – a jogerős ügydöntő határozatokkal szemben terjeszthető elő.” 870/D/2002. AB határozat, ABH 2005, 1634, 1637. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – a fő szabálytól eltérően kivételként – a büntetőeljárás körében kimondta azt is, hogy a bírósági eljárást megelőzően hozott, nem ügydöntő bírósági, hanem egyéb kérdésekben hozott érdemi határozatokkal szemben is helye lehet alkotmányjogi panasznak [715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584, 587; 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 313, 317.]. Az Alkotmánybíróság az irányadó gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz alapjául fekvő jogerős határozat tartalma alapján esetről esetre ítéli meg azt, hogy a vizsgált ügyben a panasszal támadott határozat – az abban foglalt döntés tárgyára és az érintett személyekre gyakorolt hatására tekintettel – olyan érdemi határozatnak tekinthető-e, amellyel szemben helye van alkotmányjogi panasznak. VINCZE (2009) i. m. 1145.; NASZLADI (2016) i. m. 63.



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 veheti fel, mely – az Alaptörvényben biztosított jogok védelme érdekében – a felfüggesztés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz vizsgálatát igényli. Az Alaptörvény ugyanis a perek észszerű időn belül történő elbírálását a XXVIII. cikk (1) bekezdésében – a tisztességes eljárás-hoz való jog részeként – alapjogként rögzíti.<sup>67</sup> **A per érdemi eldöntése utáni alkotmánybírósági eljárás pedig semmilyen reparációs funkcióval nem rendelkezik** a döntés időszerűségét illetően: utólag már sem az esetleges alaptörvény-ellenesség megállapítása, sem a vonatkozó jogszabályi rendelkezés – akár visszamenőleges hatályú – megsemmisítése sem változtathat az eljárás résztvevőinek a helyzetén {3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [24]}. Ezzel szemben **a polgári eljárásban pénzbírságot kiszabó végzés** ellen a per érdemi vagy más eljárás befejező határozattal történő befejezése után esetlegesen megindítandó alkotmánybírósági eljárás rendelkezhet reparációs funkcióval {3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [56]}.

#### 2.4. Az alkotmányjogi panasz szubszidiaritása: a jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége

A jogorvoslat fogalmán az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, jog vagy jogos érdek sérelme esetén igénybe vehető jogorvoslatot értjük, amelyet az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal összefüggésben konkretizált.

A jogorvoslat kimerítésének követelménye – az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eltérő hatáskörére tekintettel – az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz esetén is az alkotmányjogi panasz speciális jogorvoslat jellegének érvényesülését biztosítja. A jogorvoslat kimerítésének követelménye biztosítja, hogy a bíróság maga javítsa ki – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alaptörvénykonform értelmezés kötelezettségére is tekintettel – a rendes bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok ténybeli és jogi tévedéseit. Ezt követően az Alkotmánybíróság – a bíróság jogértelmezésének ismeretében – dönthet az Alaptörvényben foglalt jog sérelméről.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt feltételek szorosan kapcsolódnak a rendelkezés *a)* pontjában foglalt követelményekhez. Az ügyben folytatott bírósági eljárásban a jogszabály alkalmazásával összefüggésben – a közvetett jogsérelemokozásra tekintettel – merül fel **„a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette”,** vagy **„jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”** feltétel.

A kettő között az a **különbség**, hogy az első fordulat esetén van jogorvoslati lehetőség, ezért azt az indítványozónak ki kell merítenie, a második feltétel esetén nincs jogorvoslati lehetőség. Bár az Abtv. 26. § (1) bekezdése – az Abtv. 26. § (2) bekezdésével ellentétben – nem tartalmazza a jogorvoslatra vonatkozóan a „jogsérelem orvoslására szolgáló” kitétel, az a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszra

<sup>67</sup> A 3174/2013. (IX. 17.) AB végzés kifejezetten rögzítette, hogy a „jogvita észszerű időn belüli elbírálásához való jog” az Alaptörvényben biztosított jogok körébe tartozik, mely alapjog állított sérelme alkotmányjogi panasz alapját képezheti, Indokolás [18].

is vonatkoztatható, tekintettel arra, hogy a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma a jogsérelem orvoslása.<sup>68</sup>

Az Alkotmánybíróság a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszokban jellemzően a „**jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette**” feltételre hivatkozott a befogadás során, ami összhangban van azzal, hogy a jogsérelem közvetetten – a bírói döntésen keresztül – következik be. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványozónak az eljárásjogi törvények alapján „**rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket**” kell kimerítenie, így a „jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva” feltételt nem alkalmazza. Amennyiben egyáltalán nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esete merül fel [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés].

A jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége **elsősorban a rendes jogorvoslati lehetőségek** igénybevételére vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság már a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában vizsgálta és elvi jelentőséggel állást foglalt arról, hogy valamely közigazgatási (hatósági) döntéssel szemben a bírósághoz benyújtható kereset az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat.<sup>69</sup> Ezt a gyakorlatát az Abtv. hatályba lépését követően is fenntartotta, és kimondta: „[a] **közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálatára irányuló eljárás** – annak ellenére, hogy keresetre induló önálló per – alkotmányos értelemben, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése viszonylatában: **jogorvoslat**. A jogalkotó pedig nem köteles az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmezésében jogorvoslatnak minősülő eljárásban született határozat ellen további jogorvoslatot biztosítani {3318/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó azzal, hogy a járművezetői engedély meghosszabbításához szükséges másodfokú egészségügyi alkalmassági véleménnyel összefüggésben nyújtott be alkotmányjogi panaszt, nem várta be az illetékes közlekedési igazgatósági hatóság döntését a vezetési jogosultság szünetelésének elrendeléséről, és azzal összefüggésben nem merítette ki jogorvoslati lehetőségeit {3038/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}.<sup>70</sup>

A jogorvoslat kimerítése magában foglalja azt is, hogy az indítványozó az egyes eljárásjogi jogszabályoknak **megfelelő sorrendben** meríti ki a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket. Az Alkotmánybíróság visszautasította az alkotmányjogi panaszt abban az esetben, amikor az indítványozó az alapeljárásban az MKEH Budapesti Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság 5899/2009/MU határozata elleni fellebbezés előterjesztését elmulasztotta, ezáltal a határozat jogerőre emelkedett. A határozat ellen ugyan az indítványozó bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett, azonban a bí-

<sup>68</sup> CSINK–MAROSI i. m. 281.

<sup>69</sup> 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729, 730.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 368.; 1186/D/2007. AB határozat, ABH 2009, 2244, 2246–2247.

<sup>70</sup> A konkrét ügyben a közlekedési igazgatósági hatóság döntése ellen a Ket. 98. § (1) bekezdése alapján fellebbezést lehetett benyújtani. A másodfokon eljáró fővárosi, megyei kormányhivatal döntésével szemben pedig bírósági felülvizsgálati eljárást lehetett kezdeményezni. 3038/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10].

róságok is e tényre hivatkozva utasították el idézés kibocsátása nélkül a keresetlevelet {3171/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az indítványozó nem merítette ki az alapügyben a jogorvoslati lehetőségeit abban az esetben sem, amikor a Kunszentmártoni Járásbíróság ítéletét – amely az indítványozót (alapügyben: vádlott) bűnösnek mondta ki hivatalos személy elleni erőszak büntettségében és súlyos testi sértés büntettségében –, tudomásul vette, így az ítélet jogerőre emelkedett. Az indítványozó későbbi védője felülvizsgálati indítványt terjesztett ugyan elő, amelyet a Kúria végzésével elutasított, de nem élt fellebbezéssel az elsőfokú ítélet ellen {3087/2019. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [2]–[3], [11]}.

Az indítványozónak a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket **ténylegesen ki kell méríteni**, azaz a jogorvoslat előterjesztése nem szenvedhet olyan alapvető formai hibában, amelyre tekintettel azt az eljárásjogi jogszabályok alapján hatálytalannak kell tekinteni. Abban az esetben, ha az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslatot **csak látszólag mérítette ki**, az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó **formailag hibásan terjesztette elő a fellebbezését** azzal, hogy fellebbezését jogi képviselő nélkül, nem elektronikus úton terjesztette elő. Ezért az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy az indítványozó által előterjesztett fellebbezés a Pp. rendelkezéseinek megfelelően hatálytalan volt, és azt úgy kell tekinteni, mintha az indítványozó meg sem tette volna<sup>71</sup> megállapította, hogy az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket csak látszólag mérítette ki, **ténylegesen** azonban – mivel fellebbezései olyan alapvető formai hibában szenvedtek, melyre tekintettel azokat hatálytalannak kellett tekinteni – nem {hasonlóan: 3321/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [12] és 3069/2013. (III. 14.) Indokolás [9]; legutóbb: 3100/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [29]}. A panaszos nem mérítette ki a jogorvoslatot abban az esetben sem, amelyben a fellebbezését az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság (OEVB) határozata ellen elkésetten nyújtotta be, így azt a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) érdemi vizsgálat nélkül elutasította.<sup>72</sup> Az indítványozó abban az esetben is csupán látszólag mérítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslatot, amikor fellebbezett ugyan a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumának a végrehajtási lap visszavonása iránti kérelmeket elutasító végzései ellen, azonban a fellebbezési illetéket annak ellenére sem róta le, hogy az eljáró bíróság a következményekre történt figyelmeztetés mellett hiánypótlásra hívta fel, és mint ügyvédnek tudnia kellett, hogy a fellebbezési illeték megfizetésének elmulasztása a fellebbezés hivatalbóli elutasítását vonja maga után {3069/2013. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]–[9]}.

<sup>71</sup> A Pp. 74. § (1) bekezdése értelmében, ha a peres eljárás bármely szakaszában a jogi képviselet kötelező, a jogi képviselő közreműködése nélkül eljáró fél perbeli cselekménye és nyilatkozata hatálytalan, azaz úgy kell tekinteni, hogy a fél perbeli cselekményt, nyilatkozatot egyáltalán nem tesz. A Pp. 74. § (2) bekezdése értelmében amennyiben a perorvoslati kérelmet előterjesztő fél nem rendelkezik jogi képviselővel, úgy a bíróság a perorvoslati kérelmet hiánypótlási felhívás kiadása nélkül visszautasítja. 3100/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [27]

<sup>72</sup> Indokolása szerint a Ve. 224. § (2) bekezdése értelmében a fellebbezést és a bírósági felülvizsgálati kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz. A Ve. 10. § (3) bekezdése szerint a határidő annak utolsó napján 16 órakor jár le. A fellebbezés a nyitva álló határidőn belül, 2014. március 9-én 16-órán nem érkezett meg, ezért az elkéset.

Az indítványozónak a rendelkezésére álló **jogorvoslatot érdemben ki kell mérítenie**. Nem mérítette ki a jogorvoslati lehetőségeit az az indítványozó, aki alkotmányjogi panaszát a felülvizsgálati bíróságként eljáró Kúria ítélete ellen nyújtotta be, de mind a másodfokú, mind a kúriai ítélet indokolásából megállapítható, hogy az elsőfokú ítélet ellen benyújtott fellebbezés nem tartalmazott érdemi kérelmet a felperes személyiségi jogsérelmével összefüggésben, ezért a jogerős másodfokú ítélet nem vizsgálhatta a felperes személyiségi jogsérelmét. A kúriai ítélet indokolása is rögzíti, hogy erre az okra vonatkozó, a felülvizsgálati kérelemben foglalt hivatkozás nem képezhetette a felülvizsgálati eljárás tárgyát, mert a személyiségi jogsérelemmel összefüggésben az elsőfokú bíróság ítélete fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett {3181/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [16]}.

A jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége **nem vonatkozik a rendkívüli jogorvoslati lehetőségekre**,<sup>73</sup> ugyanakkor „az alkotmányjogi felülvizsgálat tárgya a rendes bíróságok által már meg nem változtatható tartalmú, teljességgel végleges döntés, ezért a megindult felülvizsgálati eljárás akadálya az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának {11/2016. (VI. 15.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

## 2.5. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jelentősége

Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének jelentőségét a régi Abtv. 48. §-ához viszonyítva – az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatra tekintettel – lehet megítélni. A régi Abtv. az Alkotmánybírói hatáskörébe utalta ugyan az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását, de az csupán az utólagos normakontroll egy fajtája volt, amely attól abban különbözött, hogy az indítványozó Alkotmányban biztosított jogának sérelmét feltételezte és jogerős döntéssel befejezett ügyhöz kötődött. Az alkotmányjogi panasz korábbi magyarországi szabályozása tehát egyértelműen azt mutatja, hogy annak funkciója elsődlegesen az absztrakt alkotmányos rend biztosítása volt. Az Alkotmánybírói megkísérelte az elmozdulást az elvont, hierarchikus alkotmányvédelemtől az egyéni jogsérelem orvoslása felé és ennek következtében – az alkotmányellenes mulasztás megállapítását követően – közvetetten lehetőség nyílt az alapvető jogokon esett sérelem orvoslása. Ennek ellenére az alkotmányjogi panasz nem volt meghatározó jogvédelmi eszköz.

Az Alaptörvény a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszt tette az Alkotmánybírói jog jellegű hatáskörévé, de fenntartotta és egyúttal beemelte az Alaptörvénybe a régi,

<sup>73</sup> Az Alkotmánybírói felülvizsgálat és a jogorvoslati jog összefüggését a régi Alkotmány alapján több határozatában is vizsgálta [Pl. 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 38.]. Következetes álláspontja szerint a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. Mivel a felülvizsgálat az alkotmányosan megkövetelt rendes jogorvoslaton túlnem rendelkező, a törvényhozónak – egyéb alkotmányi rendelkezésekkel összhangban – teljes szabadságában áll ennek tartalmát és korlátait megállapítani. Több ízben is megerősítette az Alkotmánybírói azt az elvi megállapítását, hogy a jogorvoslati jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többletlehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével [663/D/2000. AB határozat, ABH, 2003, 1223, 1230.]. Az Alkotmánybírói a korábbi álláspontját az Alaptörvény [az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével azonos tartalmú] XXVIII. cikk (7) bekezdésének értelmezése során fenntartotta {3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [23]}.

az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése – a régi Abtv. 48. §-ához hasonlóan – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását érintettséghez kötötte. Az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben érintettség (szűk értelemben vett érintettség) mellett megköveteli az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének bekövetkeztét is (tág értelemben vett érintettség). Ugyanakkor az Alaptörvényben biztosított jogokat tágan értelmezi, és ezzel biztosítja az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának érvényesülését. Mindazonáltal arra a kérdésre, hogy a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz betölti-e szubjektív jogorvoslati funkcióját, a jogkövetkezmények adnak választ (vö. Abtv. 41. §, 45. §)

### 3. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló panasz

#### 3.1. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló panasz kivételessége

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja arra hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Abtv. az értelmező rendelkezések között definiálja, és – az Átmeneti Rendelkezőkhez képest – szűkebben határozza meg az egyedi ügy fogalmát, amennyiben azt a bírósági eljárásra korlátozza [vö. Abtv. 1. § *a*) pont].

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése rendelkezik az egyedi ügyben benyújtott alkotmányjogi panaszról, a (2) bekezdés pedig „**[a]z (1) bekezdéstől eltérően**” **biztosít lehetőséget az eljárás kezdeményezésére**. Az (1) bekezdés szerinti eljárás képezi tehát a **főszabályt**, a (2) bekezdés pedig ehhez képest a **kivételt**.<sup>74</sup>

A kétféle alkotmányjogi panasz alapja ugyanaz: az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja. Ennek megfelelően az alkotmánybírósági **vizsgálat tárgya mindkét esetben a jogszabály**, azaz mindkét alkotmányjogi panasz normakontroll. Innen ered a „normatív alkotmányjogi panasz” elnevezés.<sup>75</sup>

Az Abtv. 26. § két bekezdésében foglalt panaszok közötti **eltérés** két ponton érhető tetten. Míg az (1) bekezdés esetén a jogsérelem a jogszabály bírósági eljárásban történő alkalmazása folytán következik be, a (2) bekezdés szerinti panasz esetében közvetlenül, bírói döntés nélkül. A különbség tehát a jogsérelem bekövetkeztének – következőképpen a kifogásolás – módjában nyilvánul meg: nem közvetetten, a bírósági eljárásban való alkalmazásra tekintettel, hanem **közvetlen jogsérelem miatt, közvetlenül lehet megtámadni** a jogszabályt. A jogsérelem nem az Abtv. szerinti egyedi ügyben következik ugyan be, de konkrét esethez és konkrét jogalanyhoz kapcsolódik, ezért konkrét normakontrollnak tekinthető.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> A kivételességnek ez az értelmezése több szerzőnél is megjelenik a szakirodalomban. NASZLADI (2016) i. m. 27.; SZALBOT (2013) i. m. 8.

<sup>75</sup> NASZLADI (2016) i. m. 27.

<sup>76</sup> Csink szerint a kivételes panasz „sokkal inkább absztrakt normakontroll, mint konkrét.” CSINK (2012) i. m. 13.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja tartalmazza a **közvetlen jogsérelem bekövetkeztének feltételeit. A kivételes kifejezés ezekre a feltételekre utaló** – az alkotmányjogi panasz ezen fajtájának sajátosságait összefoglaló –<sup>77</sup> **jelző**. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés „kivételesen” szavának az alkotmányjogi panaszok befogadására vonatkozó **plusz feltételként** értelmezése, amely felhatalmazást ad az alkotmányjogi panaszok közötti **válogatásra**, álláspontunk szerint nem következik a törvény szövegéből, mivel a kezdeményezés feltételeit a jogalkotó kifejezetten nevesítette.<sup>78</sup> Erre tekintettel nem az eljárás kivételességével összefüggésben merül fel az érintettség túlságosan tág vagy túlságosan szűk értelmezésének veszélye, hanem az Abtv. 26. § (2) bekezdése *a)* pontjában nevesített feltételek értelmezésével összefüggésben,<sup>79</sup> amelyeket a befogadási eljárás során kell vizsgálni [vö. Abtv. 56. § (2) bekezdés].

Az **alkotmánybírói gyakorlatban** gyakran előfordul az Abtv. 26. § (2) bekezdése „kivételesen” kitéételére való hivatkozás. Több esetben a kivételes jelző az alkotmányjogi panasz ezen sajátos formájának a megnevezésére szolgál: az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti ún. kivételes panasz {3369/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [10]; 3256/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [15]; 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]}.<sup>80</sup> Előfordul, hogy a „kivételes jelleg a panasz ezen fajtájára vonatkozó törvényi határidőszabályok megszorító értelmezését indokolta [...]” {3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [13]}. Bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság a személyes érintettség vizsgálatával összefüggésben hivatkozott az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz „kivételes jellegére” annak az absztrakt normakontrolltól való elhatárolása céljából {3154/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}, vagy a közvetlen érintettség szűk értelmezésének alátámasztására {3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [79]}. Más esetben a jogorvoslati lehetőség megállapítása mellett hangsúlyozta, hogy figyelemmel volt „az eljárástípus kivételes jellegére is” {3068/2016 (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [10]–[11]}, vagy az Alkotmánybíróság a bírósági eljárás lehetősége miatt nem folytatta le „az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott kivételes eljárás[ti]” {3241/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Előfordult olyan eset is, amelyben az Alkotmánybíróság a kivételességet önálló feltételként nevezte meg arra hivatkozással, hogy „ez a panaszfajta nem válhat *popularis actio*-vá”, de összekapcsolta azt a személyes és közvetlen érintettség követelményével {23/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [32], [35], [44]}. Az alkotmánybírói gyakorlat is alátámasztja tehát: **nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a kivételesség önálló feltételként lehetővé tenné az alkotmányjogi panaszok közötti válogatást**. Ez az értelmezés nem lenne összeegyeztethető az alkotmányjogi

<sup>77</sup> SZALBOT (2013) i. m. 8.

<sup>78</sup> Az Abtv. javaslat vitájában felmerült a „kivételesen” szó **alaptörvény-ellenességének kérdése** is. A T/4424/19. számú módosító javaslat szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja nem biztosít mérlegelési jogot az Alkotmánybíróság számára, hanem kötelezettségévé teszi az alapjogvédelmet minden egyedi ügyben, ezért a „kivételesen” szövegrészt alaptörvény-ellenesnek tartotta. Hasonlóan, a T/4424/54. számú módosító javaslat szerint ez a megszorítás egy eljárás-kezdeményezési jogot biztosító rendelkezés esetében értelmezhetetlen, hacsak nem az a célja, hogy a testület esetéről esetre, előre meg nem határozott mércét követve döntsön a panaszok befogadásáról.

<sup>79</sup> Ezzel ellentétesen: NASZLADI (2016) i. m. 82.

<sup>80</sup> A szakirodalomban ilyen értelemben használja: BALOGH–MAROSI i. m. 75.; KÖBLÖS (2015) i. m. 184.

panasz céljával sem.<sup>81</sup> Az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciója – a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszhoz hasonlóan – a konkrét estre tekintettel a szubjektív jogvédelem, és csupán másodsorban az objektív jogrend védelme [vö. Abtv. 26. §(1) bekezdés].

A „kivételesen” fogalom tehát elsősorban a bírósági eljáráshoz tapadó és a bírósági eljárás nélkül kezdeményezhető alkotmányjogi panasz eljárások megkülönböztetésére szolgál. Míg az előbbi esetben a jogsérelem az egyedi ügyben hozott bírói döntés közvetítésével következett be, az utóbbi esetben a jogszabály maga közvetlenül okoz jogsérelmet, és ez utóbbi orvoslásának igénye indítja be – további feltételek bekövetkezése esetén – az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti eljárást. A jogszabály általi **közvetlen jogsérelem** okozás tehát az Abtv. 26. § (2) bekezdésének *conditio sine qua non*-ja.

A fentiekre tekintettel elfogadhatónak tartjuk az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz „kivételes”<sup>82</sup> és/vagy „közvetlen”<sup>83</sup> **elnevezését** is,<sup>84</sup> de az utóbbi tekintetében dogmatikai szempontból precízebb a „közvetlen” jelzőnek az alkotmányjogi panasz tárgyára utalással való használata. Ezért a továbbiakban a kivételes és a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz fogalmakat használjuk.<sup>85</sup>

A kivételes panaszt azonban nem csupán az Abtv. 26. § (1) szerinti panasztól kell megkülönböztetni, hanem – az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjában foglalt követelményekre tekintettel – az utólagos, absztrakt normakontrolltól is (vö. Abtv. 24. §).

### 3.2. Érintettség

Az érintettség **kifejezést** a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz fő típusát szabályozó rendelkezés tartalmazza, amely – az egyedi üggyel és az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogának sérelmével összefüggésben – az adott alkotmányjogi panasz eljárás konkrét alanyaira utal. Az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a követelménye – az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* pontjának „jogsérelem” szavára tekintettel – irányadó a közvetlenül a jogszabály elleni irányuló alkotmányjogi panasz eljárásra is [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés].

Az **eltérést az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában** rögzített feltételek tartalmazzák: a jogsérelemnek közvetlenül, bírói döntés nélkül kell bekövetkeznie. A jogszabály ellen irányuló panaszokat az egyéni jogsérelem orvoslásának igénye különbözteti meg a csupán az objektív jogrend alkotmányosságának védelmére irányuló utólagos, absztrakt normakontrolltól. „Mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi pa-

<sup>81</sup> FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015b) i. m. 158–159.

<sup>82</sup> KÖBLÖS (2015b) i. m. 89.; KÖBLÖS (2015a) i. m. 184.; NASZLADI (2012) i. m. 32.

<sup>83</sup> CSINK (2012) i. m. 12.

<sup>84</sup> Naszladi elveti az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz „közvetlen”-ként történő elnevezését, mivel az indítványozói jogosultság szempontjából az Abtv. 26. § (1) bekezdés is közvetlennek minősül, hiszen az érintett közvetlenül fordulhat alkotmányos jogorvoslatért szemben a legfőbb ügyész Abtv. 26. § (3) bekezdés szerinti indítványozói jogosultságával. NASZLADI (2016) i. m. 48. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz elnevezéséhez a szakirodalomban ld. KÖBLÖS (2015b) i. m. 90–92.

<sup>85</sup> A szakirodalomban felbukkan a „gyors” **alkotmányjogi panasz** elnevezés is, ez azonban nem utal az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz tárgyára, csupán a közvetlen megtámadhatóság következményére, ezért azt nem használjuk. BALOGH-BÉKÉSI i. m. 420.

nasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól, amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozókat közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszűntetésének eszköze lehet” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]}. Ezért az **Alkotmánybíróság gyakorlatában** különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, amely a befogadási eljárás – kifejezetten nevesített – kötelező elemét képezi [vö. Abtv. 56. § (2) bekezdés]. Érintettségre hivatkozás hiányában az indítvány absztrakt, utólagos normakontrollra irányuló kérelemnek tekinthető, amellyel azonban csak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott szervek és személyek élhetnek {3025/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [4]}.<sup>86</sup> Az érintettség tehát az absztrakt utólagos normakontrollhoz viszonyítva a közvetlenül a törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasz *differentia specifica*-ja.<sup>87</sup>

Az érintettség **fogalma** először a következő megfogalmazásban jelent meg: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. Már ez a megfogalmazás tartalmazza az érintettség **három fogalmi elemét**: személyes, közvetlen, aktuális. Ez a megfogalmazás formulává szilárdult, és az állandó gyakorlat részévé vált {pl. 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [15]; 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [12]; 3045/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az érintettség fogalmi elemeinek a meghatározását tartalmazó első határozatban eltérő megfogalmazásban jelent meg az érintettség fogalma: „A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” Ez a megfogalmazás szintén formulává szilárdult, és állandó hivatkozási alappá vált {pl. 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3160/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]; 3018/2017. (II. 8.) AB végzés, Indokolás [10]; 3172/2018. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}. A formula kiválasztása rendszerint attól függ, hogy az érintettség mely tartalmi eleme a meghatározó a konkrét ügy szempontjából (ld. egyes tartalmi elemeknél).<sup>88</sup> Az is előfordul, hogy egymást követően mindkét formula megjelenik a határozatban {pl. 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [32]–[33]}.

Az Alkotmánybíróság tehát – német mintára –<sup>89</sup> az érintettség **háromas követelményrendszerét** állította fel. Az érintettség feltételei **konjunktívák**, vagyis a sze-

<sup>86</sup> Erre tekintettel merült fel az az aggály, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem tudja pótolni az *actio popularis*-t, mivel a befogadási feltételek beszűkítik az Alkotmánybíróság mozgásterét az objektív jogvédelemben. Vissy (2012b) i. m. 201.

<sup>87</sup> NASZLADI (2016) i. m. 130.

<sup>88</sup> Személyes és közvetlen érintettségre hivatkozásnál a 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, vagy az azt megerősítő, és kiegészítő 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, az aktuális érintettségénél pedig a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat a kiindulópont.

<sup>89</sup> A német Szövetségi Alkotmánybíróság eredetileg kifejezetten a közvetlenül a törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasz (*Rechtssatzverfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz*) befogadha-



mélyes, közvetlen és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz érdemben elbírálható legyen {25/2015. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [29]}.

Az Alkotmánybíróság **minden indítványozó tekintetében egyedileg** vizsgálja az érintettség fennállását (vö. Abtv. 56. §). Hasonlóképpen külön-külön vizsgálja az érintettséget **valamennyi kifogásolt jogszabályi rendelkezés tekintetében** {3076/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}. Ezért az egész törvény tekintetében akkor folytatja le a testület az érintettség vizsgálatát, ha az indítványozó kifejezetten megjelölte az általa sérelmesnek talált megoldásokat tartalmazó szabályokat. Ennek hiányában az egész törvény tekintetében az érintettség nem vizsgálható {3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13]}.

Az érintettség vizsgálatához elengedhetetlen, hogy az indítványozó annak fennállását – az alkotmánybíróági eljárás egyéb feltételeinek fennállása mellett – **igazolja** [vö. Abtv. 54. § (4) bekezdés].

Sajátos kérdéseket vetettek fel az érintettséggel összefüggésben a **megszűnt utólagos normakontroll indítványok**, mivel azokat csupán az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételek fennállása esetén lehetett az Alkotmánybíróság elé terjeszteni [vö. Abtv. 71. § (3) bekezdés].

### 3.2.1. Személyes érintettség

A személyes érintettség az érintett **saját alapjogában való sérelmét** jelenti {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]}. A személyes érintettség megállapításának előfeltétele, hogy az indítványozó a kifogásolt jogszabály hatálya alá tartozik, az a jogviszonyára (jogaira és kötelezettségeire) vonatkozik, annak jellemzően a címzettje.<sup>90</sup> Ezen túlmenően az alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben foglalt jog sérelmét feltételezi, amely – egyedi ügy hiányában is – egy konkrét jogalanyhoz kapcsolódik, akinek jogsérelme orvoslására irányul az eljárás. Ezért az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje, hanem akkor is, **„ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn”** {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]}.

Ennek értelmében az orvosi vénnyel adataival összefüggő egyes jogszabályok tekintetében az egészségügyi ellátóhálózattal, valamint az egyéb adatkezelő szervvel kapcsolatba kerülő, annak szolgáltatásait igénybe vevő természetes személy (pl. az orvosi vényt beváltó beteg) is érintett, annak ellenére, hogy a norma címzettje harmadik személy (orvos, OEP) {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]}. A pénzügyi intézmények számára előírt kötelezettség (a deviza, vagy deviza alapú jelzálog-kölcsön szerződésekből devizában meghatározott tartozás összegének forintkövetelésre átvál-

tóságának vizsgálatára dolgozta ki az érintettség hármas követelményrendszerét (*Betroffenheitstrias*) {BVerfGE 1, 97 (101)}. HELLMANN i. m. 1153. Később kiterjesztette a „személyes, közvetlen és aktuális érintettség” formulát (*die Formel „selbst, unmittelbar, gegenwärtig”*) az alkotmányjogi panasz másik két fajtájára is, a közvetetten a törvény ellen irányuló (*Rechtssatzbeschwerde mittelbar gegen das Gesetz*), valamint az ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panaszra (*Urteilsverfassungsbeschwerde*) {BVerfGE 53, 30 [48]; 72, 1 [5]; 102, 197 [206]}. RUPPERT i. m. 1134.

<sup>90</sup> KÖBLÖS (2015a) i. m. 188.

tása) szükségszerűen kihat a fogyasztókra, mint a fennálló, deviza alapú kölcsönszerződés alanyaira {3047/2016. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [8]}. A szoros kapcsolatot a jogellenes bevándorlás elősegítésével, támogatásával összefüggésben az indítványozó azon állítása támasztotta alá, miszerint „részt vett abban a kampányban, melynek célja, hogy a menekülőket emberségesebb körülmények között fogadják [...]” {23/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [41]}. Elfogadható az indítványozó személyes érintettsége akkor is, ha azt igazolja, hogy a létesítő okiratában megjelölt tevékenységi körében eljárva, részt vett a támadott jogszabály által szabályozott erdőtervezési eljárásban. Önmagában azonban az a tény, hogy valamely jogi személy létesítő okiratában megjelölt tevékenységi köre kapcsolatba hozható a támadott jogszabályi rendelkezésekkel, még nem volt elegendő a személyes érintettség igazolásához {3328/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [28]}. Hasonlóképpen nem elegendő az olyan „laza” személyes érintettségre utalás, amelyet az épített környezettel összefüggésben bármelyik ingatlan tulajdonos igazolni tudna Magyarország területén {3053/2018. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [12]}.

Az Alaptörvényben foglalt jogra hivatkozás olyan esetekben is megalapozhatja a személyes érintettséget, ha az indítványozó pont azt kifogásolja, hogy **rá nem vonatkozik a kifogásolt jogszabály**. Az Alkotmánybíróság a Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény (Quaestor-törvény) vizsgálatakor kivételesen elfogadta a jogszabály hatálya alá nem tartozó személyek esetében a diszkriminációra alapított személyes érintettséget. „Alaptörvény-ellenes diszkrimináció azáltal is megvalósulhat, hogy a jogalkotó meghatározott személyeket – kifejezett rendelkezéssel vagy hallgatással – kizár egy adott jogszabály alkalmazásából (a jogszabály által nyújtott előnyökből). Az ezzel ellenkező értelmezés nem állna összhangban az Alaptörvény XV. cikke által biztosított jogegyenlőség követelményével és az alapjogi sérelmek orvoslása érdekében intézményesített alkotmányjogi panasz céljával. Amennyiben az alapul fekvő norma alkotmányossági vizsgálatától az Alkotmánybíróság elzárkózna, a diszkrimináció alaptörvényi tilalma kiüresíthetővé válna {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [52], megerősítette: 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [76]}.” Ezekben az esetekben személyesen érintettek a kifogásolt jogszabály szempontjából homogén csoportba tartozó jogalanyok. A kivételszabály további szűkítését jelenti a jogszabály hatálya alá nem tartozó jogalanyok esetében az érintettek meghatározott tulajdonságokkal rendelkező csoporthoz tartozásának megkövetelése {3222/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [52]}.

A **saját alapjogában való érintettség** azt is jelenti, hogy az indítványozó nem hivatkozhat más személyek alapjogainak sérelmére. A **szakszervezet** a tagjai és más személyek nevében nem járhat el, a szakszervezet tagjai önállóan, saját nevükben nyújthatnak be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt. A szakszervezet érintettsége csak abban az esetben állapítható meg, ha a támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben az érdekképviseleti tevékenységével kapcsolatos jogaira hivatkozik {először: 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az alkotmánybírósági gyakorlatból erre számos példa hozható. A szakszervezet e minőségében nem kötelezettje a végkielégítési különadónak, ezért nem minősült érintettnek {3353/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [27]}. A Magyar Rendvédelmi Kar felállítása pedig nem érinti a szakszervezet működését, alapjogi sé-

relme csak a Kar tagjainak, vagyis a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak és közalkalmazottjainak keletkezhet, egyenként, csoportosan vagy összességükben. Ez a személyi kör viszont nem azonos a szakszervezettel {3335/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [6]}. Nem személyesen magát a Pedagógus Szakszervezetet, hanem az újonnan létrehozott Nemzeti Pedagógus Kar mint önkormányzattal rendelkező köztestület tagjait, az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatott, automatikusan a Kar tagjaivá váló pedagógusokat érintette az etikai eljárás túl széles körben való lehetővé tétele {3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]}. Hasonlóképpen nem a szakszervezet, hanem esetlegesen tagjai (a pedagógusok, intézményvezető pedagógusok) számára keletkeztethetett tevéleg magatartást kívánó kötelezettséget, illetve a törvény egy adott rendelkezésének teljesíthetlensége (a még nem létező Etikai Kódex alapján saját etikai kódex megalkotása) okán a tagjai kerülhetnek jogellenes helyzetbe {3160/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}. A kifogásolt jogszabály és az indítványozó alkotmányjogi pozíciója közötti kapcsolat megítélése – a szakszervezet társadalmi funkciójára tekintettel – viszont más eredményre vezethet a szakszervezet,<sup>91</sup> és adott esetben a pártok esetében is.<sup>92</sup>

A szakszervezethez hasonlóan az **egyesület** tagjai sem járhatnak el más személyek nevében {3238/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az egyesület nem hivatkozhat a választójog sérelmére, mivel az őt nem – hanem a nagykorú magyar állampolgárokat – illeti meg {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [16]}. Az egyesület nem sérelmezheti a rokkantsági nyugdíj megvonását sem, mivel az nem az egyesület, hanem a tagok jogait érinti {3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]}.

A személyes érintettség attól függetlenül fennállhat, hogy a jogsérelem már bekövetkezett-e. Az Alkotmánybíróság több esetben elfogadta a személyes érintettség megállapításához a **jogsérelem bekövetkeztenek a lehetőségét**. A titkos információgyűjtéssel összefüggésben elegendőnek ítélte, hogy – az Rtv. kifogásolt rendelkezésének utaló szabálya alapján alkalmazandó – Nbtv. lehetővé tette az előterjesztés tartalmának meghatározása révén a titkos megfigyelés meghatározatlan személyazonosságú érintettekre történő kiterjesztését, a felsorolt titkos információgyűjtési eszközök és módszerek pedig lehetőséget biztosítottak az érintett életének teljes körű megfigyelésére {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]}. Az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás előzetes visszautasítása kapcsán megállapította: „minden ember halandó lévén bármikor kerülhet, akár váratlanul is (egyik pillanatról a másikra), abba a helyzetbe, hogy döntenie kelljen életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításáról [...]” {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [60]}. Előfordul viszont, hogy az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „közbeszerzési eljárás megindítását, pontosabban az ajánlattevői, illetve alvállalkozói jogállás betöltését megelőzően a sérelmezett rendelkezések vonatkozásában az indítványozó személyesen nem érintett”

<sup>91</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, 3160/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [30], [33].

<sup>92</sup> Fröhlich és Gárdos-Orosz szerint, ha az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy a népszavazáson részt venni jogosult mellett a pártot is megilleti az aláírásgyűjtéshez való jog {31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]}, akkor a kivételes panasz benyújtásához való jog is megilleti. FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015b) i. m. 163. Erdős Csaba szerint a belső parlamenti jogi aktusok vonatkozásában a párt nem lehet indítványozó, mivel a párt nem a parlamenti jog alanya, a frakció és az országgyűlési bizottság esetében azonban nem zárható ki eleve a személyes érintettség. ERDŐS (2019) i. m. 210.

{3165/2017. (VI. 26.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ezzel a testület összemosta a személyes és aktuális érintettség követelményét. Más esetben viszont kifejezetten elhatárolódott az érintettség „szűk értelmezésétől” arra hivatkozással, hogy „[n]em várható el [...] a panaszosoktól az, hogy jogsértéssel eljárás megindítására adjanak okot annak érdekében, hogy alkotmányjogi panasszal élhessenek” {3208/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [30]}. Erre tekintettel megállapította az indítványozó bíró személyes érintettségét a vizsgált közjogi szervezetszabályozó eszköznek az integritássértő magatartásokra vonatkozó előírásaival összefüggésben anélkül, hogy az indítványozó ellen integritássértési eljárás indult volna {33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [38]}.

Álláspontunk szerint a jogsérelem bekövetkezte az aktuális érintettséghez kapcsolódik, nem a személyes érintettséghez.<sup>93</sup>

### 3.2.2. Közvetlen érintettség

A közvetlen érintettség követelménye a hármas feltételrendszer legösszetettebb eleme. A „közvetlenül” kifejezést az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a*) pontja a jogszabállyal összefüggésben használja, az „érintett” jelzőt pedig az Abtv. 26. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére jogosultra alkalmazza. Ennek megfelelően **a fogalom két elemből áll**: egyik az alkotmányjogi panasz tárgyára utal, másik annak alanyára. A két fogalmi elemet **egymásra tekintettel kell értelmezni** ahhoz, hogy megtudjuk, mit jelent a közvetlen érintettség követelménye. Ennek megfelelően „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}.

Ugyanakkor gyakran előfordul, hogy az alkotmánybírói gyakorlat **nem kapcsolja össze a közvetlen érintettség két elemét**, hanem csupán az Abtv. 26. § (2) bekezdésében kifejezetten nevesített feltételekre utal. Nem minősült közvetlenül hatályosuló szabálynak a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, azok igénybevételéről, valamint a fizetendő térítési díjakról szóló jogszabálynak az a rendelkezése, amely a társulási megállapodásban kijelölt települési önkormányzat rendeletalkotását írta elő arra az esetre, ha a fenntartó önkormányzati társulás, mivel érvényesüléséhez arra van szükség, hogy az önkormányzat a társulási megállapodás megfelelő módosítása során alkalmazza azt {3239/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8]}.

A közvetlen érintettség tehát azt jelenti, hogy **a kifogásolt jogszabály közvetlenül vezet az érintett jogséreleméhez**. A „közvetlenül” határozószó jelentését maga az Abtv. megadja: a jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán, bírói döntés nélkül. Ezek a fogalmak azonban maguk is értelmezésre szorulnak.

<sup>93</sup> Ld. FRÖHLICH–GÁRDOS-OROSZ (2015b) i. m. 162–163.

Különösen az **alkalmazása** kifejezés, mivel azt az Alkotmánybíróság – Abtv. javaslat indokolásához hasonlóan<sup>94</sup> a jogelméleti fogalomtól<sup>95</sup> eltérő értelemben használja.<sup>96</sup> A közvetlen alkalmazás az alkotmánybírósági gyakorlatban elsősorban azt jelenti, hogy a jogszabályok „a panaszosokkal szemben minden más állami aktus közbejötté nélkül hatnak: mindenkinek magának kell alkalmaznia önmagára (tehát ő köteles végrehajtani; a hatóság csak ellenőrzi)” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28]}. Negatív megközelítésben: „[h]a a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}. Tehát a testület az „alkalmazása” kifejezés alatt elsősorban **jogkövetést** ért: a jogszabály címzettje – közhatalmi tevékenység közbejötté nélkül – magára alkalmazza a jogszabályt.<sup>97</sup>

Ennek megfelelően az orvosi vény kiállítása és beváltása önmagában kihat a beteg információs önrendelkezési jogára. Az orvos által a vényen feltüntetett egészségügyi adatok, amelyeket a gyógyszertárak a finanszírozási szerződések alapján továbbítanak az adatok kezelésére jogosult társadalombiztosítási igazgatási szerv részére, az indítványozó személyes és különleges adatai {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}. Közvetlenül érintett a bankkártyás fizetési rendszereket üzemeltető szolgáltató is, amely a készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel kezdeményezett belföldi fizetési tranzakciók során alkalmazza a jogszabály által meghatározott bankközi jutalékszintet {3248/2014. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [12]}. Az indítványozó közvetlenül érintetté vált a gazdálkodó szervezetekre újonnan kivetett kamarai hozzájárulással összefüggésben azzal, hogy eleget tett a befizetési kötelezettségének, mivel a kamara a befizetésről nem hoz formális egyedi határozatot, és a hozzájárulást – be nem fizetés esetén – az állami adóhatóság adók módjára hajtja be {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]}.

Akkor is megállapítható a közvetlen érintettség, ha a jogszabály címzettje által történő alkalmazás – más állami aktus közbejötté nélkül – kihat a vele jogviszonyban álló felekre. Közvetlenül érintette a fogyasztókat terhelő árfolyamkockázat megszünteté-

<sup>94</sup> „Panaszra elsősorban akkor van lehetőség, amikor a jogszabályt közhatalmi szervek már alkalmazták. Az érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva. [...] Indokolt, hogy az AB-hoz fordulhassanak akkor is, ha a jogszabály közvetlenül, illetve a bíróság előtt nem megtámadható aktsal okoz Alaptörvénybe ütköző jogsérelmet. (T.i. az „alkalmazás” nem feltétlenül jogalkalmazói/közhatalmi döntés, lehet pl. állampolgári jogkövetés. Pl.: az adófizetést jogkövetése révén teljesít, érintetté válik.)”

<sup>95</sup> A **jogalkalmazás** – a jogkövetés mellett – a jogérvényesülés egyik módja, amelyet állami szervek végeznek korábbi jogsértéshez kapcsolódóan (jogérvényesítés) vagy a jogkövetés bizonyos jogalkalmazást igénylő eseteiben (engedélyhez kötött tevékenységek). Ezzel ellentétben **jogkövetés** estén a jog érvényesülése általában automatikus, jogalkalmazó szerv közreműködése nélkül megy végbe úgy, hogy a jogszabályban előírt magatartás a jogalanyok tevékenységén keresztül valósággá válik. SZILÁGYI i. m.

<sup>96</sup> Naszladi szerint a **jogalkalmazás** a jog közhatalmi szervek általi érvényesítését jelenti azokban az esetekben, amikor a jogszabályok címzettjeinek a magatartása önmagában nem eredményezi a jogi normák előírásainak megvalósulását. Álláspontja szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjának „alkalmazása” kifejezése félrevezető, jogdogmatikailag helytelen, ezért helyesebb lett volna a „jogkövetés” kifejezést használni. NASZLADI (2016) i. m. 86–87.

<sup>97</sup> A szakirodalom is tágabb értelmet tulajdonít az **alkalmazás** szónak, mivel abba beleértik a jogkövetést is. SZALBOT (2013) i. m. 11.; KÖBLÖS (2015b) i. m. 108.; G. KARÁCSONYI i. m. 198.

se érdekében elrendelt deviza és deviza alapú fogyasztói jelzálogkölcson-szerződések alapján fennálló tartozások összegének átváltási kötelezettsége a szerződés-módosítás végrehajtására kötelezett pénzügyi intézmények szerződő partnereit, a fogyasztókat is, akiknek semmilyen ráhatása nem volt arra, hogy a tartozásukat mely devizaárfolyamon kell forintkövetelésre átváltani {3147/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]}.

Az alkalmazás fogalma ugyanakkor azokat a **jogalkalmazói döntéseket is** magába foglalja, amelyekben közhatalmat gyakorló szervek vagy személyek az egyéb jogalanyok jogviszonyát érintő, **bíróság előtt meg nem támadható döntést** hoznak.<sup>98</sup>

Erre példaként hozhatók azok az esetek, amikor hatósági jogalkalmazás során közvetlen következik be a jogsérelem, de **nincs formális hatósági döntés**. Közvetlenül alkalmazandó a volt országgyűlési képviselők öregségi nyugdíjának csökkentett összegben való meghatározásáról rendelkező jogszabályi rendelkezés is, mivel a nyugdíjfolyósító szerv hivatalból jár el, és a továbbfolyósításról, illetve a korhatár előtti ellátás, szolgálati járandóság folyósított összegének módosításáról nem hoz külön döntést {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [39]}. A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok nem kérelmezhetik a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételt, és ennek következtében e tárgyban nincs egyedi hatósági döntés sem. A jogsérelem tehát ebben az esetben is közvetlenül, jogalkalmazói döntés nélkül következik be {3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [30]}.

A jogszabály alkalmazása mellett vagylagosan szereplő másik feltétel a jogszabály **„hatályosulása”**. A két feltétel között az a különbség, hogy az alkalmazás feltételezi valamilyen magatartás tanúsítását a jogszabály címzettje részéről, hatályosulás esetén viszont közvetlenül – akár a címzett magatartásának közbejötté nélkül – maga a jogszabály idézi elő a joghatást.<sup>99</sup> A jogkövetés alapja mindig egy kogens norma, amelynek hatályosulása alkalmazás hiányában is megnyitja az indítványozás lehetőségét azokban az esetekben, amikor **a törvény erejénél fogva** jogsérelem következik be.

A törvény erejénél fogva következett be a jogsérelem abban az esetben, amikor értekesítési jogosultságot tartalmazó jogerős közigazgatási határozatok hatályát szüntette meg a jogalkotó a Vet. indítványozók által támadott rendelkezésével {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [78]}. A Magyar Agrárkamara tagjának (korábban az Ellenőrző Bizottság elnöke) közvetlen érintettségét is azzal indokolta az Alkotmánybíróság, hogy a kifogásolt jogszabály *ex lege* szüntette meg az Agrárkamara és a területi agrárkamarák választott tisztségviselőinek megbízatását, mivel közvetlenül kihatással volt az indítványozó tagsági jogaira és kötelezettségeire {3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [22]–[23]}. A jogsérelem közvetlenül a törvényi szabályozás alapján, bírói döntés nélkül következett be a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese esetében is, akinek a megbízatása *ex lege* szűnt meg {3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [18]}.

Több esetben törvény erejénél fogva változott meg már létező, tartós szerződések tartalma. Így például a Hpt. – a természetes és jogi személy indítványozók az ott-

<sup>98</sup> SZALBOT (2013) i. m. 12.

<sup>99</sup> SZALBOT (2013) i. m. 15. KÖBLÖS (2015b) i. m. 108. Naszladi szerint a **hatályosulás** a jogszabály címzett körben megvalósuló teljesülését jelenti, amikor az tényleges jogi hatást fejt ki jogalkalmazás útján vagy jogkövetés alkalmával. Az alkalmazás és hatályosulás fogalma között a különbség az, hogy az alkalmazás esetében az adott normához kapcsolódó jogkövetkezmenyek beállta feltétele, a hatályosulás pedig a jogi hatás tényleges bekövetkeztét jelenti. NASZLADI (2016) i. m. 87-88.

hónvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXI. törvény (végtörlesztési törvény) által megállapított – az adós számára az eredeti kölcsönszerződésben foglaltakhoz képest biztosított végtörlesztésre vonatkozó rendelkezései hatályosulásuk folytán az indítványozó pénzügyi intézményekre az általuk kötött deviza alapú kölcsönszerződések tekintetében olyan kötelezettségeket róttak, melyek *ex lege* hatályosultak, és megtagadása esetén velük szemben az ügyfelek bírói úton fel léphettek {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [21]}. Hasonlóképpen a törvény erejénél fogva, a jogosultak akarától függetlenül szűnt meg a mező- és erdőgazdasági földekre vonatkozó, nem közeli hozzátartozók által kötött szerződéssel alapított haszonélvezeti jog, valamint használati jog {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]}. A törvény erejénél fogva kerültek állami tulajdonba az Ltv. kifogásolt rendelkezésében felsorolt iratok {29/2013. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [12]}, illetve minősültek egyesületté az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházak {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [50]}.

Az alkotmánybírói gyakorlat **nem minden esetben tesz különbséget a két fogalom között**, hanem szinonimaként használja azokat. A jegyző által a társasházi működés törvényességének helyreállítása érdekében megindítható törvényességi felügyeleti eljárást például nem minősítette olyan, „közvetlenül alkalmazandó/hatályosuló előírásnak”, mely egy konkrét, folyamatban lévő eljárást érintően lehetővé tenné az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti eljárás megindítását {3328/2014. (XII. 10.) AB végzés, Indokolás [7]}. Tekintettel arra, hogy álláspontunk szerint különbséget kell tenni a két fogalom között, a – dogmatikai tisztaság érdekében – az alkalmazás és hatályosulás fogalmakat a fentiekben bemutatott értelemben használjuk.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének *a)* pontja az alkalmazás és hatályosulás kifejezéseket a kifogásolt (alaptörvény-ellenes) **jogszabály rendelkezésének** alkalmazásához vagy hatályosulásához kapcsolja. Ennek értelmében a jogsértő eredmény **viSSzavezethető kell hogy legyen** a kifogásolt jogszabály alkalmazott rendelkezésére ahhoz, hogy a közvetlen érintettség megállapítható legyen. Abban az esetben, ha az állított jogsérelem **több jogszabály összhatásának következménye**, amelyek a norma címzettjei által történő alkalmazásuk révén önmagukban nincsenek közvetlen kihatással az indítványozóra, nem állapítható meg a közvetlen érintettség. Az Alkotmánybíróság szerint „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen érintettség követelménye nem csak azt jelenti, hogy a jogszabály jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül kell, hogy az Alaptörvényben foglalt jog sérelméhez vezessen, hanem azt is, hogy más jogszabály közbejötté nélkül. Csupán az utaló szabályok képezhetnek kivételt [...] {3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [16]}.”<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Eltérő vélemény szerint a testület az érintettség fenti értelmezésével egy új „kisegítő szabályt” alkalmazott, amely nem következik az Abtv. szövegéből (a „közvetlen” fordulatot csak a „bírói döntés nélkül”-iség magyarázza), a korábbi joggyakorlat logikájából (egy hivatkozási forma kiragadása nem indokolt), nem életszerű (jogszabály-szerkesztési technikák fényében) és a közvetlen érintettség szűk értelmezése révén korlátozza az Alkotmánybíróság alapjogvédő szerepét {3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [19]–[22]}. Naszladi is lehetőséget lát a „közvetett” jogi norma vizsgálatára a közvetlenül jogsérelem okozó norma mellett az együttes jogsérelem okozás bizonyítottága mellett. NASZLADI (2016) i. m. 95.

A „bírói döntés nélkül” kitétel a „közvetlenül” szót pontosítja. Egyértelműen arra utal, hogy – az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasszal szemben – az Abtv. 26. § (2) szerinti eljárás kezdeményezését **nem előzheti meg bírósági eljárás**.

Ezért az olyan jogszabályokkal összefüggésben, amelyek **lényegüknél fogva nem hatályosulnak közvetlenül**, nem állapítható meg a közvetlen érintettség. Ilyennek minősülnek általában a hatóságok és a bíróságok eljárását szabályozó jogszabályok. Az alkotmánybírói gyakorlatból erre példa a per felfüggesztésére, valamint a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására, az eljárás megszüntetésére, illetve a perköltség viselésére vonatkozó előírások, mivel az említett rendelkezések alkalmazására kifejezett bírói döntés által kerül sor {3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [16]; 3224/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [12]}.<sup>101</sup> Nem állapítható meg az indítványozó jogait érintő közvetlen hatályosulás a jogegységi határozatok esetében sem tekintettel arra, hogy azok jellegükénél fogva csak a bíróságokra kötelezőek {először a konkrét esetre: 3023/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [8]; általánosan: 3246/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [11]} [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés].

Ezen túlmenően **esetről esetre** dönt az Alkotmánybíróság arról, hogy a kifogásolt jogszabály közvetlenül alkalmazandó normának tekinthető-e. Nem közvetlenül alkalmazandó a gépjárművet használót, valamint a tulajdonost egyetemlegesen terhelő parkolási pótdíjfizetési kötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés, mivel a jogszabály nem zárja ki, hogy az autókölcsönzéssel foglalkozó indítványozó a díjkövetelését polgári peres úton érvényesítése a gépjármű használójával szemben {3234/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [15]–[16]} Nem állapítható meg a kirendelt védő közvetlen érintettsége az ügyvédi óradíj összegének számítási módja tekintetében, mivel az kizárólag bírósági jogalkalmazáson keresztül tud érvényesülni (ha az ügyben védőként kirendelték és a díjmegállapítás során azt vele szemben alkalmazták) {3081/2019. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [9]}.

A „bírói döntés nélkül” kitételből – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségére tekintettel – arra is lehet következtetni, hogy a jogsérelemnek hatósági jogalkalmazás nélkül kell bekövetkeznie. Bár az „alkalmazása” kifejezés a közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenységre is vonatkoztatható, és annak közvetlen kifogásolását az Abtv. szövege – ellentétben a bírói jogalkalmazással – kifejezetten nem zárta ki. Az alkotmánybírói gyakorlat azonban kizárta a közigazgatási határozatokat az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a*) pontja „alkalmazása” fogalomköréből. Ennek megfelelően a közigazgatási perben hozott jogerős döntés ellen az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján lehet helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének. Tehát a kivételes eljárás kezdeményezését **nem előzheti meg hatósági eljárás sem**

Ennek megfelelően a telekadóról és az építményadóról szóló önkormányzati rendeletek nem közvetlenül alkalmazandó normák, mivel nem az érintettek önkéntes jogkövető magatartásával érvényesülnek, hanem adóhatósági eljárás révén, az adó önkormány-

<sup>101</sup> Ezzel ellentétben nézet szerint abban az esetben, ha nem biztosított érdemi értelmezési mozgáster a szabályok alkalmazására, ami fogalmilag együtt járna az igazságszolgáltatási hatáskör gyakorlásával, a bírói döntések meghozatalával, akkor azok nem tekinthetők lényegükénél fogva nem közvetlenül hatályosuló normáknak. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, 3087/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [53]



zati adóhatóság általi kivetésével {először: 3007/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3082/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; megerősítette: 3180/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [6]}. Nem közvetlenül alkalmazandó norma az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő számítási módjára vonatkozó rendelkezés sem, mivel az az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (NYUFI) határozata révén hatályosul {3278/2012. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [7]}.

Nem közvetlenül, hanem a hatósági jogkörben eljáró ügyvédi kamara döntésével érvényesül a régi Üvtv. azon rendelkezése, miszerint az ügyvédi kamara felfüggeszti a felvétel iránti eljárást, ha a kérelmező ellen közvérdra üldözendő szándékos bűncselekmény miatt indult eljárás {3019/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Nem érintik közvetlenül az indítványozók, mint egyesületi tagok jogait azok a jogszabályi rendelkezések sem, amelyek lehetővé teszik a Magyar Nemzeti Bank (MNB) mint pénzügyi felügyelet számára, hogy az általa kirendelt felügyeleti biztosok közreműködésével az egyesület biztosítási szerződéses állományát állami-hatósági kényszer alkalmazásával elvonja és más biztosítóhoz vagy nyugdíjpénztárhoz helyezze át, mivel csupán jogalkalmazói döntés közbejöttével (MNB határozata) közvetetten vezetnek jogsérelemhez {3018/2017. (II. 8.) AB végzés, Indokolás [12]}. A helyi önkormányzat településképi rendelete, amely a település sajátosságaihoz igazodva meghatározza, hogy pontosan hol lehet, és hol nem lehet reklámot közzétenni azért nem közvetlenül hatályosuló norma, mert a rendelet szabályait a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni {3256/2018. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [28]}.

Kivételesen közvetlenül érintettnek tekinthető az indítványozó abban az esetben is, ha az indítványozó jogséremlmét közvetlenül formális hatósági vagy bírósági döntés okozza, de annak kifogásolása az indítványozótól **nem elvárható**. Nem várható el a panaszosoktól, hogy **jogsértéssel eljárás megindítására adjanak okot** annak érdekében, hogy alkotmányjogi panasszal élhessenek {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [30]}. A konkrét esetben a kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket (reklámok felszámolása) az indítványozóknak kellett „tevélegesen végrehajtani”, amely kötelezettség nem teljesítése szankciók kiszabását vonta maga után. A nem elvárhatóság még inkább indokolt lehet a büntető anyagi jogszabályok esetén, mivel a büntetőjog végső eszköz (*ultima ratio*) a jogi felelősség rendszerében és ennek megfelelően a legsúlyosabb jogkövetkezmények a büntetőjogban alkalmazandók. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz természetesen a Btk. vonatkozásában sem fogadható be a kivételesség vizsgálata nélkül. Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt. A büntetőeljárás *ultima ratio* jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés

kockázatát {3/2019. (III. 7. AB határozat, Indokolás [35]}.<sup>102</sup> Az Alkotmánybíróság a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban megerősítette a fenti elvi megállapítását.<sup>103</sup>

Elfogadta az Alkotmánybíróság a közvetlen érintettséget abban a kivételes esetben is, amikor volt **hatósági aktus**, de annak **meghozataláról az indítványozó nem tudhatott**. A titkos információgyűjtés engedélyezésére vonatkozó szabályok érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus (az igazságügyért felelős miniszter határozata) szükséges, de az indítványozóknak – az eljárás titkos jellegére tekintettel – nem volt lehetőségük az engedélyező határozatának megismerésére {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [34]}.

Végül megállapítható a közvetlenség abban az esetben is, ha **van formális döntés, de nincs ellene jogorvoslat vagy a jogorvoslat nem alkalmas a jogsérelem orvoslására**. Közvetlenül érintettnek minősült az országgyűlés egyik képviselőcsoportjának tagja az Ogytv. fegyelmi jogkörre vonatkozó rendelkezései tekintetében, akivel szemben az Országgyűlés fegyelmi döntés során pénzbírságot szabott ki, mivel a döntés ellen nincs jogorvoslat {3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [11]}. A Bjt. a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák esetében a szolgálati jogviszony megszűnésére konkrét időpontot határozott meg, ezért az Alkotmánybíróság nem követelte meg a köztársasági elnök által felmentett bíróktól a közvetlen érintettség teljesítéséhez a szolgálati jogvita kezdeményezését annak formális voltára hivatkozással {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [59]}. A közvetlen érintettség elvárhatóság hiányán alapuló kivételes esete tehát szoros összefüggésben van az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt feltételekkel.

### 3.2.3. Aktuális érintettség

Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek **fő szabály szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásakor** {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]}, de legalább annak **elbírálásakor** fenn kell állnia {3002/2015. (I. 12) AB határozat, Indokolás [12]}.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a*) pontjának **„következett be a jogsérelem”** kitétele alapján az aktuális érintettség a jogsérelem bekövetkeztére vonatkozik. Így értelmezte

<sup>102</sup> Czine Ágnes szerint „a hatályosulás »közvetlenségének« a megállapításához nem volt elegendő annak igazolása, hogy a támadott normának visszatartó, valamely magatartást befolyásoló hatása van, hanem az érintett személy valamely jogviszonyában kellett közvetlenül joghatást kiváltania. Az adott esetben támadott norma ugyanakkor tényleges joghatást jogalkalmazói döntés eredményeként válthat ki [...]” Czine Ágnes alkotmánybírói különvéleménye, Indokolás [104].

<sup>103</sup> Czine Ágnes arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság ebben az ügyben „vizsgálatát az érintettség vonatkozásában egyfajta általános jelleggel, az indítványozó személyéből fakadó egyedi sajátosságoktól elszakadva, azokat az értékelés során figyelmen kívül hagyva, kizárólag az új jogszabályszöveg értékelése alapján végezte el.” Álláspontja szerint „[a]z Abh. alapjául szolgált indítvány ugyanis részletesen bemutatta, hogy “az indítványozó szervezet – nyilván tagjai és munkatársai cselekményeként – olyan tevékenységek folytatására jött létre, amelyek az új tényállás eredményeként tiltottá, büntetéssel fenyegetetté válhatnak.” (Abh., Indokolás [36]) Utalt az indítvány arra, hogy “az indítványozó [...] jogi személy szervezet (és tagjai) humanitárius tevékenységük részeként formálisan olyan tevékenységet folytatnak, amely a miniszteri indokolásban hivatkozott tevékenységre emlékeztet, így a Btk. módosítása e tevékenységük beszüntetésére kényszeríti őket, ha vonatkozik rájuk” (Abh., Indokolás [44]).” Czine Ágnes alkotmánybírói különvéleménye, Indokolás [71]–[72].

azt az Alkotmánybíróság is, amikor megállapította: „[n]em állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]; megerősítette: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [35]}.

**A jogsérelem jogi érintettséget keletkeztet**, ezért annak – az Alkotmánybíróság téves szóhasználata ellenére –<sup>104</sup> **nem lehet jelentősége**, hogy esetlegesen a jogszabály közvetett hatásaként, **ténylegesen ki érintett**, mivel ez az értelmezés az érintettség fogalma parttalan kitégítésének lehetőségét hordozza magában. Álláspontunk szerint a testület a „tényleges jogsérelem” kitéltelt a végleges jogsérelem értelemben használja, ezért a továbbiakban az utóbbi kifejezést használjuk.

**Közvetlenül hatályosuló normák** esetében az aktuális érintettség elvileg a **jogszabály hatályba lépésétől** kezdve annak **hatályon kívül helyezéséig** állhat fenn, mivel annak a címzettek általi alkalmazása (jogkövetés) ezalatt kiváltja a célzott – az érintett szempontjából jogot korlátozó vagy kötelezettséget telepítő – joghatást. Ezt a megoldást látszik követni az Alkotmánybíróság is: „az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság csak a hatályba lépett jogi rendelkezések vonatkozásában vizsgálhatja az indítványozó érintettségét és a jogsérelem bekövetkezését” {3054/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [6]}. A hatályon kívül helyezett jogszabály pedig joghatás kiváltására nem alkalmas, így már nem okozhat jogsérelmet {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]}. Így például az orvosi vény kiállítása és beváltása esetében megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés mindaddig alkalmas az információs önrendelkezési jog korlátozására, amíg a személyes és egészségügyi adatok vényen való feltüntetését előíró jogszabályi rendelkezés hatályban van {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]}. Hasonlóképpen elegendő volt az érintettség megállapításához az ún. élő végrendelet megtételének pusztá szándéka (az indítványozó állítása szerint a nyilatkozattétel alaptörvény-ellenes feltételei miatt nem tett nyilatkozatot), mivel élő végrendelet tételére az Eütv. hatálya alatt bármikor van lehetőség {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]}.

Kivételesen fennállhat az aktuális érintettség akkor is, ha egy jogszabályi rendelkezés **alkalmazásra került** és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben **módosította** – esetleg **hatályon kívül is helyezte** –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet a konkrét esetben nem szüntette meg {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]} [vö. Abtv. 41. § (3) bekezdés].

Mindkét esetben értelmezési nehézséget okoz azonban az aktuális érintettség és – az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasz benyújtására nyitva álló – határidő összefüggésének kérdése. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése a jogszabály hatályba lépésétől számított 180 napos határidő előírásával – szigorú nyelvtani értelmezés szerint – erre az időszakra korlátozza a jogszabály alkalmazása, illetve hatályosulása által kiváltott jog-

<sup>104</sup> Már az érintettség fogalmát bevezető első határozat tartalmazza a „ténylegesen” kitéltelt, amely a formulát átvevő határozatokban és azon túlmenően esetlegesen is felbukkan az Alkotmánybíróság döntéseiben {utóbbira pl. 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [27]}.

sérelem bekövetkeztét, azaz az aktuális érintettség fennállását.<sup>105</sup> Ellenkező esetben az alkotmányjogi panasz 180 napon belül aktuális érintettség hiányában (időelőttiség miatt) nem fogadható be, 180 napon túl pedig a határidő túllépése miatt az alkotmányjogi panasz elkésett.<sup>106</sup> Erre a problémára az egyik megoldási lehetőség az Abtv. 30. § (2) bekezdés „hatálybalépésétől” kifejezésének – nyelvtani értelmezéstől eltérő, de az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával összhangban lévő – azon értelmezése, miszerint az a rendelkezés hatályosulásának, illetve az alkalmazásának időpontját jelenti.<sup>107</sup> Ezzel szemben álláspontunk szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a*) pontja „következett be a jogsérelem” kitételének – a konkrét eset sajátosságaira tekintettel lévő – tág értelmezése a megoldás.

Az Alkotmánybíróság esetről esetre – a jogszabály alkalmazására és hatályosulására tekintettel – vizsgálja, hogy az aktuális sérelem fennáll-e. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján fő szabályként rögzíthető, hogy **nem áll fent** az aktuális érintettség, ha az indítvány benyújtásáig **a jogsérelem nem következett be**, vagyis az jövőbeli és feltételes, jövőbeli eshetőleges („vélelmezett”), hipotetikus, potenciális jellegű. A választásra irányadó jogszabályokkal összefüggésben a választójog sérelmére hivatkozás minősült jövőbeli eshetőlegesnek („vélelmezett”) {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [17]}. A Nemzeti Pedagógus Kar létrehozásával összefüggésben „nem aktuális, hanem hipotetikus jövőbeli, még be nem következett, potenciális sérelmeket” fogalmazott meg az indítványozó, amelyekre a Kar pusztán létrehozásából következett (így az indítványozó szakszervezet érdekérvényesítő tevékenységének és a jogalkotóval történő véleményezési és egyeztetési lehetőségeinek eljelentéktelenedése) {3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]}. Az MKB követelésállományának átruházásával összefüggésben a fennálló hitel- és kölcsönszerződések alanyváltozása következtében a folyamatban lévő perben esetlegesen az indítványozó javára megítélt kártérítési igény kielégítési alapjának veszélybe kerülése potenciális jellegű {3026/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [15]}. A halasztott kezdetű kiegészítő nyugdíjbiztosítás esetében a biztosítási szerződési feltételek korábbihoz képest esetleg, és összességében kedvezőtlen megváltozása a jövőben is csak feltételesen következhet be, mivel az indítványozóknak lehetősége van arra, hogy az állomány-átruházásról, illetve a biztosítási feltételek megváltozásáról szóló értesítés kézhezvételét követően átlépjenek egy nyugdíjpénztárba vagy a szerződést felmondják {3018/2017. (II. 8.) AB végzés, Indokolás [12]}.

A jogsérelem aktualitásának vizsgálata során az alkotmánybírói gyakorlat tekintettel van – arra való kifejezett hivatkozás nélkül – **a jogsérelem bekövetkeztének a fokozataira**. Sok esetben már **a jogsérelem „megkezdése”** aktuálissá teheti a korlátozó jogszabállyal összefüggő érintettséget. Az Alkotmánybíróság érintettnek tekintette azokat – azon nyugdíjkorhatárt betöltött bírák mellett, akiknek a jogsérelme a köztársasági elnöki határozatban foglalt felmentéssel teljesült –, akik tekintetében a felmentésüket előíró jogszabály alkalmazása megkezdődött (felmentési idejüket töltik, munkavégzési kötelezettség alól mentesítették), mivel már a felmentésről szóló határozat kézhezvétele előtt „joghatások, korlátozások” érték őket {33/2012. (VII. 17.) AB

<sup>105</sup> NASZLADI (2016) i. m. 89. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2013) i. m. 30.

<sup>106</sup> Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [12].

<sup>107</sup> Uo. Indokolás [15].

határozat, Indokolás [62]–[63]). A levélben szavazásra nem jogosult, magyarországi lakcímmel rendelkező, külföldön tartózkodó indítványozó a választás napját megelőzően sérelmezhet, hogy nem került a levélben szavazók névjegyzésébe annak ellenére, hogy az állított „végleges” jogsérelem csak a szavazáskor következik majd be {3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás}.<sup>108</sup> A testület ugyanakkor nem erre, hanem a lenti kivételszabályra hivatkozva állapította meg a sérelem aktualitását.

Az érintettség **kivételesen** akkor is megállapítható, „ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül **belátható időn belül kényszerítően** bekövetkezik {először: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}.” Erre tekintettel a felső korhatárt az adott évben betöltő bírák számára jogszabály erejénél fogva keletkezett olyan jogi helyzet, amelynek alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy „az érintett bírák számára a panaszolt jogsérelem **záros határidőn belül, elkerülhetetlenül** be fog következni” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [67]}.

A kivételszabályt a későbbiekben a testület tovább pontosította, és – a jogsérelem bekövetkeztének időpontjával szemben – annak tulajdonított döntő jelentőséget, hogy a jogsérelem **pusztán az időmúlás alapján** kényszerítően be fog-e következni a kifogásolt jogszabály alapján {3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Erre tekintettel a konkrét esetben az indítvány benyújtásakor és elbírálásakor aktív közjegyző indítványozók aktuálisan érintettnek minősültek olyan jogszabályi rendelkezések tekintetében, amelyek – a születési dátumot is figyelembe véve – több évvel későbbi időpontban állapították meg a közjegyzői szolgálat megszűnését. Nem minősültek aktuálisan érintettnek viszont a magánnyugdíjpénztár megszűnésével összefüggésben azok magánnyugdíjpénztár tagok, akiknek a tagsági jogviszonya további feltételek fennállása esetén szűnik meg, mivel nem pusztán az idő múlása alapján következhet be a jogsérelem {3266/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [19]}.

**A kivételszabálytól függetlenül is** elképzelhetők olyan kivételes esetek, amelyekben nem elvárható az indítványozóktól az aktuális érintettség igazolása. Erre példa az alkotmánybírói gyakorlatból a titkos megfigyelés, mivel a panaszosnak – a megfigyelés titkos jellegére tekintettel – nem is lehet tudomása arról, hogy a támadott jogszabály alkalmazása, azaz az információgyűjtés vele szemben megkezdődött-e vagy befejeződött {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [35]}.

### 3.3. A jogorvoslat kimerítése

A jogorvoslat fogalmán az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, jog vagy jogos érdek sérelme esetén igénybe vehető jogorvoslatot értjük, amelyet az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal összefüggésben konkretizált [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés].

<sup>108</sup> Ezzel szembenálló vélemény szerint az indítványozó érintettsége nem volt megállapítható, mivel nem tudta igazolni, hogy a választások idején külföldön fog dolgozni. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye, 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [113].

A jogorvoslat kimerítésének követelménye – az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eltérő hatáskörére tekintettel – az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz esetén is az **alkotmányjogi panasz speciális jogorvoslat jellegének**<sup>109</sup> érvényesülését biztosítja. A jogorvoslat kimerítésének követelménye biztosítja, hogy a bíróság maga javítsa ki – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alaptörvénykonform értelmezés kötelezettségére is tekintettel – a rendes bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok ténybeli és jogi tévedéseit. Ezt követően az Alkotmánybíróság – a bíróság jogértelmezésének ismeretében – dönthet az Alaptörvényben foglalt jog sérelméről.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt feltételek szorosan kapcsolódnak a rendelkezés *a)* pontjában foglalt követelményekhez. A saját magára alkalmazással (jogkövetés) és a közvetlenül hatályosulással összefüggésben – az *ex lege* jogsérelemokozásra tekintettel – merül fel a **„nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás”**, a közhatalmi jogalkalmazással összefüggésben pedig – bizonyos jogalkalmazói magatartások közbeékelődésére tekintettel – **„a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette”** feltétel. A fenti feltételek – az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* pontjához igazodva – vagylagosak.

A kettő között az a **különbség**, hogy az első fordulat esetén **nincs jogorvoslati lehetőség**, a második feltétel esetén pedig **van**, ezért azt az indítványozónak ki kell mérítenie. Tehát mindkét feltétel a jogorvoslati lehetőségek fennállására vonatkozik attól függetlenül, hogy az első fordulat a jogorvoslati eljárásra, a második fordulat pedig a jogorvoslati lehetőségre utal, hiszen a jogorvoslati lehetőséget jogorvoslati eljárásban lehet érvényesíteni. A „jogsérelem orvoslására szolgáló” kitétel pedig mindkét fordulatra vonatkoztatható, tekintettel arra, hogy a jogorvoslatihoz való jog immanens tartalma a jogsérelem orvoslása.<sup>110</sup>

Az Alkotmánybíróság a kivételes alkotmányjogi panaszok jelentős részében a **„nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás”** feltételére hivatkozott a befogadás során, ami összhangban van azzal, hogy a közvetlen érintettség főszabály szerint a kógens norma címzettjének jogkövetésével vagy közvetlen hatályosulással valósul meg. Ezekben az esetekben – a közhatalmi jogalkalmazással ellentétben – általában **fel sem merül a jogorvoslat lehetősége**, így a kimerítésének kötelezettsége sem.

Ezért a testület – a **norma kógens** jellegére és az egyes eljárásokban biztosított **jogorvoslat hiányára** tekintettel – megállapította, hogy nem áll rendelkezésre a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Erre példa a személytaxival végzett személyszállítási szolgáltatás valamint a közvetítő és szervező szolgálat működtetésének feltételeiről, a taxiállomások létesítésének és igénybevételének rendjéről és a személytaxi-szolgáltatás hatósági áráról szóló önkormányzati rendelet megtámadása {3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [18]}; a Fővárosi Közgyűlés tagjainak választásáról szóló rendelkezések sérelmezése, mivel a választási eljárás során igénybe vehető jogorvoslati eljárások a panaszolt jogsérelem esetében nem voltak alkalmazhatók {3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [12]}; a levélben szavazás szabályainak

<sup>109</sup> Bragyova szerint az alkotmányjogi panasz nem nevezhető teljes joggal jogorvoslatnak, ezért „az egyén alkotmányos jogai védelmére alkalmazott jogvédelmi (eljárás) eszköznek” tekinti azt. BRAGYOVA (2008) i. m. 70, 76.

<sup>110</sup> CSINK–MAROSI i. m. 281.

sérelmezése, mivel az indítványozó magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár nem kérelmezheti a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételét, így e tárgyban nem hoznak hatósági döntést, következésképpen a Ve. választói névjegyzékkel kapcsolatos jogorvoslati szabályai erre az esetre nem alkalmazhatók {3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]}; a fogyasztókat terhelő árfolyamkockázat megszüntetése érdekében a deviza és deviza alapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződések alapján fennálló tartozások összegének forintra történő átváltását előíró rendelkezések kifogásolása {3147/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]}; az adószám kiadásának megtagadására és törlésére vonatkozó rendelkezés kifogásolása (az adózó vezető tisztségviselőjével szemben fennálló kizáró ok esetén), mivel az adóregisztrációs eljárás során hozott határozatokat (adószám kiadását megtagadó, kimentési kérelmet elutasító) a társas vállalkozás adózó tagja illetve vezető tisztségviselője nem kifogásolhatja {3045/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [21]}; a közfoglalkoztatottak szabadságának kiadására vonatkozó szabályozás kifogásolása, mivel a munkaügyi jogvita nem eredményezhette volna, hogy az alkotmányjogi problémában megfogalmazottak érvényesüljenek (a munkáltató egyoldalú döntése helyett a munkavállaló befolyásolási joga is szerepet játszon a szabadság kiadásakor) {341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [24]}; a gyermektámogatást rendező jogszabály rendelkezésének sérelmezése, mivel a Diákhitel Központ Zrt. döntéseivel (így a gyermektámogatás igénybevétele iránti kérelem elutasításával) szemben jogorvoslatnak nincs helye {363/2018. (XI. 28.) AB határozat, Indokolás [14]}.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt „**a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette**” feltételre az Alkotmánybíróság – közhatalmi jogalkalmazás közbeékelődése esetén – rendszerint negatív értelemben, visszautasítási okként hivatkozott.

A fenti feltételt az Alkotmánybíróság először a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák felmentéséről szóló ügyben vizsgálta. Megállapította: „nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [60]}.” A **főszabály** tehát – jogalkalmazói döntés közbejötté esetén – a **jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége** (az eljárásjogok által biztosított rendes jogorvoslat igénybevétele), de a testület **kivételként** fogalmazta meg „a jogsérelem orvoslására szolgáló” kitétel érvényesülésének hiányát.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> Ezzel szemben Pokol szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésének kivételes szabálya nem lett volna alkalmazható, mivel a vitatott szabály nem közvetlen hatályosulással hatott ki, hanem csak egyedi munkáltatói döntéssel érintette közvetlenül az indítványozókat, és az ezáltal megkövetelt bírói jogorvoslati út kimerítésének hiányában visszautasítás lett volna a törvényi előírásoknak megfelelő döntés az Alkotmánybíróság részéről. Álláspontja szerint a **többségi érvelés a jogsérelem és az alkotmányos sérelem összecsúsztatásán alapul**, holott a jogsérelem vizsgálatának meg kell előznie az alkotmányos sérelem vizsgálatát Pokol Béla alkotmánybírói különvéleménye, 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [153].

A határozatból két általános feltétel olvasható ki,<sup>112</sup> amelyek fennállása esetén a **jogorvoslat kimerítése nem elvárható: „a vitatott előírás kógens szabály”** és a jogalkalmazás során **„nincs mérlegelési lehetőség”**.

A konkrét ügyben a Bjt. szabályai nem zárták ki azt, hogy a köztársasági elnök által felmentett bíró szolgálati jogvitát kezdeményezzen, tehát volt formális jogorvoslat.<sup>113</sup> Ennek kimerítése a testület szerint – a fenti feltételekre tekintettel – azért nem volt elvárható, mert a szolgálati jogvitában a bíróság eljárása ebben a részében formális, csak azt vizsgálhatja, hogy az érintett bíró a kifogásolt rendelkezés hatálya alá tartozik-e (betöltötte-e a nyugdíjkorhatárt), illetve betartották-e a törvényben előírt határidőket, eljárási szabályokat. Ezért megállapította, hogy a formális jogorvoslat „nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak.”<sup>114</sup> Hasonlóképpen döntött a testület a gazdasági kamarák tagjai befizetési kötelezettségével összefüggésben, amikor megállapította, hogy a vitatott előírás kógens szabály, a befizetés vagy be nem fizetés kérdésében nincs mérlegelési lehetőség, így az adóhatóság végrehajtási aktusával szembeni jogorvoslat nem tekinthető a panaszban állított jogsérelmének orvoslására szolgáló jogorvoslatnak {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11]}.<sup>115</sup>

A fenti gyakorlattal ellentétben **az esetek jelentős részében** az Alkotmánybíróság **nem vizsgálja**, hogy a jogorvoslat alkalmas-e arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja, hanem – az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogviszony jellegére és ennek megfelelően az egyes eljárásokban biztosított formális jogorvoslat fennállására tekintettel – evidenciaként kezeli azt. Az indítványozó egy konkrét esetben külföldi rendszám és a jármű okmányának elvétele miatt közvetlenül a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló jogszabályt támadta annak ellenére, hogy az Rtv. értelmében rendelkezésre állt a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, amely lehetőséget az indítványozó nem merített ki {3256/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [17]}. Egy másik indítványozó alkotmányjogi panaszát – aki közvetlenül kifogásolta a Hszt. szakszervezetekre vonatkozó szabályozását – azaz az indokolással utasította a testület: „[n]yilvánvaló ugyanis, hogy amennyiben a munkáltató (a fegyveres szerv) valamely, a Hszt. közvetlen alkotmányjogi panasszal támadott fejezetében szabályozott kötelezettségét akár tevőlegesen, akár mulasztással

<sup>112</sup> KÖBLÖS (2015b) i. m. 115.

<sup>113</sup> Stumpf hivatkozott arra: lehetséges, hogy az alkotmánybírósági eljárással párhuzamosan a panaszosok a felmentésük miatt bíróságon munkaügyi jogvitát is kezdeményeztek. Az ilyen indítványozók azonban – álláspontja szerint – az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nem kezdeményezhettek volna az Alkotmánybíróságnál; panasszal csak a munkaügyi jogvita bírósági lezárását követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján fordulhattak volna az Alkotmánybírósághoz. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [164].

<sup>114</sup> Ezzel ellentben Szívós szerint „az Abtv. a jogorvoslat kimerítését szabja az Alkotmánybíróság eljárásának egyik feltételül, amiből az következik, hogy **az Alkotmánybíróság nem mérlegelhet, hogy egy adott ügyben a jogorvoslat hatékonyan mondható-e vagy sem**. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye, 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [170].

<sup>115</sup> A határozat indokolása ugyanitt arra is hivatkozik, hogy a hozzájárulást – be nem fizetés esetén – az állami adóhatóság adók módjára hajtja be, így az adózás rendjéről szóló törvény szerinti jogorvoslatok nem magával a hozzájárulás fizetési kötelezettséggel kapcsolatban állnak fenn, hanem az adóhatóság végrehajtási aktusával szemben.



megszegi, az érintett (munkavállaló vagy a szakszervezet) egyedi jogorvoslást kereshet (panasszal élhet, bírósághoz, illetve munkaügyi bírósághoz fordulhat) {3335/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]}.<sup>116</sup> A kormánytisztviselői illetmény megállapítása eleve csak munkáltatói intézkedés révén érvényesül, amely ellen rendelkezésre áll jogorvoslati lehetőség, amelyet az indítványozó a konkrét ügyben nem merített ki {3068/2016. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [10]}. Hasonlóképpen rendelkezésre állt az indítványozó pedagógusok számára jogsérelmük orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás az illetményük eltérítésével összefüggésben, mivel az egyoldalú munkaszerződés-módosítás révén hatott ki rájuk {3175/2018. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az Alkotmánybíróság szerint a hulladék-gazdálkodó által fizetendő és adók módjára behajtandó díjhátalékkal szemben végrehajtási kifogás vehető igénybe, az azt elbíráló határozat ellen pedig keresettel lehet élni a hatáskörrel rendelkező illetékes bíróságnál, ezért a panasz nem felel meg a jogorvoslathoz való jog kimerítése követelményének {3080/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [12]–[13]}. A jogorvoslati lehetőség kimerítése merült fel az állítólagos – hatósági átutalási megbízásra történő – jogosulatlan adóbeszedéssel összefüggésben is arra hivatkozással, hogy a NAV-al folytatott egyeztetés megnyitotta volna a jogorvoslati utat {3079/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [10]}.

A testület a formális döntéssel végződő közigazgatási hatósági eljárást eleve kizárta az „alkalmazás” fogalom alól, és így – a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően – csak az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz kezdeményezésére van lehetőség. Ezzel szemben a szakirodalomban felmerült, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a bírósági felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely kizárólag törvényességi kontrollnak tekinthető, ezért „nem feltétlenül alkalmas arra, hogy a panaszos alapsérelmét orvosolja”.<sup>117</sup>

Néhány esetben az alkotmánybírósági határozat megfogalmazása félrevezető, mivel abból arra lehet következtetni, hogy a testület vizsgálta a jogalkalmazói aktusokra vonatkozó kivétel lehetőségét. Az Alkotmánybíróság a közjegyzői szolgálat megszűnését szabályozó jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben megállapította: mivel az *ex lege* megszűnik az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésének napján, ahhoz még az igazságügyért felelős miniszter konstitutív vagy deklaratív döntése sem szükséges, így azzal kapcsolatos valódi jogvita polgári peres úton nem kezdeményezhető {3244/2014. 8X. 3.) AB határozat, Indokolás [18]}. A konkrét szövetkezeti, illetve általában az állami földárverések lehetőségének megszüntetése tekintetében pedig arra a következtetésre jutott, hogy a megindított jogorvoslati eljárás nem a panaszolt jogsérelemre vonatkozik, hanem a földalap-kijelölésre, illetve „az indítványozó számára nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslati eszköz, mivel a földárverést maga a jogszabály, vagyis a vonatkozó törvényi szabályozás hatályon kívül helyezése szüntette meg” {24/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [30]}. Ezekben az esetekben a valódi és hatékony szavak csupán díszítő jelzőként funkcionálnak, mivel *ex lege* következett be a jogsérelm, és valójában a jogsérelm orvoslására szolgáló jogorvoslati lehetőség hiányzott.

<sup>116</sup> Köblös szerint figyelmen kívül maradt az, hogy az indítványozó szerint a jogsérelmet a jogkövető magatartás és nem a kifogásolt szabályok megsértése okozza. KÖBLÖS (2015b) i. m. 116.

<sup>117</sup> NASZLADI (2016) i. m. 97.

### 3.4. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jelentősége

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése a **közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz jellegadó sajátosságait** tartalmazza, amelyek – a kezdeményezés feltételeinek rögzítésével – kijelölik ennek az új jogintézménynek az érvényesülési körét a konkrét normakontroll főszabály szerinti esete és az újrashabályozott absztrakt normakontroll között.

A kivételes panasz kezdeményezésének feltételei (érintettség és a jogorvoslat kimerítésének követelménye) – tekintettel az ezeket értelmező alkotmánybírói gyakorlatra – azt támasztják alá, hogy a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz konkrét normakontroll.<sup>118</sup> A **konkrét normakontrollnak ez a kivételes esete** nem csupán az indítványozói kör szűkítésében különbözik a korábbi absztrakt normakontrolltól,<sup>119</sup> hanem a kezdeményezés érdekelttséghez kötésének célja van. A **jogintézmény célja elsődlegesen** – a konkrét normakontroll főszabály szerinti esetéhez hasonlóan – **az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének az orvoslása** és csak másodlagosan az objektív jogrend védelme.<sup>120</sup> A jogorvoslat hatékonysága azonban már az alkalmazott jogkövetkezményektől függ [vö. Abtv. 41. §, 45. §, 46. §].

Az alkotmánybírói eljárás szempontjából az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálata a befogadási eljárás lényeges tartalmi elemét képezi, amely feltételek az alkotmánybírói gyakorlat tükrében – egyes fogalmak nem egyértelmű használata ellenére – alapvetően világosak. Az érdemben elbírált kivételes panaszok viszonylag nagy száma pedig azt mutatja,<sup>121</sup> hogy a kivételes alkotmányjogi panasz alkalmas arra, hogy az alkotmányos jogok védelmében az *actio popularis* megszűnésével keletkezett űrt betöltse.<sup>122</sup>

## 27. § [Bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz]

### (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett

<sup>118</sup> Ezzel ellentétben Csink szerint „sokkal inkább absztrakt normakontroll, mint konkrét.” CSINK (2012) i. m. 13.

<sup>119</sup> Köblös elismeri, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek, és bizonyos tekintetben az alkotmánybírói gyakorlat (hatályon kívül helyezett jogszabályok vizsgálata), „egy jogorvoslati jellegű intézmény irányába mutatnak”, de az alkalmazott jogkövetkezmények alapján arra a következtetésre jut, hogy az csak „az indítványozók körének megszorításában” különbözik az elvont normakontrolltól. KÖBLÖS (2015b) i. m. 133.

<sup>120</sup> GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 456–459.

<sup>121</sup> Az Alkotmánybíróság 2012–2020 között 121 esetben hozott érdemi döntést az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszjárásban. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy ebből 43 az „átmeneti időszakra”, azaz a 2012-es évre esik. Ld. az erre vonatkozó alkotmánybírói statisztikákat: <https://alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmi-es-statisztikai-adatok/>

<sup>122</sup> Ezzel ellentétben: CHRONOWSKI (2014) i. m. 95.; GÁRDOS-OROSZ (2016) i. m. 459.

személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és
  - b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- (2) Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,
- a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,
  - b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy
  - c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.
- (3) Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.

#### Ügyrend

16. A felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz

32. § (1) Az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pontjában, 27. § b) pontjában és 56. § (2) bekezdésében foglalt jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását is lehetővé teszi.

- (2) Az (1) bekezdésre figyelemmel az Abtv. 27. §-a alkalmazásában az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást befejező döntésnek minősül és alkotmányjogi panasszal megtámadható, illetve az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal megtámadható a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott olyan döntése is, mely
- 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,

feltéve, hogy az indítványozó a jogerős döntést az Alkotmánybíróság előtt nem támadta meg, vagy a jogerős döntés ellen benyújtott panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel utasította vissza.

- (3) Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy

az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható.

- (4) Ha a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert a felülvizsgálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó – és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott – alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntésre is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában.

## Tartalom

1. Szövegtörténet .....	317
2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz.....	317
2.1. A szabályozás története.....	317
2.2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz rendeltetése: „különleges jogorvoslat” .....	319
2.2.1. Az Alaptörvény az alkotmányjogi panaszról.....	319
2.2.2. Jogorvoslat-e a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz?.....	320
2.2.3. Mitől különleges jogorvoslat a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz?.....	322
2.3. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyi oldala.....	323
2.3.1. A megtámadható bírói döntések köre általában.....	323
2.3.2. A megtámadható bírói döntések köre szűkebb értelemben.....	326
2.3.3. Az alkotmányjogi panasz és az eljárási törvényekben szabályozott jogorvoslati eszközök viszonya.....	328
2.4. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz további feltételei és alanyi oldala.....	332
3. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultak ....	332
3.1. Az érintettség, mint a panasz alanyi oldalának alapvető kritériuma.....	333
3.2. Indítványozói jogosultság természetes és nem közhatalmat gyakorló jogi személy esetében .....	334
3.3. Indítványozói jogosultság közhatalmat gyakorló jogi személy esetében Alaptörvényben biztosított jog megsértése miatt .....	335
3.4. Indítványozói jogosultság közhatalmat gyakorló jogi személy esetében hatáskör alaptörvény-sértő korlátozása miatt .....	338

## 1. Szövegtörténet

A bírói döntés ellen irányuló, gyakran „valódi” jelzővel használt<sup>123</sup> alkotmányjogi panaszt szabályozó Abtv. 27. §-a **minden előzmény nélküli rendelkezés**.<sup>124</sup> A régi Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz előzménye. Az Abtv. 27. §-a az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d*) pontjában – „Az Alkotmánybíróság [...] alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját” – meghatározott, a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban ismeretlen eljárásfajta részletes szabályozását tartalmazza. Az új panaszfajta Alaptörvénybe iktatása és Abtv.-beli szabályozása összefügg a jogszabályok elleni bárki által kezdeményezhető (*actio popularis*) utólagos normakontroll megszüntetésével. Minthogy 2012. január 1-je után utólagos normakontrollt csak meghatározott közjogi szereplők kezdeményezhettek (vö. Abtv. 24. §), az egyéni alapjog-védelem biztosítása új eszközt igényelt.

Az Abtv. 27. §-a **eredetileg egyetlen bekezdésből állt**, amely azonos a jelenleg hatályos (1) bekezdéssel a „vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza” szövegrész kivételével. Utóbbi szövegrészt, valamint a (2) és (3) bekezdést az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 55. § (3) bekezdése állapította meg 2019. december 20-ai hatállyal. A rendelkezésnek más módosítása nem volt.

## 2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz

### 2.1. A szabályozás története

Az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz újszerűsége ellenére **nem váratlanul került az Alkotmánybíróság eljárásai közé**. Magyarország Alaptörvényének elfogadását megelőzte a Salamon László országgyűlési képviselő által vezetett Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság működése, amely egyrészt nagyszámú állami, tudományos és társadalmi intézménytől kért véleményt az új alkotmány szabályozási elveire vonatkozóan, másrészt befogadta minden más érdeklődő személy vagy szervezet ezzel kapcsolatban kifejtett álláspontját is. Az Alkotmánybíróság a megkeresésre 2010. szeptember 29-én válaszolt.<sup>125</sup> A kifejtett álláspont II.2. pontjában javasolta az utólagos normakontrollra vonatkozó általános (bárki általi) indítványozási lehetőség (*actio popularis*) korlátozását. Kimondatlanul ugyan, de valószínűleg ennek ellensúlyozására is a II.6. pontban az alkotmányjogi panasz szabályozásának kiterjesztését javasolta az Alkotmánybíróság, mégpedig német mintára, az individuális alapjogvédelem erősítése céljából, a bíróságok jogalkalmazói gyakorlata alkotmányosságának vizsgálata érde-

<sup>123</sup> A „valódi” jelző a német típusú alkotmányjogi panaszra utal, amely – a szakirodalom jelentős része szerint – a régi Abtv. 48. §-ában szabályozott, normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasztól eltérő jogvédelmi eszköz. PACZOLAY (2012) i. m. 68–69.; BALOGH–MAROSI i. m. 76.; CSEHI (2012b) i. m. 127.; TÓTH J. (2012) i. m. 344, 347.; CSINK–VARGA Zs. i. m. 955–957. Eltérő álláspontot képvisel BRAGYOVA, aki szerint a „valódi” alkotmányjogi panasz is normakontroll. BRAGYOVA (2008) i. m. 69.

<sup>124</sup> TILK (2011) i. m. 82.

<sup>125</sup> PACZOLAY (2015) i. m.11–13; [www.parlament.hu/biz39/aeb/info/ab.pdf](http://www.parlament.hu/biz39/aeb/info/ab.pdf)

kében. A javaslat, amellyel szemben komoly ellenvélemény nem érkezett, eredményes volt, és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja az addig tulajdonképpen csak normakontrollt végző Alkotmánybíróság hatáskörét kiterjesztette a bíróságokra is.<sup>126</sup>

Az új szabály lényegében semmilyen korlátozást vagy feltételt nem tartalmazott, mindössze arról rendelkezett, hogy „a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját” kell vizsgálni az új alkotmányjogi panasz folytán induló eljárásokban. A teljes szabályozás így az Abtv.-re maradt. Jelentős segítséget az Alaptörvény indokolása sem nyújt, habár egy lehetséges korlátozó feltételre és az új panaszfajta jogi természetére is utal: „Az Alaptörvény az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg azáltal, hogy [...] azt is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára”. Az Alaptörvény indokolása nem kötelező, még az R) cikk (3) bekezdése és a 28. cikk alkalmazásával sem. Az R) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis az „Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”, a 28. cikk (eredeti szövege) pedig – az Abtv. elfogadásakor ez a szöveg volt hatályban – nem tartalmazott utalást a jogszabályok indokolására, és az Alaptörvény egyébként sem jogszabály, így saját indokolása még ezen a közvetett módon sem tartozik a kötelezően figyelembe veendő jogalkotói szövegek közé. Mindazonáltal az Alaptörvény, mint a jogrendszer alapja, megköveteli, és a józan észnek is ez felel meg, hogy a törvényhozó az indokolására figyelemmel legyen a rendelkezéseit végrehajtó jogszabály megalkotásakor.

Az Alaptörvény indokolása tehát a következőkre utal a valódi alkotmányjogi panasz vonatkozásában: a panasznak az egyedi ügyben hozott bírói döntéssel szemben van helye (ezt részben az Alaptörvény szóban forgó rendelkezése is tartalmazza); a panaszra a rendes jogorvoslati eszközök kimerítése után nyílik lehetőség; az új panaszfajta pedig maga is – különleges – jogorvoslati eszköz; amelynek célja a legsúlyosabb jogsérelmek orvoslása új, az Alaptörvénnyel összhangban álló (bírói) döntés lehetőségének megteremtése útján. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény indokolás nem kötelező, az Országgyűlés mint törvényhozó az abban írtak figyelembe vételével alkotta meg az Abtv. 27. § (1) bekezdését (emlékeztetünk rá, hogy eredetileg ez volt az egyetlen bekezdése a szakasznak). **Az Abtv. szabályozta tehát az új (valódi) alkotmányjogi panasz jogi természetét** [nem a 27. §-ban, hanem az alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén alkalmazandó jogkövetkezményt megállapító rendelkezésében (vö. Abtv. 43. §), az alanyi oldalt (a panasz benyújtására jogosultak körét), a tárgyi oldalt (a panasszal támadható aktusokat), valamint a panasz benyújtásának további (korlátozó) feltételeit [részben a 27. §-ban, részben más rendelkezésekben (vö. Abtv. 29. §, 55–56. §) és a panaszok tárgyában hozható döntéseket (vö. Abtv. 63–65. §)].

Az Abtv. ugyanakkor sarkalatos törvény, ilyenként nehezen (különleges törvényalkotási eljárásban, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértésével) módosítható. Ez maga után vonta azt a jogalkotási (legisztikai) követelményt,

<sup>126</sup> BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK i. m. 46–49.

hogy az Abtv. szövege ne támaszkodjon az egyes, egyszerű többséggel elfogadható és módosítható bírósági eljárási törvények sajátos eljárásjogi megoldásaira, hanem olyan szövege legyen, amely mintegy fölötté áll az eljárási törvényeknek, így azok bármilyen szövegezése esetén is alkalmazható marad. Ez a követelmény tömör, és absztrakt fogalomhasználatot igényelt, amely viszont azzal járt, hogy a 27. § lényegében minden fordulata az Alkotmánybíróság értelmezését igényelte, némely vonatkozásokban – így mindenek előtt a kimerítendő jogorvoslatok és az alkotmányjogi panasz összefüggéseit illetően – többszörösen is. Amikor ezt az értelmezési folyamatot – és annak eredményét – bemutatjuk, nem az Abtv. 27. §-ának szófordulatain haladunk végig azok nyelvtani egymásutánosságát követve, hanem a szabályozás logikai elemei által megkövetelt sorrendben haladunk.

## 2.2. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz rendeltetése: „különleges jogorvoslat”

### 2.2.1. Az Alaptörvény az alkotmányjogi panaszról

Az új, a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz **rendeltetését** absztrakt módon ugyan, de **az Alaptörvény dönti el**: az új eljárásban az Alkotmánybíróság „a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját” vizsgálja. Az eljárás célja nyilvánvalóan nem lehet más, mint az összhang biztosítása, még konkrétabban, a bírói döntés és az Alaptörvény között megbomlott (hiányzó) összhang helyreállítása. Figyelemmel arra, hogy a panasz folytán bírói döntés vizsgálata zajlik,<sup>127</sup> márpedig a bírói hatalom lényege, hogy a bíró(ság) által hozott döntést csak bíró(ság) által folytatott jogorvoslati eljárásban lehet felülvizsgálni, az Alaptörvény rendelkezése folytán a valódi alkotmányjogi panaszt bíró(ság)i jellegű jogorvoslati eszköznek kell tekinteni. Ha nem ezt az értelmezést fogadják el, akkor a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz a bírói függetlenség megsértésével járna, mivel akkor nem bíró(ság) törné át (közvetlenül vagy közvetve – erről az Alaptörvény nem rendelkezik) a bíró(ság)i döntés jogerejét,<sup>128</sup> hanem valamilyen más, nem a bírói hatalomból részesülő intézmény. Az Alaptörvény tehát két kérdést maga döntött el: az egyik az, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegű, a másik pedig az, hogy a jogorvoslati jellegű panasz-eljárást az Alkotmánybíróság a bírói hatalomból részesülve folytatja (ezt Bragyova András már korábban egészen világosan kimutatta: a normakontrollt végző állami szervnek is szükségszerűen bírósági jellemzőkkel kell rendelkeznie, függetlenül attól, hogy mi a tényleges elnevezése,<sup>129</sup> Magyarországon ráadásul az elnevezés sem okozhat gondot, hiszen az Alkotmánybíróság nevében hordozza, hogy „bíróság”). Ezt a belátást, alkotmányozói célt vagy legalábbis alkotmányozói megfontolást jelzi az Alaptörvény indokolása, amikor a „további különleges jogorvoslatot biztosít” fordulattal támasztja alá a valódi alkotmányjogi panasz létrehozását.

<sup>127</sup> ZAKARIÁS (2019b) i. m. 21.

<sup>128</sup> A jogerő és a bírói döntések közötti elszakíthatatlan kapcsolatról ld. VARGA Zs. (2018) i. m. 49–71.

<sup>129</sup> BRAGYÓVA (1994) i. m. 150–167.

### 2.2.2. Jogorvoslat-e a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz?

Ugyanakkor a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegére az Abtv. 27. §-a nem utal, arra a 43. §-ból lehet következtetni, amely úgy rendelkezik, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság a 27. § alapján folytatott eljárásában alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti” (vö. Abtv. 43. §). **A jogorvoslati jelleg tehát az Abtv. 27. §-ának rejtett tartalma.** Kétségtelen, hogy az Abtv.-re vonatkozó törvényjavaslat miniszteri indokolása határozottan utal erre a rejtett tartalomra: az általános indokolás megismétli – lényegében szó szerint – az Alaptörvény indokolását, benne a „különleges jogorvoslatot biztosít” fordulattal, még ha a 26–31. §-okhoz fűzött részletes indokolás ezt bizonytalanabbá is teszi, amikor a valódi alkotmányjogi panasz jogi természetét úgy magyarázza, hogy „[a]z eljárás ennek ellenére nem lehet a bírósági per „folytatása”, az AB nem a szűkebb értelemben vett igazságszolgáltatás része”. Persze ezzel végső soron azt erősíti meg, hogy tágabb értelemben – vagyis nem szervezeti kapcsolódás folytán, de a bírói hatalomból részesülve – az Alkotmánybíróság mégiscsak az igazságszolgáltatáshoz tartozik. Az Abtv. indokolása pedig az Alaptörvény hetedik módosítását követően kiegészített 28. cikk folytán ugyan nem közvetlenül kötelező, de rendelkezik valamelyes normatív hatással, mivel a rendelkezések értelmezésének kiindulópontjaként figyelembe kell venni. Az erre tekintettel kiegészített részletes indokolás pedig utal az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Szalontay v. Hungary*<sup>130</sup> ügyben hozott döntésére, amely a valódi alkotmányjogi panaszt hatékony jogorvoslati eszköznek tekinti. A részletes indokolás emellett a valódi alkotmányjogi panasz és a jogerő (*res iudicata*, ítélt dolog) közötti összefüggésről is említést tesz: „[a]z ítélt dolog szabályozása a normakontroll hatáskörök esetén más ügyre vonatkozóan is fennállhat, de a bírói döntés megsemmisítése esetén csak újról újrre, tehát csak az adott ügyben eredményezhet *res iudicata*-t”. Nem lehet tehát kétséges, hogy a valódi alkotmányjogi panasz jogorvoslati eszköz, még ha különleges is.<sup>131</sup>

Ki kell mindezt egészíteni azzal, hogy az Alkotmánybíróság számára a régi Abtv. alkotmányjogi panaszának jogorvoslati jellege sem volt soha kétséges. Az akkori alkotmányjogi panasz alkalmazását érintő első fontos döntés az 57/1991. (XI. 8) AB határozat (Jánosi-ügy) volt. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a) elsődleges alapjogvédő állami intézmények a rendes bíróságok;<sup>132</sup> b) az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, még ha rendkívül sajátos is (ez a régi Abtv. szabályából is következik, amely szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele az egyéb jogorvoslatok kimerítése);<sup>133</sup> c) az alkotmányjogi panasz benyújtójának alanyi joga van ahhoz, hogy ügyében az Alkotmánybíróság határozzon;<sup>134</sup> d) az Alkotmánybíróságnak

<sup>130</sup> Szalontay v. Hungary, no. 71327/13, elfogadhatósági határozat, 2019. március 12-I döntés, 35. és 39. bek.

<sup>131</sup> NASZLADI (2016) i. m. 18.

<sup>132</sup> Ezt az Alaptörvény rendszerében a 28. cikk már világosan alátámasztja. Ld. BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK i. m. 22.

<sup>133</sup> Ezt először az 57/1991. (XI. 8) AB határozat jelentette ki, majd a 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés fenntartotta, és a 6/2013. (III. 1.) AB határozat megerősítette.

<sup>134</sup> Ezzel teljesedett ki az alanyi jogvédelem intézményrendszere, ld. CSERVÁK (2015) i. m. 18.



az Alaptörvényen alapuló joga van ahhoz, hogy az alkotmányellenes bírósági ítéletet megsemmisítse; e) a jogsérelemnek ezért az Alkotmánybíróság eljárása folytán kell orvosolhatónak lennie, különben a panasz a jogorvoslati jellegét veszítené el, ami lényegi elem, mert ez különbözteti meg az utólagos normakontrolltól.

Az ügyben kialakult jogirodalmi vita nem az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természetét vitatta, hanem a határozat egyetlen elemét kifogásolta, mégpedig azt, hogy az ügyben az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok érintett ítéleteit megsemmisítette.<sup>135</sup> Ennek lehetőségére ugyanis a régi Abtv. egyáltalán nem utalt. Enélkül persze a panasz jogorvoslati jellege nem érvényesülhetett volna maradéktalanul, a panasz folytán feltárt alkotmányellenesség nem maradhatott következmény nélkül. Az Alkotmánybíróság a következmény nélkülséget a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatával orvosolta, amelyben megállapította, hogy „az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy a büntető eljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta az Alkotmánybíróság által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.” Az Országgyűlés a mulasztást az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvénnyel orvosolta. Ennek eredményeként állt elő az a helyzet, hogy az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményét, a konkrét jogsérelem orvoslásának eszközeit polgári ügyekben a régi Pp. tartalmazta (262/A.§). Más okból ugyan, de büntető ügyekben is hasonlóképpen a régi Be. (416. §) tartalmazta az orvoslás eszközét.

Ezek után nem merülhet fel kétely az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét illetően.<sup>136</sup> Az általános dogmatikai álláspont szerint a **jogorvoslat** valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntés szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírálatának, azaz a **döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával**. Ki kell emelni ebből a definícióból azt, hogy a jogorvoslat célja mindig az érintett (ügyfél) vagy a jogorvoslatot végző hatóság, bíróság vagy más szerv által jogi vagy ténybeli okból hibásnak (azaz alkotmányellenesnek, törvénytörtőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés orvoslása.<sup>137</sup> Ha ezt a meghatározást elfogadjuk, az alkotmányjogi panasz valóban minden kétséget kizáróan jogorvoslat.<sup>138</sup> Ennek ellenére 2012-től kezdődően az Alkotmánybíróság bizonytalan volt ennek világos és kizárólagos kijelentésében. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatra visszautalva a 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés szerint: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz jogorvoslat (Indokolás [11])”. Ugyanitt azonban utal arra is, hogy „[e]hhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a

<sup>135</sup> SÓLYOM (2001) i. m. 176.; TILK (2002) i. m. 65.; CSEHI (2011) i. m. 101–102.; LÁBADY (1993) i. m. 38–39.; NASZLADI (2016) i. m. 21–24.

<sup>136</sup> BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK i. m. 24–25.

<sup>137</sup> Patyi András felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási jogi jogorvoslati definíciók „orvoslás” eleme Szamel Lajoshoz nyúlik vissza. Ld. PATYI (2005) i. m. 232.

<sup>138</sup> VARGA Zs. (2015b) i. m. 144–145.

későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme. Mindenekelőtt ebben különbözik az alkotmányjogi panasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól,<sup>139</sup> amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozót közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet.” Továbbá: „[14] Az alkotmányjogi panasz kettős célját tükrözi az alkotmányjogi panasz eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának kettős jogkövetkezménye is: egyrészt, alkalmazási tilalom az eljárására okot adó ügyben, illetve a döntés megsemmisítése [Abtv. 45. § (2) bekezdés, 43. §]; másrészt, hatályvesztés és a további alkalmazás tilalma [Abtv. 45. § (1) bekezdés]”. A 6/2013. (III. 1.) AB határozat és jó néhány későbbi döntés megerősítette ezt. Ugyanakkor az érdemi elbírálásra alkalmatlan panaszokat visszautasító végzések közül a legújabbak között is előfordul a bizonytalanságot jelző fordulat: „[a]z Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3056/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [19], legutóbb alkalmazta: 3151/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [22]}. Mindez arra utal, hogy az Alkotmánybíróság nehezen szakad el a korábbi, kizárólag normakontroll jellegű eljárásoktól, és a valódi alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét is ehhez igyekszik kapcsolni.<sup>140</sup> Erre a panasz **különleges jogorvoslati jellege** szolgált okot.

### 2.2.3. Mitől különleges jogorvoslat a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz?

Az alkotmányjogi panasz és az egyéb eljárásjogokban (Be., Pp., Ket., Szabs.) szabályozott jogorvoslati eszközök közötti lényeges különbséget az Abtv. 27. § (1) bekezdésének az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdését részben megismétlő bevezetése hordozza: a panaszt „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben” lehet benyújtani. Ebből következik egyfelől a **korlátozott kontradiktórius jelleg**. Az egyéb eljárásjogok jogorvoslati eszközeinek alkalmazása megőrzi az alapeljárásokra jellemző kontradiktórius vonást, vagyis a jogorvoslat kezdeményezőjéhez képest ellenérdekelt felek is részt vesznek (mégpedig ellen-indítványtételi joggal) a jogorvoslati eljárásban (még a felülvizsgálati eljárásban is). A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén ez a körülmény – a gyakorlatban mindenképpen – hiányzik.<sup>141</sup> Az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét kell állítania, és ehhez (ide értve a panasz folytán hozott alkotmánybírói döntés lehetséges következményét is) az ellenérdekelt felek csak nagyon korlátozottan szólhatnak hozzá: észrevételt tehetnek, nyilvános meghallgatást indítványozhatnak (vö. Abtv. 57. §), de az Alkotmánybíróság mindenképpen csak az eredeti indítványt fogja elbírálni. Ebből a körülményből két következtetés mindenképpen levonható. Az egyik következtetés az, hogy az alkotmányjogi panasz alapján folytatott alkotmánybírói eljárás semmiképpen nem jelentheti

<sup>139</sup> ZAKARIÁS (2015) i. m. 154.; NASZLADI (2013) i. m. 79.

<sup>140</sup> CSERVÁK (2019) i. m. 38–39.

<sup>141</sup> NASZLADI (2016) i. m. 76.

a támadott döntéshez vezető alapeljárásba vitt jog jogszabályokon (azaz nem az Alaptörvényen) alapuló elbírálását. Egyszerűbben megfogalmazva: az Alkotmánybíróság soha nem a keresetet, vádat bírálja el, ilyen értelemben nem a támadott döntés szakjogi (polgári jogi, büntetőjogi, szabálysértési jogi, más közigazgatási jogi) helyességét, még kevésbé annak megalapozottságát bírálja felül.<sup>142</sup> Az alkotmányjogi panasz tehát a lehető legszorosabban az alkalmazott jogszabály – illetve az Alaptörvény rendszerében a bírói döntés *per se* – alaptörvény-ellenessége (sőt, a tárgyi oldal szabálya alapján még szűkebb okból, a döntés alapjogsértő jellege) miatt nyújtható be. Ezt, illetve összetevőit az Alkotmánybíróság esetről esetre meg is állapította: az Alkotmánybíróság nem válhat negyedfokú (rendes-) bírósággá {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28], legutóbb: 3291/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [9]}, a jogszabályokat elsősorban a rendes-bíróságok értelmezik {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[15], legutóbb: 3271/2020. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [22]}, az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4], legutóbb: 3151/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [22]}, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4], legutóbb: 3720/2020. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [15]}.

A másik következtetés a fentiből fakad: az Alkotmánybíróságnak sem szabad figyelmen kívül hagynia az alkotmányjogi panasz elbírálásakor, hogy az ellenérdekű felek nem részesei az eljárásának. A panaszos szubjektív jogának sérelme ezért objektív alapjogsértés következménye kell hogy legyen. Másként megfogalmazva: az Alkotmánybíróság nem védheti olyan módon a panaszos szubjektív jogát, hogy döntése folytán, azzal egyidejűleg szubjektív alapjogsérelmet okozzon az ellenérdekű feleknek. Ilyen értelemben tehát az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természete ellenére valóban nem szakad el teljesen a normakontrolltól: még bírói döntés elleni panasz esetén is **az Alaptörvény (az abban biztosított alapvető jog) objektív védelme, érvényesítése a cél** {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}. Az alkotmányjogi panasz tehát egészen különleges, alkotmányos (és nem rendes eljárási) jogorvoslat. Ezt erősíti az is, hogy az indítvány befogadhatósága során mérlegelendő egyik körülmény az, hogy a panaszban megjelölt alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta-e, illetve a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű-e (vö. Abtv. 29. §).

### 2.3. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyi oldala

#### 2.3.1. A megtámadható bírói döntések köre általában

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz különleges jogorvoslati jellegéből adódóan tárgya nem lehet más, mint bírói döntés, mégpedig olyan bírói döntés, amelynek alaptörvény-ellenességét állítja az indítványozó. Az Alaptörvény többször hivatkozott szabályából több nem következik. Ugyanakkor a panasz rendkívüli jogorvoslati jellege a tárgyi oldalon, a jogosultsági feltételek meghatározása pedig az alanyi oldalon

<sup>142</sup> BODNÁR–SONNEVEND–TÖRÖK i. m. 27.

megkövetelte, hogy az Abtv. megállapítsa a panasz benyújtásának pontos feltételrendszerét. Az Abtv. 27. §-a (és a további feltételeket szabályozó rendelkezések) ezért nem tekinthető az Alaptörvény szabályát szűkítőnek – ez ugyanis Alaptörvény-ellenes lenne – hanem, olyan feltételek összességének kell tekinteni ezeket, amelyek az Alaptörvényben megállapított panaszfajtaát egyrészt a joggyakorlatban alkalmazhatóvá teszik, másrészt beillesztik a panasz tárgyául szolgáló bírói döntések és az azok meghozatala során követett eljárásban alkalmazott jogorvoslatok rendszerébe.

Az alkalmazott anyagi és eljárási jogszabályoktól függetlenül **minden az Alaptörvényben, illetve a Bszi.-ben szabályozott bíróság** (a hatályos szabályok szerint a járásbíróóságok, törvényszékek, ítélőtáblák és a Kúria) **döntése** alkotmányjogi panasz tárgya lehet. Ezzel kapcsolatos kétség csak kivételesen merült fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Így nem csak a három nagy eljárási törvény (Be., Pp., Kp.) alapján hozott döntéseket tekintette az Abtv. 27. §-a hatálya alá tartozónak, hanem a választási ügyekben hozott jogorvoslati döntéseket is. Ez azért sem lehetett kétséges, mert a jelenleg hatályos Ve. 233. §-a maga is utal arra, hogy a választási szervek határozatai ellen alkotmányjogi panaszra van helye [az eljárás sajátossága, hogy az Abtv. nem alkalmazható [vö. 30. § (2), (3) és (5) bekezdés, 55. § (1)–(1f) és (7) bekezdés, 58. § (1) bekezdés és 60. §]. Hasonló a helyzet a népszavazás kezdeményezése tárgyában hozott döntésekkel is [28/2015. (IX. 24.) AB határozat], mivel az Nsztv. 79. §-a az alkotmányjogi panasz tekintetében visszautal a Ve.-re (azzal, hogy a határidők néhány nappal hosszabbak).<sup>143</sup>

Egyetlen, rendes bíróság által intézett ügytípus tekinthető **függő kérdésnek**, mégpedig a Kúria Önkormányzati Tanácsának (a továbbiakban: KÖT) az önkormányzati rendeletek törvényessége tárgyában hozott határozata. A hatályos szabályok szerint ez a Kp. alapján folytatott egyik eljárásfajta, a Kp. hatálybalépése (2018. január 1.) előtt viszont ezt az ügytípust a Bszi. 45–61. §-ai szabályozták. A vitát mégsem a KÖT bírósági jellege okozta, hanem az a körülmény, hogy a régi Abtv. hatálya alatt ezt a feladatot is az Alkotmánybíróság látta el. Sőt, éppen az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény előkészítése során tett (már hivatkozott) kezdeményezésének II. 9. pontja vetette fel, hogy ezt a hatáskört más bírósághoz kellene telepíteni.<sup>144</sup> Ugyanakkor – különösen a jelenleg hatályos szabályok szerint – a KÖT határozata az egyike a Kúria döntéseinek, ezért sem kizáró szabály, sem erős dogmatikai érv nincs az alkotmányjogi panasz kizárása mellett. Az Alkotmánybíróság egyetlen ilyen ügyet sem tárgyalta érdemben, ugyanakkor jó néhány, a KÖT határozata elleni alkotmányjogi panaszt nem kizárt tárgykör miatt, hanem más okból (érintettség vagy indítványozói jogosultság hiánya, érdemi összefüggés hiánya, határozott kérelem hiánya) utasított vissza vagy szüntette meg az eljárást [3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, 3032/2018. (II. 6.) AB végzés, 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés, 3064/2020. (III. 2.) AB végzés]. Formálisan szintén nem tárgyi, hanem alanyi oldalon a rendeletalkotás, mint közhatalmi tevékenység miatt zárta ki egy önkormányzat panaszát az Alkotmánybíróság a KÖT határozata vonatkozásában, de ez még a 2019. decemberi módosítás előtt történt [3248/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [11], a jogszabályváltozás hatását ld. a 3.3. pontban}.

<sup>143</sup> BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS i. m. 188–190.

<sup>144</sup> CSINK–MÁROSI (2015) i. m. 265–268.

Más a helyzet a **bíróági szervezetrendszerhez nem közvetlenül kapcsolódó**, de bíróságnak nevezett intézményekkel. Az egyik ilyen eset a Bjt. 101-104/B. §-aiban szabályozott **szolgálati bíróságokkal** kapcsolatban merült fel. Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatában úgy döntött, hogy „a bírók fegyelmi ügyében eljáró szolgálati bíróságok az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdése szerinti független és pártatlan bíróságnak tekinthetők, ezért határozatuk alkotmányjogi panasszal megtámadható” (Indokolás [38]). Ezt követően jelentős számú döntést hozott szolgálati bíróságokat érintő panaszok tárgyában [3249/2015. (XII. 8.) AB végzés, 3219/2016. (XI. 14.) AB végzés, 3058/2017. (III. 20.) AB végzés, 3037/2019. (II. 13.) AB végzés, 3200/2019. (VII. 16.) AB végzés]. Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a közjegyzői fegyelmi bíróságokat illetően [először: 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, legutóbb: 28/2019. (XI. 4.) AB határozat].

Ellenkező eredményre jutott az Alkotmánybíróság a **választottbíróóságokat** illetően. A 3118/2013. (VI. 4.) AB végzésében megállapította, hogy a választottbíróóság ítéletének vizsgálatára nincs hatásköre, vagyis az nem tartozik az Abtv. 27. §-a alapján panasszal támadható bírósági döntések körébe, mert “az indítványozók a választottbíráskodás kikötésével szerződési szabadságukkal élve és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott bírósághoz forduláshoz való jogukról, és ezzel együtt a (7) bekezdésben foglalt jogorvoslati jogukról lemondva az állami bíróságok elől elvonták jogvitáik rendezését, s azokat magánbíróági útra terelték” (Indokolás [6]). Még világosabban fogalmazott a 3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, amely szerint „a választottbíróóságok nem tartoznak az állami bíróságok által alkotott igazságszolgáltatási szervezetrendszerbe” (Indokolás [11]). Ezt később több döntés követte {3263/2015. (XII. 22.) AB végzés, 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, 3174/2017. (VII. 14.) AB végzés, 3265/2017. (X. 19.) AB határozat}. Legutóbb a 3385/2019. (XII. 19.) AB végzés erősítette meg, hogy „bírói döntés alatt kizárólag az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerinti bírói döntés, vagyis az állami bíróságok által hozott döntés értendő” (Indokolás [10]).

A 3385/2019. (XII. 19.) AB végzésben alkalmazott formula értelemszerűen kizárja a **nemzetközi és európai uniós jog alapján működő bíróságokat** is a közvetlenül valódi alkotmányjogi panasszal támadható bírói döntések köréből. Ezt az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló nemzetközi szerződés kihirdetését megtiltó 9/2018. (VII. 9.) AB határozat kifejezetten ki is jelentette, mégpedig a rendelkező részben: „az olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *a*) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) és *d*) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki”. Az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseinek alkotmányjogi panasszal támadhatósága mindaddig nem merült fel, de *mutatis mutandis* valószínűleg az Emberi Jogok Európai Bírósága döntései sem lennének az alkotmányjogi panasszal támadható bírósági döntések közé sorolhatók.

Az Európai Unió Bíróságának döntéseivel viszont más a helyzet. Szintén a fentiek alapján valószínűleg azok sem lennének az alkotmányjogi panasszal támadható bírósá-

gi döntések közé sorolhatók, de mint uniós aktusok mégsem kizártak az Alkotmánybíróság kontrollja alól. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat rendelkező részében ugyanis az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”. Márpedig az Európai Unió Bírósága döntései ilyen közös hatalomgyakorlásnak minősülnek, ezért közvetve az Alkotmánybíróság fenntartotta magának a jogot a felülbírálatára (hasonlóan a német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. PSPP határozatához<sup>145</sup>).

### 2.3.2. A megtámadható bírói döntések köre szűkebb értelemben

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyi oldalának feltételrendszere két lépésben határozza meg a ténylegesen támadható bírói döntések körét. Adat hiányában csak feltételezni tudjuk, hogy ez az Alaptörvény indokolásában szereplő jogorvoslati jelleg kivételességére tekintettel (is) történt. Első lépésben az eljárás során hozott közbenső döntéseket zárja ki az Abtv. 27. § (1) bekezdése. A szövegezésnél az Országgyűlésnek figyelnie kellett arra (ld. fent, 2.1. pont), hogy ne támaszkodjon az egyszerű többséggel bármikor módosítható eljárási törvények szóhasználatára. Vélhetően ezért is használja a döntés fordulatot, amely viszont az eljárási törvények a bíróságok által használt műfaji értelemben nem használnak. A bírósági döntések műfajai az eljárási törvények szerint elsősorban az ítélet és a végzés, amelyeket összefoglalóan határozatnak neveznek.

Az Abtv. szövege szerint a valódi alkotmányjogi panasz tárgya „**az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés**” lehet. Az egyes eljárási törvények ugyan nem ugyanazt értik az érdemi és az eljárást befejező jelzőkkel pontosított határozatokon, de lényegében mindegyik eljárási törvényre igaz az az elvi dogmatikai különbségtétel, amely a bírósági határozatokat anyagi jogi és eljárási jogi szempontból is csoportosítja. Anyagi jogi szempontból egy határozat lehet érdemi vagy nem érdemi aszerint, hogy az ügyben felmerült alapkérdést eldönti vagyis a kereset, vád, kérelem, egyéb indítvány tárgyában, annak jogszerűségét és jogkövetkezményeit illetően döntést hoz-e vagy nem. Eszerint az ítélet mindig érdemi, ugyanakkor egyes végzések is annak minősülhetnek, ha az előző feltételt teljesítik. A végzések legnagyobb része azonban nem érdemi, mert vagy nem dönti el az alapkérdést, vagy csak járulékos eljárási részletekről határoz. Eljárásjogi szempontból pedig a határozatok lehetnek ügydöntőek vagy közbensőek aszerint, hogy meghozatalukkal az adott bírósági fórum előtt az eljárás befejeződik-e, vagy tovább folytatódik. Eszerint az ítélet mindig, és egyes (például a keresetlevelet, kérelmet visszautasító, az eljárást megszüntető) végzések szintén ügydöntőek, míg a végzések másik csoportja (az. ún. pervezető végzések) nem azok.<sup>146</sup>

A fenti osztályozásra támaszkodva {3334/2019. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [84]–[85]}, az Abtv. vizsgált szabálya úgy magyarázható, hogy az vagylagosan egy

<sup>145</sup> BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020 – 2 BvR 859/15.

<sup>146</sup> NÁSZLADI (2016) i. m. 67.

anyagi jogi („érdemi”) és egy eljárásjogi („eljárást befejező”) feltételt alkalmazva **ki-zárja** a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasszal támadható döntések közül az összes **pervezető végzést**, valamint a **jámulékos kérdéseket eldöntő határozatokat** is.<sup>147</sup> Az anyagi jogi feltétel alapján (az egyéb feltételek teljesítése, tárgyi oldalon különösen a következő pontban tárgyalt jogorvoslat kimerítése esetén) **alkotmányjogi panasszal támadhatók az ítéletek**, a vagylagos eljárási feltétel alapján pedig **az ügydöntő végzések is**. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a következő további értelmezések jelentek meg.

A Pp. ismeri a közbenső (joglapot eldöntő, de a jogkövetkezményekről még nem határozó) **közbenső ítélet** és a kereset tárgyát csak részben eldöntő **részítélet** fogalmát. Az Alkotmánybíróság mindkét döntésfajtát támadhatónak minősítette. Az első visszautasító végzések a közbenső ítéletek elleni panaszokat nem e minőségük miatt utasították vissza [3338/2012. (XI. 12.) AB végzés, 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3347/2012. (XI. 19.) AB végzés, 3389/2012. (XII. 30.) AB végzés], később a 3027/2018. (II. 6.) AB határozat pedig nemcsak befogadhatónak találta a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott közbenső ítélete elleni panaszt, hanem azt elbírált és a közbenső ítéletet megsemmisítette. Hasonló a helyzet a részítéletekkel: az első végzések nem e minőségük miatt utasították vissza a panaszokat [3363/2012. (XII. 5.) AB végzés, 3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, 3066/2013. (II. 28.) AB végzés], majd el is bíralt ilyet [3024/2016. (II. 23.) AB határozat].

Következetes az Alkotmánybíróság a **jámulékos kérdéseket eldöntő bírósági határozatokkal** szemben is. Az **előzetes letartóztatás és más kényszerintézkedés** tárgyában hozott végzések elleni panaszokat kezdettől visszautasította, mint alkotmányjogi panasszal nem támadható döntéseket. A 3036/2013. (II. 12.) AB végzésben megállapította, hogy „az előzetes letartóztatás meghosszabbításáról rendelkező végzést helybenhagyó döntés tehát nem az adott büntető ügyet érdemben lezáró végső döntés, ezért az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában előírt követelménynek” {Indokolás [7], ld. még 3017/2016. (II. 2.) AB határozat}, és ehhez a későbbiekben is ragaszkodott.<sup>148</sup> Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság az adóügyben hozott biztosítási intézkedéssel kapcsolatban, habár e tekintetben az eljárást egyéb okból megszüntette, valamint a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasító nem bírósági, hanem közigazgatási hatósági döntések felülvizsgálata tárgyában hozott bírósági határozatokat illetően is {3334/2019. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [86]}. Szintén nem támadható alkotmányjogi panasszal a **végrehajtási kifogás** [3092/2020. (IV. 23.) AB végzés].

Általában hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság a korábbi bírósági határozatot **hatályon kívül helyező** és az eljárást bíróságot új eljárásra utasító végzésekkel kapcsolatban is, megállapítva, hogy azok sem nem érdemiek, sem nem minősülnek az eljárást befejező döntésnek {először a 3328/2012. (XI. 12.) AB végzésben, Indokolás [5]}. Ezt az Ügyrend 32. § (3) bekezdése a Kúria esetében tételesen ki is jelenti. Ennek ellenére ez alól egy esetben az Alkotmánybíróság kivételt tett. A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban megállapította – és ezt a különvélemények szóvá

<sup>147</sup> BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS i. m. 196–199.

<sup>148</sup> NASZLADI (2016) i. m. 64.

is tették –, hogy „[a]z Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján általában nincs helye alkotmányjogi panasz benyújtásának a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, mert az eljárás ebben az esetben még folyamatban van. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy kivételesen nem támasztható az indítványozóval szemben az az elvárás, hogy csak az új eljárást követő rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után nyújthassa be alkotmányjogi panaszát, mert az alkotmányjogi panaszában kifejtett alaptörvény-ellenes sérelem tekintetében az eljárás lényegében már lezárult, továbbá a Kúria iránymutatásának megfelelően lebonyolított új eljárásban már kizárt az alaptörvény-ellenesség orvoslása. A Kúria ítéletének megfelelően megismételt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne” (Indokolás [16]). A kivétel a konkrét ügy kontextusában megalapozott. Az eljárási törvények ugyanis nem teszik lehetővé, hogy a Kúria a hatályon kívül helyező végzésében konkrét utasítást adjon arra, hogy a másodfokú (vagy közigazgatási eljárásban gyakran elsőfokú) bíróságnak milyen tartalmú döntést kell hoznia. Ha ugyanis az új döntéshez szükséges tényállás tisztázott, akkor a Kúriának magának kell meghoznia az új döntést (reformatórius döntést a kasszációs döntés helyett), ha pedig a tényállás nem tisztázott, akkor nem vonhatja el az alsóbb fokú bíróság mérlegelési és jogértelmezési jogát. Az elbírált ügyben ez történt. Ezt követően az Alkotmánybíróság tartózkodott a kivétel megismétlésétől, de az a későbbiekben nem zárható ki. Ezt később az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzétett 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalásban megerősítette.

### *2.3.3. Az alkotmányjogi panasz és az eljárási törvényekben szabályozott jogorvoslati eszközök viszonya*

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz tárgyi oldalának feltételrendszerét, a ténylegesen támadható bírói döntések körét meghatározó második lépés jóval aprólékosabb értelmezést igényelt. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint ugyanis a panasz benyújtásának feltétele, hogy „az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”. Ez csak látszólag alanyi kérdés, valójában a valódi alkotmányjogi panasz (tárgyi) kivételességét biztosító szabály. A törvény szövege általában, minden szűkítő jelző nélkül használja a jogorvoslat fogalmat. Láttuk azonban, hogy az Alaptörvény indokolása és az Abtv. általános indokolása csak a rendes jogorvoslati eszközök kimerítésének megkövetelésére utal. Utóbbi szövegek azonban nem rendelkeznek jogi kötőerővel, vagyis a kimerítendő jogorvoslatok körét az Abtv. lényegében nyitva hagyta. Ezt erősíti meg az Abtv. 56. § (2) bekezdése, amely a jogorvoslat kimerítésének kérdését az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntő tanács mérlegelésére bízta<sup>149</sup> [vö. Abtv. 56. § (2) bekezdés]. Jeleztük már, hogy ha az Országgyűlés nem akarta a sarkalatos Abtv. szabályozása folytán az Alkotmánybírósági eljárást kitenni (voltaképpen alárendelni) az egyszerű többséggel elfogadható eljárási törvények jogorvoslati rendszerében bekövetkező változásoknak, akkor nem is tehetett mást.

<sup>149</sup> BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 90–92.



Mindez arra az eredményre vezetett, hogy az Alkotmánybíróságnak kellett állást foglalnia abban a kérdésben, hogy csak az eljárási törvényekben rendes jogorvoslati eszközökként szabályozott lehetőségek (fellebbezés, a Be. esetében a másodfellebbezés) kimerítését követeli-e meg, avagy a rendkívüli jogorvoslati eszközök (felülvizsgálat, perújítás) kimerítéséhez is ragaszkodik. A kérdés súlyát jelzi, hogy az Ügyrend részletesen – és többször módosított formában – kísérli meg szabályozni a kérdést.<sup>150</sup> Az Átmeneti Ügyrend még nem talált megoldást erre. A módosításokkal ma is hatályos Ügyrend már kínált megoldást. Az Alkotmánybíróság teljes ülése úgy döntött, hogy **a rendkívüli perorvoslatok kimerítését nem követeli meg**. Ez viszont azzal járt, hogy rendezni kellett a Kúria által folytatott **felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz-eljárás viszonyát**, ha ezek egy időben (vagy legalábbis időbeni átfedéssel) folytak. Ennek az Ügyrend önálló címet is szentelt.

Az Ügyrend 2016. április 21-éig hatályban volt 32. §-a úgy foglalt állást, hogy a jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra, hanem az alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását is lehetővé teszi. Sőt, a megtámadott határozatot hatályában fenntartó, a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyező és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő új határozatot hozó, a jogerős határozatot megváltoztató, a megtámadott határozatot hatályon kívül helyező és az eljárást megszüntető kúriai felülvizsgálati döntés megtámadását akkor is lehetővé tette az Ügyrend, ha az indítványozó a jogerős döntést az Alkotmánybíróság előtt nem támadta meg. Csak a határidő elmulasztásával benyújtott felülvizsgálati kérelem tárgyában, illetve a támadott határozatot hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatokat zárta ki. Ehhez kapcsolódóan az Ügyrend 46. §-a szerint ha a befogadott alkotmányjogi panasszal egyidejűleg a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás is folyamatban van, az előadó alkotmánybíró mérlegelése alapján, külön végzés hozatala nélkül (vagyis informálisan!) az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárást kivételesen szüneteltetheti, míg az Abtv. 27. §-a szerinti eljárást szünetelteti.<sup>151</sup> A mérlegelés alapja mindössze az volt, hogy az előadó bíró megítélése szerint a felülvizsgálati eljárásban várható döntés az Alkotmánybíróság érdemi döntését befolyásolhatja-e. A felülvizsgálati eljárás befejezésétől függően az Alkotmánybíróság a saját eljárást megszüntette (ha a Kúria a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi és az ügyben eljárt első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította), illetve lefolytatta (ha a Kúria a megtámadott határozatot hatályában fenntartotta vagy a felülvizsgálati kérelmet elutasította). A Kúria által hozott minden más döntés esetén (részbeni hatályon kívül helyezés, megváltoztatás, megszüntetés) az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz indítványozóját nyilatkoztatta arról, hogy az alkotmányjogi panaszát a Kúria döntésére kiterjesztve fenntartja-e.<sup>152</sup>

Az alkotmánybíróság eljárásának informális szüneteltetése azzal járt, hogy az indítványozó semmilyen értesítést nem kapott arról, az Alkotmánybíróság esetlegesen ér-

<sup>150</sup> NASZLADI (2016) i. m. 116.

<sup>151</sup> BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 95–101.

<sup>152</sup> CSERVÁK (2019) i. m. 42–44.

tesült a Kúria felülvizsgálati eljárásának befejezéséről. Ha pedig az előadó alkotmánybíró mérlegelése alapján az Alkotmánybíróság a panaszt elbírálta a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásra tekintet nélkül, akkor előfordulhatott, hogy a Kúria közben vagy később a jogerős döntést megváltoztató határozatot hoz, amely ismételt megtámadását viszont az Ügyrend kizárta. Ilyenként az alkotmányjogi panasz nem tölthette be a szerepét. Az Alkotmánybíróság ezért az 1002/2016. (IV. 21.) AB Tü. határozattal 2016. április 22-ei hatállyal a 32. § változatlanul hagyása mellett megváltoztatta a 46. §-t. Az új szabály szerint tehát a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslati eszköz kimerítését az Alkotmánybíróság nem követelte meg, a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárást viszont a saját eljárása akadályának tekintette. Úgy rendelkezett ezért, hogy ha az alkotmányjogi panasz eljárással egyidejűleg a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás is folyamatban van, az előadó alkotmánybíró csak azt mérlegelheti, hogy az alkotmányjogi panaszt a folyamatban lévő jogorvoslati eljárásra tekintettel visszautasítja-e, avagy megvárja a felülvizsgálati eljárás befejezését. Utóbbi esetben az előadó alkotmánybíró vagy az Alkotmánybíróság tanácsa vagy teljes ülése az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetében az eljárást felfüggesztheti, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében pedig felfüggeszti. A felfüggesztő végzést a Kúriának is meg kellett küldeni azzal, hogy a felülvizsgálati határozata kiadmányát meghozatala után meg kell küldenie az Alkotmánybíróságnak.

A felfüggesztés látszólag feloldotta az informális szüneteltetés által okozott bizonytalanságot, de újabb ellentmondáshoz vezetett. Egy közigazgatási ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz elbírálását az Alkotmánybíróság – még a korábbi ügyrendi szabály alapján – szüneteltette, ugyanakkor megkereste a Kúriát a felülvizsgálati határozat megküldése érdekében. A Kúria – már a módosított Ügyrendi szabály hatálya alatt – jelezte, hogy a saját felülvizsgálati eljárást felfüggesztette az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig. Az Alkotmánybíróság viszont a saját szabályai alapján nem dönthetett mindaddig, amíg a Kúria eljárása véget nem ér. A kölcsönös felfüggesztés/szüneteltetés által okozott ellentmondást az Alkotmánybíróság úgy oldotta fel, hogy – élve mérlegelési jogkörével – a 11/2016. (VI. 15.) AB végzésével a benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasította, ugyanakkor a végzés indokolásában kifejtette, hogy „a felülvizsgálati kérelem benyújtása nem kötelező, annak hiánya ezért nem, a megindult felülvizsgálati eljárás viszont már akadály a alkotmányjogi panasz elbírálásának. A felülvizsgálat kezdeményezése az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének döntésén múlik, ha viszont kezdeményezi, akkor a jogorvoslat kimerítettnek csak a felülvizsgálati döntés meghozatalát követően tekinthető” (Indokolás [15]), vagyis „a Kúria döntése az Alkotmánybíróság eljárásának minden esetben előfeltétele. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, (2) bekezdés *d*) pontjának, illetve 25. cikkének együttes értelmezése kizárja azt, hogy bírói döntések alkotmányjogi panasz keretében történő felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság döntése a rendes bírósági szervezet csúcán álló Kúria döntésének előkérdése lehessen. Rendes bíróság számára előkérdés csakis az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában és az Abtv. 25. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés alapján történő alkotmánybírósági döntés lehet” (Indokolás [17]). Annak érdekében, hogy a panasz előterjesztőjét ne érje hátrány, az Alkotmánybíróság tájékoztatta, hogy „mivel nem kellett számolnia a Kúria felülvizsgálati eljárásának felfüggesztésével és ennek hatásával az Alkotmánybíróság eljárására, ha a felülvizsgálati

eljárás befejezését követően újabb alkotmányjogi panaszt nyújt be, annak befogadhatóságát az Alkotmánybíróság ismételten megvizsgálja” (Indokolás [17]).

A 11/2016. (VI. 15.) AB végzés a konkrét ügy ellentmondását feloldotta, de szükségessé tette az Ügyrend ismételt módosítását. Erre a végzést követően azonnal sort kerített az Alkotmánybíróság a 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozattal, 2016. június 23-ai hatállyal. Az Ügyrend új szabálya hatályon kívül helyezte a panasz-eljárás felfüggesztésének lehetőségét (46. §) a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásra tekintettel, és a 32. §-ban megállapította, hogy **„alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá** – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – **a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben.** Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható”, továbbá a Kúria későbbiekben meghozott felülvizsgálati panaszának ezt követő megtámadása (vagyis az ismételt alkotmányjogi panasz) nem lesz elkésett.

Az Ügyrend azóta is hatályban lévő szabálya rendezte tehát a két jogorvoslati eljárás viszonyát, de ez a megoldás sem küszöbölt ki minden eljárási zavart. Felülvizsgálati eljárást követően a felülvizsgálati döntés ugyan támadható volt alkotmányjogi panasszal (kivéve, ha a felülvizsgálati kérelmet a Kúria hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, a határidő indítványozó általi elmulasztása vagy kizártsága miatt nem bírálta el érdemben), de az így előterjesztett alkotmányjogi panaszban **a korábbi jogerős ítéletet csak akkor lehet támadni, ha azzal szemben a panaszos korábban már előterjesztett alkotmányjogi panaszt.** Ha viszont ezt megtette, a korábbi alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságnak vissza kellett utasítania. Az Ügyrend hatályos szabálya tehát a panaszost vagy kétszeri (első esetben kötelezően visszautasítandó) panasz benyújtására kényszeríti, vagy pedig a jogerős bírósági döntést kizárja a panasszal támadható döntések köréből, és a panaszt csak a Kúria felülvizsgálati határozatára korlátozza. Az Alkotmánybíróság teljes ülése az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalásával megerősítette, hogy ez az **eljárási anomália** nem küszöbölhető ki: „[a]z alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálat keretében a Kúria döntésén keresztül a – korábban alkotmányjogi panasszal megtámadott, de a felülvizsgálati eljárás miatt érdemben nem vizsgált – jogerős döntés – a korábbi alkotmányjogi panaszba foglalt kérelemnek megfelelően – akkor is felülvizsgálható, ha az indítványozó korábban felülvizsgálati (vagy csatlakozó felülvizsgálati) kérelmet nyújtott be, de azt a Kúria érdemi vizsgálat nélkül visszautasította”.

Az anomália valószínűleg csak akkor lesz feloldható, ha az Alkotmánybíróság csak arra lesz tekintettel, hogy a panaszos milyen eljárást kezdeményez a jogerős határozat meghozatalával az alkotmányjogi panasz előterjesztésére megnyíló 60 nap alatt (vö. Abtv. 30. §). Ha ezalatt a hatvan nap alatt a panaszos bármilyen más jogorvoslati eljárást kezdeményez, akkor ez akadálya az alkotmányjogi panasz elbírálásának, ezért folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás esetén a benyújtott alkotmányjogi panasz visszautasítandó. A felülvizsgálati eljárásban hozott döntéssel hárul el az akadály, tehát az ezt követő 60 nap alatt terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, mégpedig a felülvizsgálati döntésre és a jogerős döntésre is kiterjedően, hacsak a felülvizsgálati döntés nem hatályon kívül helyezésről és új eljárásról szól. Utóbbi esetben az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalásban írtak szerint csak kivételesen lehet a panaszt befogadni. Ha pedig a

Bszi. július 1-jétől hatályos szabályai szerint a felülvizsgálati határozat ellen jogegységi panaszt nyújtanak be, az alkotmányjogi panasz elbírálásának akadálya fennmarad, és csak a Kúria jogegységi panasz-határozata után lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani. Ismételten jelezzük, hogy az e bekezdésben írt megoldás csak a szerző és nem az Alkotmánybíróság álláspontja.

A **perújítást** illetően jóval kevesebb zavar merült fel. A biztonság kedvéért az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás ezt a kérdést is rendezte: „[a] perújítást elrendelő bírósági határozat önálló alkotmányjogi panasszal nem támadható, és a perújítás elrendelése esetén a korábban hozott jogerős bírósági határozat elleni alkotmányjogi panaszt vissza kell utasítani. A perújítási kérelmet elutasító döntés – ha az indítványozó a rendes jogorvoslati lehetőségeit kimerítette – önállóan is támadható alkotmányjogi panasszal, de ebben az esetben az Alkotmánybíróság csak a perújítási kérelem elutasítását vizsgálja, a jogerős döntést nem”. A megengedett perújítást követően hozott újabb jogerős döntés természetesen támadható alkotmányjogi panasszal [3222/2020. (VI. 19.) AB végzés].

#### 2.4. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz további feltételei és alanyi oldala

Ismételten jelezzük, hogy az Abtv. 27. §-a nem tartalmazza a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszra vonatkozó összes feltételt, így a panasz tárgyi oldalához tartozó további – eljárási – feltételek áttekintéséhez az Abtv. más szakaszaira is figyelemmel kell lenni (vö. Abtv. 29. §, 55–56. §).

Hasonlóképpen a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét önmagában a tárgyi oldal alapján nem, hanem csak a megfelelő alanyi oldal esetén tudja vizsgálni az Alkotmánybíróság. Ez az alaptörvény-ellenesség nem indítványozható, hanem hivatalból alkalmazott jogkövetkezményekre (mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség, alkotmányos követelmény megállapítása vö. Abtv. 46. §) is igaz, mert ehhez is szükség van befogadott indítványra, és a hivatalból alkalmazott jogkövetkezmények nem szakadhatnak el korlátlanul az indítványtól. Az alanyi oldalhoz tartozó két legfontosabb összetevő az érintettség és az indítványozói jogosultság. Ezeket eredendően az Abtv. 27. § egyetlen bekezdése tartalmazta, de a 27. § szövegtörténetének (1. pont) bemutatása során már említett 2019. évi CXXVII. törvény által megállapított két új bekezdés, a (2) és a (3) is az alanyi oldalt részletezi. Ezért az alanyi oldalnak az (1) bekezdésben írt szabályait is az alábbiakban, a (2) és (3) bekezdéssel együtt magyarázzuk.

### 3. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultak

Az (1) bekezdés két, az alanyi oldalhoz tartozó kritériumot határoz meg: egyrészt az jogosult bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt benyújtani, aki az **„egyedi ügyben érintett”**, másrészt az érintett is csak akkor jogosult erre, ha a bírói döntés **„az Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza”**. Az Alkotmánybíróság a két feltételt külön kezelte, mégpedig az általános/különös dichotómia alapján. Az első feltétel, az érintettség a panasz alanyi oldalának alapvető kritériuma, amely azt biztosítja, hogy az alkotmányjogi panasz ne

szolgáltasson lehetőséget az *actio popularis* visszatérésére. A második feltétel pedig az alkotmányjogi panasz mint jogorvoslati eszköz kivételességét biztosítja, annak hivatott elejét venni, hogy az Alkotmánybíróság általános jogorvoslati fórumként szolgáljon (ld. fent a 2.2.3. pontot).

### 3.1. Az érintettség, mint a panasz alanyi oldalának alapvető kritériuma

Az Alkotmánybíróság a valódi alkotmányjogi panaszok elbírálása során mindvégig figyelemmel volt arra, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti érintettség jelenti a panasz benyújtásának alapvető alanyi kritériumát (*legitimatio ad causam*), habár konkrét vita ezzel kapcsolatban ritkán merült fel. Az érintettség tekintetében kialakított alkotmánybírói szempontrendszer a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén alapvetően azonos a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz alkalmazása során kialakítottal, minthogy a 26. § (1) bekezdése ugyanazt a fordulatot használja, mint a 27. §: „egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés].

Az egyetlen ügyben sem volt kétséges, hogy aki a perben nevesített félként vagy beavatkozóként szerepel (felperes, alperes, vádlott, kérelmező, kérelmezett, beavatkozó), az Abtv. 27. §-a vonatkozásában érintettnek minősül. Kérdés az lehetett, hogy **a bírói határozatban nem nevesített személy minősíthető-e érintettnek** az alkotmányjogi panasz tekintetében, és ezzel kapcsolatban merültek is fel vitás esetek. A 3075/2017. (IV. 19.) AB végzéssel elbírált ügyben az indítványozók közigazgatási ügyben (menedékkérelem) hozott ítéletet támadtak úgy, hogy a jogvitában sem félként sem beavatkozókként nem vettek részt, hanem a felperes hozzátartozói voltak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[é]rintettségüket a felpereshez fűződő szoros családi kötélekkel igazolták, valamint azzal, hogy a támadott ítélet az ő Alaptörvényben biztosított jogaikat is közvetlenül sérti. Az indítványban nem hozzátartozójuk, hanem saját Alaptörvényben biztosított jogaik sérelme miatt fordultak az Alkotmánybírósághoz. Ez alapján az indítványozók jogosultnak és érintettnek is tekinthetők” (Indokolás [10]).<sup>153</sup> Egy másik ügyben ezzel ellentétes döntést hozott az Alkotmánybíróság: egy közérdekű adatigénylést elrendelő bírósági ügyet támadott meg a jogvitában részt nem vevő olyan személy, akinek a személyes adatait (mint közérdekből nyilvános adatot) az ítélet alapján ki kellett adnia a pervesztes alperesnek. A 3189/2017. (VII. 21.) AB végzésben az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy „[a]z indítványozó az egyedi ügyben folytatott bírósági eljárásban nem vett részt, abba nem avatkozott be. Alkotmányjogi panaszát az indítványozó a felperes és az alperes közti – a felperes közérdekű adat megismerése iránti jogi igényének teljesítésére irányuló alperesi kötelezettségről szóló – jogvitában az alperes felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria ítélete [...] ellen terjesztette elő. Az Alkotmánybíróság ezért az adott alkotmányjogi panasz kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy a jelen indítványozó a felperes és az alperes polgári jogi jogvitáját lezáró konkrét bírói döntés ellen, illetve az adott bírósági eljárásban alkalmazott jogszabállyal szemben alkotmányjogi panaszt saját jogsérelmének orvoslására nem jogosult előterjeszteni” (Indokolás [7]). Szintén szűken értelmezte az Alkot-

<sup>153</sup> NASZLADI (2016) i. m. 131–132.

mánybíróság az érintettséget a választási ügyekben {3287/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [15]; 3296/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [18]; 3178/2018. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [10]}.

A 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-a által megállapított új, (2) bekezdés az Alkotmánybíróság gyakorlatát foglalta össze és emelte törvényerőre. Eszerint természetesen érintettnek kell minősíteni – ezért az alkotmányjogi panasz érintettség hiányában nem utasítható vissza – azt, aki a bíróság eljárásában fél volt, vagyis akit a bírói döntés ilyenként nevesít. Úgyszintén azt is, aki ugyan nem volt fél, de akit a bírói döntés nevesít és akire nézve rendelkezést tartalmaz. Érintettnek kell tekinteni továbbá azt is, akit a bírói döntés nem nevesít, de akinek jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése ennek ellenére kiterjed [utóbbi szabály előzménye a bemutatott, a 3075/2017. (IV. 19.) AB végzéssel elbírált ügy].

Lényeges felhívni a figyelmet arra, hogy a (2) bekezdés bevezető fordulata szerint az érintettséget az indítványozó „jogállásától függetlenül” kell vizsgálni, vagyis az érintettség szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az indítványozó természetes vagy jogi személy-e, utóbbi körben pedig annak sem, hogy közhatalmat gyakorol-e. Ez csak a második feltétel, az indítványozói jogosultság vizsgálata során értékelhető.

### 3.2. Indítványozói jogosultság természetes és nem közhatalmat gyakorló jogi személy esetében

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz mint jogorvoslati eszköz kivételességét biztosító szabály meghatározza, hogy pontosan milyen jogcímen lehet az Alkotmánybíróságtól kérni egy bírói döntés vizsgálatát (és annak alapján megsemmisítését). Az Abtv. 27. §-a eredetileg egyetlen jogcímet tartalmazott: a panasz akkor volt benyújtható, ha a bírói döntés „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”.<sup>154</sup> Ez a jogcím alkalmas volt a természetes személyek és a nem közhatalmat gyakorló jogi személyek által benyújtott panaszok befogadására. A közhatalmat gyakorló jogi személyek (illetve közhatalmat gyakorló személyek) esetén viszont alkalmazhatósága vitatható volt. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság gyakorlata is jelentősen változott. Ennek tulajdonítható – indokolása szerint – a már többször hivatkozott 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-ával bevezetett módosítás, amely új jogcímet kínált a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz benyújtásához, mégpedig a „vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza” formában, amely nyilvánvalóan csak a közhatalom gyakorló számára nyílt meg, mivel hatáskörrel csak ilyen személy vagy szervezet rendelkezik. Másrészt a törvény részben eldöntötte azt a kérdést is, hogy a közhatalom gyakorlóit megilletetik-e alapjogok, ugyanis az új (3) bekezdésben ennek vizsgálatát írta elő az Alkotmánybíróság számára. Ettől kezdődően **a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz kettévált az indítványozók jogállásától függően.**

**A természetes személyek és a nem közhatalmat gyakorló jogi személyek tekintetében az Abtv. 27. §-ának szabálya nem változott [leszámítva azt a technikai körülményt, hogy a szabály immár az (1) bekezdés része].** Mivel az (1) bekezdés *a)* pontjának első fordulata lényegében (sőt, szinte szó szerint) azonos az Abtv. 26. § (1) bekezdés *a)*

<sup>154</sup> BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ i. m. 199–202.

pontjának szövegével, ezért az ott írt magyarázat minden különbségtétel nélkül vonatkozik a 27. §-ra is. Ehhez képest a valódi alkotmányjogi panasz szabályainak magyarázata egyetlen kiegészítést igényel.

Az Alkotmánybíróság következetesen, **kivételt nem tűrően elzárkózott** attól, hogy a panaszos Alaptörvényben biztosított jogának, konkrétan a törvény előtti egyenlőségének vagy alapjogai megkülönböztetés nélküli biztosításának [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés] megsértését vizsgálja, ha ezt az indítvány a szokásostól (vagy legalábbis másik határozattól) eltérő ítélet miatt állította. Az Alkotmánybíróság álláspontja azon alapul, hogy a jogegység biztosítása a Kúria hatáskörébe tartozik {3269/2016. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [17]; 3124/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [16]; 3344/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [16]; 3024/2020. (II. 10.) AB végzés, Indokolás [7]}, továbbá hogy az Alkotmánybíróságnak a panasszal támadott bírói döntést nem egy másik bírói döntéssel, hanem az Alaptörvénnyel kell összemérnie, a jogsértés önmagában nem elégséges indok az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3098/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ezt azért is szükséges kiemelni, mert a 2019. évi CXXVII. törvény a Bszi.-t módosítva létrehozott egy újabb – rendkívüli – jogorvoslati eszközt, a jogegységi panaszt, amelyet a Kúriához lehet benyújtani egy kúriai döntéssel szemben, ha az eltér egy másik, korábbi kúriai döntéstől. Az új jogorvoslati eszköz alkalmazása szükségesé teheti az Alkotmánybíróság álláspontjának újragondolását.

### 3.3. Indítványozói jogosultság közhatalmat gyakorló jogi személy esetében Alaptörvényben biztosított jog megsértése miatt

Az Abtv. 27. § hatályos szabályai szerint **közhatalmat gyakorló (nagyobb részt jogi) személyek indítványozói jogosultsága két jogcímen merülhet fel**. A korábbi szabályok alapján is előfordult, hogy **alapjogsérelem** miatt nyújtanak be alkotmányjogi panaszt, ami vitás volt, és amelyet illetően az Alkotmánybíróság gyakorlata is változott. Ilyen esetben az Abtv. 27. § (3) bekezdését is alkalmazni kell. A hatályos szabály ugyanakkor lehetővé teszi panasz benyújtását akkor is, ha a támadott bírói döntés az indítványozó **hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza**. Mivel két eltérő jogcímről van szó, külön magyarázatot igényelnek.

Az eredeti jogcím értelmezésekor a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésben az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz hagyományos, alapjogvédelmi felfogásából indult ki.<sup>155</sup> A panaszt egy helyi választási irodát vezető jegyző nyújtotta be, aki helyi népszavazás kezdeményezése tárgyában hozott, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatának bírósági megsemmisítését támadta. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ügyben továbbra is irányadó a régi Abtv. és a régi Alkotmány hatálya alatt hozott 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, illetve 23/2009. (III. 6.) AB határozat értelmezése amelyek szerint „[az] alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik 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

<sup>155</sup> BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS i. m. 203–204.

(ABH 1992, 289, 291.), illetve közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére” (ABH 2009, 174, 188.).<sup>156</sup> A 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésben ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a választási irodák állami feladatot ellátó szervek [...] a helyi választási iroda vezetője az illetékes jegyző [...] közhatalmi jogosítványt gyakorol, ezért alapjogi sérelme nem merülhet fel”, következésképpen „az indítványozónak mint a helyi választási iroda vezetőjének alkotmányjogi panasz benyújtására nincs lehetősége” (Indokolás [8]–[9]). Az értelmezés ekkor még figyelmen kívül hagyta, hogy az Alaptörvény nem korlátozza az alkotmányjogi panasz benyújtását alapjogi sérelmekre, az Abtv. 27. §-a pedig nem alapjog, hanem „Alaptörvényben biztosított” jog sérelmét követeli meg az alkotmányjogi panasz alanyi feltételeként.<sup>157</sup> Alaptörvényben biztosított joga viszont közhatalmat gyakorló jogi személynek is lehet. Ennek ellenére hasonló álláspontra helyezkedett a 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés is (Indokolás [11]–[15]). Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság egy közigazgatási szerv indítványozói jogát illetően a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésben, annak ellenére, hogy az indítványozó polgári perben félként járt el (Indokolás [7]–[8]).

A változások sora az önkormányzatok indítványozói joga vonatkozásában a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzéssel indult, amelyben az Alkotmánybíróság már úgy foglalt állást, hogy „az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el” (Indokolás [18]). A közjogi jogállás helyett tehát itt a panaszra okot adó ügyben ténylegesen gyakorolt vagy nem gyakorolt közhatalmi szerepet tartotta meghatározónak az Alkotmánybíróság. Ezt a kritériumot alkalmazta később is a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ esetében a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban, amikor megállapította, hogy az indítványozói jogosultság vizsgálatakor annak van jelentősége, hogy az állam és állami szerv mint magánjogi jogalany vonatkozásában értelmezhetőek az alapjogok, de „[e]nnek feltétele, hogy az állam ne közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vegyen részt az adott jogviszonyban” ha pedig egy intézmény nem rendelkezik közhatalmi jogosultságokkal, akkor állami alapítása és fenntartása ellenére jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására (Indokolás [16], [24]). A későbbiekben ez az értelmezés érvényesült, különösen munkaügyi jogvitákat illetően (önkormányzat, 3158/2018. (V. 16.) AB végzés; Székesfehérvári Tankerületi Központ, 3352/2017. (XII. 20.) AB végzés; Középdunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet, 3332/2017. (XII. 8.) AB végzés). A közhatalmi tevékenységeket illetően fennmaradt az indítványozói jogosultságot kizáró álláspont {3248/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [11]}.

A joggyakorlat alakulásának következő, áttörés jellegű lépése a Magyar Nemzeti Bank indítványára került sor. Az indítvány szerint a Kúria a Pénzügyi Stabilitási Tanács határozatai ügyében úgy foglalt állást, hogy törvénytörő a hatáskör gyakorlásának kiadmányozási jog formájában történő átengedése, és a kiadmányozás, valamint a hatáskör összefüggése hivatalból vizsgálendő. Az ügy tárgyi súlyát is mérlegelve az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatában „az indítványozó nem-

<sup>156</sup> CSERVÁK (2019) i. m. 35.

<sup>157</sup> NASZLADI (2016) i. m. 49.



zetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság” elismerte a közhatalmat gyakorló Magyar Nemzeti Bank indítványozói jogosultságát (Indokolás [15]). Kétségtelen, hogy ezt abból a ki nem fejtett, de egyértelműen felismerhető dogmatikai megfontolásból tette, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] nem osztható, ha tehát az egyik féllel szemben nem tisztességes az eljárás, akkor a másik féllel szemben sem az, ezért bármelyik fél – így a közhatalmat gyakorló is – indítványozhatja az alkotmánybírósági eljárást. A lépés indokoltóságát mutatja, hogy az AB határozat következményeként a Kúria meghozta az 1/2019. KMPJE jogegységi határozatot, amelyben már az Alkotmánybíróság álláspontját követte.

A joggyakorlat változása vezetett a 2019. évi CXXVII. törvényhez, amelynek 55. §-a közvetve ugyan, de elismerte a közhatalmat gyakorló szervek panaszjogát, amikor az Abtv. 27. § új (3) bekezdésében előírta az Alkotmánybíróság számára, hogy „[k]özhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e”. A szabályozás eredményeként tehát **a közhatalmat gyakorlók panaszjoga általában nem zárható ki, habár az kétségtelenül szűkebb**, mint a nem közhatalmat gyakorló természetes és jogi személyek esetén. Hogy mennyivel szűkebb, azt az Alkotmánybíróságnak kellett és kell ügyenként meghatároznia („vizsgálni kell”).

Az első ilyen döntés a 3030/2020. (II. 24.) AB határozat volt, amelyben az Alkotmánybíróság elismerte egy önkormányzat panaszjogát a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] vonatkozásában. Megállapította ugyanis, hogy az új szabály a „folyamatban levő ügyekben is alkalmazható, mivel az eddig is követett gyakorlattal egyező rendelkezést tartalmaz [...] az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket” (Indokolás [23]). A következő ilyen ügy a Fővárosi Ítéltábla mint korábbi alperes által a Kúria polgári felülvizsgálati ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában hozott 3303/2020. (VII. 24.) AB határozat volt. Ebben az Alkotmánybíróság szintén a 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-ának normaszöveg-javaslatához fűzött miniszteri indokolásra támaszkodva, amely szerint a közhatalmat gyakorló intézményeket is megilleshetik alapjogok, „az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint ilyen lehet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vagy a tulajdonhoz való jog, de ilyenek lehetnek egyes kommunikációs alapjogok is”, megállapította, hogy a Fővárosi Ítéltábla, mint „indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való és jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés], olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Erre tekintettel – ezen alapjogok vonatkozásában – az indítvány az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételnek megfelel” (Indokolás [39]–[40]).

A későbbi döntésekben az Alkotmánybíróság elismerte más közhatalmat gyakorló intézmény panaszjogát az Alaptörvény XXIV. cikke {tisztesseges hatósági eljárás, a 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]}, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)

bekezdése {tiszteletes bírósági eljáráshoz való jog közigazgatási perben, 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [22]–[23]} tekintetében.

#### 3.4. Indítványozói jogosultság közhatalmat gyakorló jogi személy esetében hatáskör alaptörvény-sértő korlátozása miatt

A 2019. évi CXXVII. törvény 55. §-a a közhatalmat gyakorló intézmények panaszjogát nemcsak az Alaptörvényben biztosított egyes jogaik megsértésére hivatkozó jogcímek tekintetében erősítette meg, törvényerőre emelve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, hanem egy új jogcímet is biztosított az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjának kiegészítésével. Eszerint bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasznak van helye akkor is, ha a támadott bírói döntés az indítványozó **„hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza”**.

A szabály hasonlít az Abtv. 36. §-ára, amely a hatásköri összeütközés feloldására biztosít hatáskört az Alkotmánybíróságnak (vö. Abtv. 36. §). A hasonlóság mégsem lényeges, ugyanis az Abtv. 36. §-a éppen a bíróságokat vonja ki az eljárás hatálya alól, míg az Abtv. 27. §-a – amely valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozik – éppen azt teszi lehetővé, hogy a korábban perben álló közhatalmat gyakorló indítványozó **a bíróságok hatáskör-korlátozó döntését** vitassa az Alkotmánybíróság előtt. További – kifejezett – különbség, hogy az Országgyűlés az Abtv. módosításával nem kívánja az Alkotmánybíróságot általános hatásköri bíróság szerepbe hozni. Az Abtv. 55. §-át ugyanis kiegészítette egy új bekezdéssel, amely szerint a közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványa csak akkor bírálható el érdemben, „ha a támadott döntés az indítványozó *a*) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy *b*) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti” [vö. Abtv. 55. § (4a) bekezdés]. A korlátozó szabályt a törvény előterjesztői indokolása mindössze azzal támasztja alá, hogy „[e]z a feltétel akadályozza meg, hogy az érintett intézmények minden peresztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak.”

Valójában tehát igen ritkán fordulhat elő, hogy valamely közhatalmat gyakorló intézmény sikeresen alkalmazza ezt a jogcímet. Alaptörvényben foglalt közhatalmi hatáskör viszonylag kevés van, a működés súlyos zavarát eredményező bírói döntés szintén nem lehet túl gyakori. Mindez arra utal, hogy a jogalkotó az új jogcímet egyfajta **egészen kivételes esetekben alkalmazható „vérszékként”** iktatta az Abtv.-be. Az indokot ehhez vélhetően a Pénzügyi Stabilitási Tanács ügyében hozott 23/2018. (XII. 28.) AB határozat szolgáltatta, amely jelentős hatáskör-gyakorlási zavart akadályozott meg (ld. az előző pontban kifejtetteket). Olyan határozatot mindeddig nem hozott az Alkotmánybíróság, amelyben az új szabályt alkalmaznia kellett volna.

**28. § [Áttérési lehetőség a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz elbírálása során]**

- (1) Az Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja.**
- (2) Az Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.**

Az Abtv. 28. §-ához kapcsolódóan az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést.

**Tartalom**

1. Szövegtörténet .....	339
2. Áttérési lehetőség .....	339

**1. Szövegtörténet**

Az Abtv. 28. §-ában szabályozott, a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntéssel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panaszok közötti kölcsönös átjárást lehetővé tevő szabálynak **nincs előzménye** a régi Abtv.-ben. Nem is lehet, mivel a bírói döntés ellen irányuló, „valódi” alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontján, illetve az Abtv. 27 §-án alapuló, előzmény nélküli alkotmánybírósági hatáskör. A rendelkezés az eredeti, 2012. január 1-jén hatályba lépett formájában hatályos ma is, módosítás nem érintette.

**2. Áttérési lehetőség**

Az Abtv. 28. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság – saját mérlegelése alapján a 27. §-ra alapozott, bírói döntéssel szemben igénybe vehető „valódi” alkotmányjogi panasz vizsgálata során áttérjen az ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára, míg a (2) bekezdés a fordított helyzetet szabályozza, azt teszi lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság – szintén saját mérlegelése alapján – a 26. § (1) bekezdésére alapozott, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz vizsgálatát kiterjessze a bírói döntésre – *in concreto*, a szóban forgó jogszabály bíróság általi értelmezésének és alkalmazásának vizsgálatára.<sup>158</sup>

A rendelkezés – ha az Abtv. szabályainak rendszeréből kiszakítva kíséreljük magyarázni – azt a látszatot kelti, mintha teljesen szabad kezet adna az Alkotmánybíróság számára az indítvány helyes irányának – jogszabály vagy jogértelmezés/jogalkalmazás – megválasztására, akár az indítványozó szándékával ellentétesen, vagy az indítványozó

<sup>158</sup> VARGA Zs. A. (2015b) i. m. 146.

hibáját kiküszöbölve is. Ha viszont az Alaptörvény szabályainak rendszerében olvasuk, akkor jóval szűkebb, korlátozottabb, észszerűbb magyarázatot kell adnunk.

Az Abtv. eleve korlátok közé szorítja az Alkotmánybíróságot, mivel eljárását indítványhoz köti: „az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el” [vö. Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Megköveteli az indítvány határozottságát is, és a további szabályok egészen részletesen pontosítják, hogy mit kell határozottságon érteni [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés].<sup>159</sup> Azt is előírja, hogy az „Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik” [vö. Abtv. 52. § (2) bekezdés első mondat]. Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó alapvető szabály tehát az indítványhoz kötöttség. Az Abtv. csak néhány esetben teszi lehetővé a hivatalbóli eljárást [vö. Abtv. 52. § (2) bekezdés második mondat], az ezekre vonatkozó szabályok pedig pontosan megjelölik, hogy ez a saját mérlegelésen alapuló aktus milyen feltételek mellett alkalmazható. Így az Alkotmánybíróság egyéb eljárásai során hivatalból is vizsgálhatja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését [vö. Abtv. 32. § (1) bekezdés]; hivatalból jogosult a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását megállapítani [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés]; hivatalból jogosult az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket meghatározni [vö. Abtv. 46. § (3) bekezdés]; az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján pedig jogosult indítvány hiányában is kiterjeszteni vizsgálatát a felülvizsgálni kért jogszabály más, a kérelemmel érintett rendelkezéssel szoros összefüggésben álló rendelkezésére is (más jogszabályra viszont nem). Ebben a feltételrendszerben kell tehát magyarázni a 28. §-t.

Az Alkotmánybíróság maga is felismerte, hogy a **28. § nem ad szabad kezet** az indítványtól eltérésre, illetve az indítvány hibáinak korrekciójára. A 3/2013. (II. 14.) AB határozatban megállapította, hogy a rendelkezésnek nem az a célja, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó helyett döntse el, hogy mi az alkotmányjogi panasz iránya és célja: „Az alkotmányjogi panaszt beküldőnek – főszabály szerint – el kell tudnia dönteni, hogy mit kezdeményez: az Alkotmánybíróság Abtv. 26. § (1) bekezdése, esetleg (2) bekezdése vagy a 27. §-a szerinti eljárását. Ugyanakkor elképzelhető, hogy egy konkrét ügyben nem dönthető el egyértelműen, hogy a jogi norma vagy annak eseti alkalmazása okozza-e az állítólagos 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” (Indokolás [22]). Ez a korai határozat az 51. § és 52. § tükrében lényegében meghatározza az Abtv. 28. §-ának alkalmazási indokait, és feltételeit is.

Az Abtv. 28. § **nem az indítványhoz kötöttség alóli általános felmentés**, az indítványozónak kell eldöntenie, hogy a jogszabályt támadja-e vagy annak értelmezését/alkalmazását, esetleg mindkettőt. Az indítványozó pedig utóbbi esetben köteles mindkét indítványát alaposan megindokolni (határozott kérelmet előterjeszteni a 26. § és a 27. § szerinti indítványaira egyaránt). A határozott kérelem előterjesztésére vonatkozó köteleességét nem mulaszthatja el az Abtv. 28. §-ára hivatkozva, amint ezt egy későbbi döntés meg is erősítette: nem hivatkozhat a 28. §-ra, mert azt az Alkotmánybíróság

<sup>159</sup> BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS i. m. 212–214.

hivatalból alkalmazza {3254/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha pedig az Alkotmánybíróság előtt kettős határozott kérelem van, akkor a 28. § alkalmazása nem is kerülhet szóba: mindkettőt el kell bírálnia, ennek eredménye pedig lehet a jogszabály vagy az ítélet vagy mindkettő alaptörvény-ellenessé nyilvánítása.

Az Abtv. 28. §-ának alkalmazása jellemzően akkor válik szükségessé, ha az adott egyedi bírói döntést az indítványozó csak az egyik fajta panasszal tudja támadni, de az alaptörvényellenességet a másik panasz – az adott indítványozó által nem támadható – tárgya okozza. Jellemző példa erre, amikor a bíróság egy jogszabályt az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott értelmezési szabályokat megsértve alkalmaz és ennek eredményeként a panaszos valamely alapjogának sérelmét okozza. Mivel az Alaptörvény 28. cikke nem alapjogot fogalmaz meg, erre a panaszos nem hivatkozhat {először: 3381/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [11]; legutóbb: 3314/2020. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [14]}.

Szintén nem tehet indítványt arra, hogy az Alkotmánybíróság adjon másfajta értelmezést a szóban forgó jogszabálynak, mert az alkotmányos követelményeket az Alkotmánybíróság hivatalból alkalmazza. Ilyen esetben tehát a panaszos csak az alkalmazott (és helytelenül értelmezett) jogszabály alaptörvény-ellenességére hivatkozhat az 26. § (1) bekezdésére alapított panaszában. Ha az Alkotmánybíróság észleli, hogy az indítvánnyal ellentétben nem a jogszabály, hanem annak bíróság általi értelmezése ütközik az Alaptörvénybe, akkor az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapozott indítványt el kell utasítania, és értelemszerűen annak alkalmazását sem tilthatja meg a panaszos ügyében. Az Alkotmánybíróság jogosult ugyan hivatalból az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket meghatározni, ez viszont önmagában nem orvosolja a panaszos alapjog-sérelmét. Szükség van tehát egy „**kapcsoló**” szabályra, amely a hivatalból alkalmazott jogkövetkezményt alkalmazhatóvá teszi a panaszos ügyére. Ez a kapcsoló szabály az Abtv. 28. §-a, amely lehetővé teszi, hogy a panasz szükségszerű, de nem a panaszosnak felróható okból történő elutasítása ellenére az Alaptörvénnyel való összhang helyreállításából éppen a panaszos nem maradjon ki. Ilyenkor tehát az Alkotmánybíróság a megállapított alkotmányos követelményt az Abtv. 28. § (2) bekezdése által nyújtott felhatalmazás alapján nyomban alkalmazza a panaszra okot adó egyedi ügyre, és megsemmisíti a bíróság döntését {18/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]}.

Hasonló a helyzet akkor, ha a panaszos csak a bíróság ítéletét támadja az Abtv. 27. §-a alapján, de az Alkotmánybíróság felismeri, hogy a jogsérelmet nem a helytelen bírói értelmezés, hanem a jogszabály alaptörvény-ellenessége okozta vagy a konkrét ügyben nem volt ugyan helytelen a bírói jogértelmezés, de a bírói gyakorlatban előfordult a jogszabály alaptörvény-ellenes értelmezése is. Az Alkotmánybíróság több ügyben a kapcsoló szabály alapján előzte meg a jogsérelmet megismétlődését vagy bekövetkeztét {5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [13]; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [90]–[93]}. A későbbi gyakorlatában azonban – az Abtv. 28. § (1) bekezdésének említése nélkül – csak az Abtv. 46. § (3) bekezdésére hivatkozott.<sup>160</sup>

<sup>160</sup> 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [47]; 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [52]–[53], 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [28]–[29]; 20/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [34].

Végül az sem kizárt, hogy a panaszban feltárt jogsérelmet nem az alkalmazott jogszabály okozza, ezért azt a panaszos nem is támadja, és a jogsérelem nem is annak a bíróság által adott értelmezésére vezethető vissza, ezért a bírói döntést a panaszos eredménytelenül támadja, hanem a jogszabály hiányosságára vezethető vissza a jogsérelem. Ennek megállapítását a panaszos nem indítványozhatja, ezt az Alkotmánybíróság jogosult hivatalból megállapítani [vö. Abtv. 46. § (1) bekezdés]. Ehhez több ügyben áttért az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján a jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [7]–[8]}, de a későbbi gyakorlatban már e nélkül jár el az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján.<sup>161</sup> Utóbbi esetben persze a panaszos egyéni jogsérelme nem nyer orvoslást, mivel a jogszabály hiányossága nem róható fel a jogalkalmazó bíróságnak.

Ezek az Abtv. 28. §, mint kapcsoló szabály alkalmazásának leggyakoribb esetei.<sup>162</sup>

Az Abtv.-nek a két panaszfajta közötti áttérést biztosító 28. §-a tehát korlátozott, csak a panaszos által előterjesztett panasz kontextusában igénybe vehető felhatalmazás, amelynek az a célja, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. más rendelkezései alapján hivatalból folytatott vizsgálatait, illetve a hivatalból alkalmazott jogkövetkezmények visszakapcsolhatók legyenek a panasszal támadott egyedi ügyre, vagy legalább a jövőre nézve (az Alaptörvény objektív védelmeként) érvényesíthetők legyenek.<sup>163</sup>

## 29. § [A befogadás további tartalmi feltételei]

**Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.**

Ügyrend

30. § (1) Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát az előadó alkotmánybíró késedelem nélkül megvizsgálja. Ha a panasz visszautasításának feltételei nem állapíthatók meg, a panaszt be kell fogadni.

<sup>161</sup> 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [36]–[37]; 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [62]–[63]; 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [64]–[66]; 3310/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [74]–[75]; 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [110]–[122].

<sup>162</sup> Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatában hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása esetén – alkalmazási tilalom megállapítása helyett – áttért az Abtv. 27. §-ára és magát a bírói döntést semmisítette meg {3086/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [43]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [47]}. Naszladi szerint ettől a gyakorlattól – helyeseltető módon – a 15/2015. (V. 29.) AB határozatban eltért a testület. NASZLADI (2016) i. m. 119. Ezzel szemben felvethető, hogy az Abtv. 28. § (2) bekezdése ezekben az esetben is a jogkövetkezmények hatékony levonásának eszköze. VARGA Zs. (2015b) i. m. 146–148.; ZAKARIÁS (2015) i. m. 161.

<sup>163</sup> BITSKEY–TÖRÖK i. m. 223–224, 256–258.

- (2) Az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha  
a) az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek nem állnak fenn, [...].

## Tartalom

1. Szövegtörténet .....	343
2. Az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételek .....	344
2.1. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés .....	345
2.1.1. Alapvető kérdés .....	345
2.1.2. Alkotmányjogi jelentőségű kérdés .....	351
2.1.2.1. <i>Alkotmányjogi kérdés a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi                     panaszban</i> .....	353
2.1.2.2. <i>Alkotmányjogi kérdés a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszban</i> ..	355
3. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fogalma .....	360
4. A 29. § jelentősége .....	362

## 1. Szövegtörténet

Az Abtv. 56. §-a vezette be az Alkotmánybíróság eljárásába az indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálatát, amelynek keretében a tanács mérlegelési jogkörben vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 29. § szerinti feltételeket (vö. Abtv. 56. §). Ennek megfelelően az Abtv. 29. §-ában szabályozott tartalmi befogadási feltételek korábban ismeretlenek voltak az alkotmánybírói gyakorlatban.

A jogalkotó célja az Abtv. szerinti tartalmi feltételek bevezetésével – az Abtv. javaslat indokolása szerint – a beérkezett beadványok Alkotmánybíróság általi szűrésének legitimálása, és ezáltal az Alkotmánybíróság hatékonyabb, gyorsabb munkájának elősegítése, a csekélyebb jelentőségű és egyszerű ügyek tekintetében egyszerűbb és ezáltal gyorsabb lezárása, és a felszabaduló kapacitások révén a bonyolultabb megítélésű ügyek hatékonyabb elbírálása volt. Erre tekintettel az Abtv. javaslat parlamenti vitája során több országgyűlési képviselő módosító indítványt nyújtott be annak érdekében, hogy ez a § maradjon ki a törvény szövegéből, mivel az kiüresítheti az alkotmányjogi panasz intézményét. Az egyik módosító javaslat szerint az Alkotmánybíróságnak kötelessége felülvizsgálni minden alaptörvény-ellenességet, függetlenül attól, hogy azt érdeminek vagy csekély jelentőségűnek véli-e.<sup>164</sup>

Az Abtv. 29. §-ának szövege az elfogadása óta változatlan.

Az Abtv. javaslat indokolása kifejezetten hivatkozik arra, hogy a beadványok szűrés mechanizmusának lehetősége a német példa szerinti megoldást honosítja meg a magyar jogrendszerben. Erre tekintettel – a különbségek ellenére, amelyre az egyes befogadási feltételeknél térünk ki – indokolt előzményként tekinteni a német Abtv. vonatkozó szakaszára.

<sup>164</sup> NASZLADI (2016) i. m. 36.; Hasonló kritikát fogalmazott meg a szakirodalomban: KARSAI i. m. 73.

A német Abtv. 93a. §-a rendelkezik az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az (1) bekezdés vezette be a német jogrendszerbe a befogadási eljárást (*Annahmeverfahren*) azzal, hogy rögzítette: az alkotmányjogi panaszt a határozathozatal előtt be kell fogadni. A (2) bekezdés állapította meg, hogy mely esetekben kell befogadni az alkotmányjogi panaszt: ha „a) alapvető alkotmányjogi jelentőségű, b) alkalmas a 90. § (1) bekezdésében megnevezett jogok<sup>165</sup> érvényesítésére; ez abban az esetben is fennáll, ha az érdemi döntés megtagadása a panaszos számára különösen nagy hátrányt okozna.” Ennek megfelelően a befogadás törvényben nevesített egyik kritériuma az, hogy az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel (*Grundsatzannahme*), a másik pedig, hogy alkalmas legyen az alapjogok és egyéb alkotmányos jogok érvényesítésére (*Durchsetzungsannahme*). Ezek a befogadási feltételek egységesen vonatkoznak mind a bírói döntés ellen irányuló, mind a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszra. A befogadási feltételek vagylagosak, bármelyik fennállása megalapozza az alkotmányjogi panasz befogadását.<sup>166</sup>

A befogadási eljárás bevezetése a német Abtv.-be – annak a német Alaptörvénybe iktatása előtt<sup>167</sup> a német szakirodalom egyes képviselői részéről is kritikát váltott ki. E szerint a német Alaptörvény mindenki számára megnyitja az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét, ezért nem lehet a német Alkotmánybíróság tehermentesítésére hivatkozni.<sup>168</sup> A befogadási eljárásnak a német Alaptörvénybe iktatott szabályát pedig az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének korlátozásaként értékeli.<sup>169</sup> Ezzel szembenálló álláspont szerint a befogadási eljárás feltételei az alkotmányjogi panasz kettős (objektív és szubjektív) funkcióját érvényesítik.<sup>170</sup>

## 2. Az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételek

Az Abtv. 29. §-a két tartalmi feltétel megvalósulása esetén ad lehetőséget az alkotmányjogi panasz befogadására: a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén. A befogadási feltételek között vagylagos viszony van, tehát mindkettő önmagában is indokolhatja az ügy befogadását. Ugyanakkor a „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” feltétele értelemszerűen csak a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjo-

<sup>165</sup> A német Abtv. 90. § (1) bekezdése szerint bárki a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordulhat azt állítva, hogy az államhatalom egyik alapjogát vagy a német Alaptörvény 20. cikk (4) bekezdésében (ellenállási jog), 33. (közhivatal viseléséhez való jog), 38. (választójog), 101. (rendkívüli bíróságok tilalma), 103. (*nullum crimen sine lege*) és 104. cikkében (fogvatartottak kínzásának tilalma) garantált jogát sérti.

<sup>166</sup> NETTERSHEIM i. m. 1381.

<sup>167</sup> A befogadási eljárást a német Abtv. módosításáról szóló harmadik törvény vezette be 1963. augusztus 10.-i hatállyal. A német Alaptörvény 1969. január 29.-i módosításával került be a német Alaptörvény 94. cikk (2) bekezdésébe.

<sup>168</sup> GEHLE i. m. 1256. Hivatkozással: Hans LECHNER – Rüdiger ZUCK: BVerfGG, vor § 93a.

<sup>169</sup> GEHLE i. m. 1256. Hivatkozással: Klaus STERN: *Handbuch des Staatsrechts* III/2. 1287.; Andreas VOSSKUHL: Art. 94. In: Friedrich MANGOLDT – Hermann von KLEIN – Christian STARCK: *Grundgesetz Kommentar*.

<sup>170</sup> GEHLE i. m. 1256.; Naszladi is az alkotmányjogi panasz funkciójára hivatkozással hártja el az Abtv. 29. §-a ellen felhozott kritikát. NASZLADI (2016) i. m. 36.



gi panasz és a bírói döntés elleni panasz esetén merül fel. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés] esetében a befogadhatósági követelmények vizsgálatát arra korlátozza, hogy az indítványozó által előadottak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érintenek-e {3201/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [14]}. Ezzel szemben a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] és a bírói döntés ellen irányuló panaszokban [vö. Abtv. 27. §] formulává szilárdult az a megállapítás, miszerint „[e] két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről ld. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; legutóbb: 3311/2020. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. A két feltétel az Alkotmánybíróság befogadást visszautasító végzéseiben nem válik el élesen egymástól,<sup>171</sup> de az érdemi határozataiban – az alkotmányjogi panasz tárgya függvényében – általában külön-külön vizsgálja a feltételek fennállását.<sup>172</sup> Sokszor azonban megelégszik az egyik feltétel fennállásának megállapításával.<sup>173</sup>

A feltételek meglétének a vizsgálata az **Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik**. Ez következik az Abtv. 56. §-ából [vö. Abtv. 56. §] és ezt támasztja alá az alkotmánybírósági gyakorlat is {legutóbb: 3351/2020. (VIII. 5.) AB végzés [13]}. Ez nem jelenti azonban azt, hogy az Alkotmánybíróság válogathat a panaszok között, mivel bármelyik feltétel teljesülése esetén be kell fogadnia azokat. A feltételek értelmezése során az Alkotmánybíróságnak széleskörű értelmezési lehetősége van ugyan, de ennek összhangban kell állnia az alkotmányjogi panasz funkciójával (vö. 26. §, 27. §).

## 2.1. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

### 2.1.1. Alapvető kérdés

Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” követelménye – német hatásra – két követelményt állít fel az alkotmányjogi panaszokkal szemben. A követelmény fő eleme az alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállása, amely arra hivatott, hogy elhatárolja az alkotmányjogi kérdéseket a nem alkotmányjogi, azaz a különböző jogágakba tartozó szakjogi kérdésektől, amelyek megválaszolása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

<sup>171</sup> Az Alkotmánybíróság többnyire az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” hiányára alapítja a visszautasítást, a másik feltételt külön nem vizsgálja, csupán megállapítja, hogy nem észlelt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem. A gyakorlat ismertetését ld. 2.1.2. pont alatt.

<sup>172</sup> 12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [40]; 2/2020. (I. 2.) AB határozat, Indokolás [21]; 3313/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [20]; 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [18].

<sup>173</sup> A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” fennállását állapította meg pl. a következő határozatokban: 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [20]; 3330/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [23]; 3236/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [16].; 3135/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [28]; 3221/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [18]. Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” fennállását állapította meg a következő határozatokban: 3211/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [21].

Az „**alapvető**” jelző az alkotmányjogi kérdés jelentőségéhez kapcsolódik,<sup>174</sup> és elsősorban az **egyedi ügyön túlmutató jelentőség** követelményét állítja fel, mégpedig a kérdés tisztázásának a jogrendre és társadalomra gyakorolt hatása közötti összefüggésre tekintettel. Így ez a feltétel az alkotmányjogi panasz kettős funkciójából egyértelműen az objektív jogrend alkotmányosságát kívánja érvényre juttatni.

Az Alkotmánybíróság az egyedi ügyön túlmutató jelentőség követelményét elsősorban annak a jogrendre gyakorolt hatásával kötötte össze. Több ügyben megállapította, hogy az alkotmányjogi probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, mivel az Alkotmánybíróság érdemi határozata a jövőre nézve megfogalmazhatja azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe véve a jogalkalmazók hasonló jogvitákban kellőképpen mérlegelni tudnak {3/2013. (II. 14.) AB határozat [33]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]; 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}. Az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű az alkotmányjogi kérdés akkor is, ha az jelentős gazdasági és társadalmi hatásokkal jár, mint például a devizaalapú kölcsönszerződések szabályozásával összefüggő kérdések {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [25]}, vagy a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményei {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [45]}.

Az alapvető jelentőségű kérdés vizsgálata körében jelentősége lehet annak is, hogy az Alkotmánybíróság **a korábbi gyakorlatában foglalkozott-e az alkotmányjogi panasz által felvetett kérdéssel**. Az alkotmányjogi panasz által felvetett kérdés és a korábbi gyakorlatban felmerülő kérdések közötti kapcsolat szempontjából két esetet különböztethetünk meg. Az első esetben az Alkotmánybíróság – különbséget téve a régi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlat és az Alaptörvényhez kapcsolódó gyakorlat között – megállapítja, hogy a hivatkozott alapjog tartalmával az Alaptörvény hatálybalépését követően hozott érdemi alkotmánybíróági határozatok nem foglalkoztak, ezért alapvető jelentőségűnek ítéli az alkotmányjogi panaszban felvetett kérdést. Ezekben az esetekben tehát új alkotmányjogi kérdés merül fel, amelyet emiatt a testület alapvetőnek tekint.<sup>175</sup> A második esetben az Alkotmánybíróság – pont ellenkezőleg – azt állapítja meg, hogy **nincs új alkotmányjogi kérdés**.

<sup>174</sup> Az Alkotmánybíróság német mintára dolgozta ki az alapvető jelentőségű kérdés fogalmát, de – a német Szövetségi Alkotmánybírószággal szemben – nem adott kifejezett fogalom meghatározást, így az egyes fogalmi elemek az alkotmánybíróági gyakorlatból olvashatók ki. A német Szövetségi Alkotmánybírószággal szemben [a]z alapvető jelentőség akkor áll fenn, ha az alkotmányjogi panasz olyan alkotmányjogi kérdést vet fel, amely nem válaszolható meg közvetlenül az Alaptörvényből és **az alkotmánybíróági gyakorlat még nem válaszolta meg** azt vagy a megváltozott körülményekre tekintettel ismét tisztázásra szorul. Az alkotmányjogi kérdés megválaszolása tehát komoly kétséget kell hogy ébresszen. Az alapvető jelentőség megítéléséhez támpontot nyújthat az, hogy az adott kérdés a szakirodalomban vitatott vagy a rendes bíróságok gyakorlatában eltérően válaszolják meg. Ezen túlmenően annak tisztázásához **az egyedi ügyön túlmutató érdek** szükséges. Ez például abban az esetben merül fel, ha a jogviták nem jelentéktelen száma esetében irányadó vagy olyan súlyú problémát érint, amely a jövőbeli esetekben jelentőségre tehet szert BVerfGE 90, 22 (24).” (A kiemelés nem szerepel az eredeti szövegben. A kiemelt részeket az Alkotmánybíróság hasznosította a saját gyakorlatában.)

<sup>175</sup> Előfordul, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyön túlmutató jelentőség követelményét azzal indokolta, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett kérdést még nem vizsgálta, így nem volt módja arra, hogy meghatározza a jogalkalmazó számára irányadó szempontokat. Pl. 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [24].

Azoknak az eseteknek a köre, amelyben az Alkotmánybíróság kifejezett utalt az **alkotmányjogi kérdés újdonságára**, szűkös,<sup>176</sup> és az értelemszerűen az Alaptörvény hatályba lépését követően fokozatosan csökken. Legutóbb a termőföldet illető vételi jog törvényi elvonásával összefüggésben utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy az abban felmerülő kérdést (ez milyen módon és mennyiben érinti az alkotmányos értelemben vett tulajdonjogot) a korábbi gyakorlatban megfogalmazott – kárpótláshoz kapcsolódó – megközelítésen túlmenően is vizsgálni kell {4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [34]–[38]}. Hasonlóképpen új alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült a tartós külszolgálat indokolás nélküli megszüntetésének alkotmányossága {3101/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [34]} és a közforgalmú személyszállítási szolgáltatást teljesítő szolgáltató által elektronikus biztonságtechnikai rendszeren keresztül végzett megfigyelés folytatása, mivel a korábbi alkotmánybírói határozatok<sup>177</sup> nem a panaszban felvetett esetköröket vizsgálták {3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [14]}. Az utóbbi ügyben az Alkotmánybíróság **a jogszabályi környezet megváltozásának is jelentőséget tulajdonított**, mivel a korábbi határozatait a vizsgált jogszabály (a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény) hatálybalépése előtt hozta. Újnak minősült az a kérdés is, hogy nem sérti-e a bírák személyes függetlenségét az OBH elnöke utasításában meghatározott elveknek való megfelelés kötelezettsége, mivel a bírói függetlenség tartalmával foglalkozó, az Alaptörvény hatálybalépését követően hozott érdemi alkotmánybírói határozatok<sup>178</sup> nem foglalkoztak ezzel a kérdéssel {33/2017. (XII. 6.) AB határozat [66]}. Újnak minősült a köztestületi önkormányzatiság és az egyesülési jog viszonyának kérdése is {3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [23]}.<sup>179</sup> Az Alkotmánybíróság már több határozatában állást foglalt abban a kérdésben, hogy alkotmányosnak tekinthető-e egyedi vezetői megbízatásoknak – a kinevezésben meghatározott határidő lejártá előtti – törvényben történő megszüntetése és alkotmányellenesnek ítélte ezt a jogalkotási gyakorlatot, ezért a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese megbízatásának *ex lege* megszűnését kifogásoló alkotmányjogi panasz eljárásban fontosnak tartotta, hogy az Alaptörvény rendelkezései alapján is állást foglaljon e törvényhozási gyakorlat alkotmányosságáról {3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [20]}. Az energetikai szerkezetátalakítással összefüggésben – amelynek részeként az állam megpróbálta ösztönözni, hogy szénérőművek helyett inkább földgázüzemű távfűtőerőművek létesüljenek –, alapvető jelentőségűnek minősült, hogy a testület az Alaptörvény rendelkezései alapján is állást foglaljon a jogbiztonság

<sup>176</sup> NASZLADI (2016) i. m. 144–145.

<sup>177</sup> 35/2002. (VII. 19.) AB határozat a sportrendezvények biztonságáról, 36/2005. (X. 5.) AB határozat a vagyonőrzési feladatokat ellátó személy- és vagyonőr által közterületnek nem minősülő létesítmények őrzése során vagyonvédelmi biztonságtechnikai rendszer alkalmazásáról.

<sup>178</sup> A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (bírák nyugdíjazása) azt mondta ki, hogy a bírói függetlenség elemének tekinthető a tisztségből való elmozdíthatatlanság; a 4/2014. (I. 30.) AB határozat (illetményfizetés kérdése a bírói tisztségből való felfüggesztés időtartama alatt) pedig abban foglalt állást, hogy a hivatásos bíró személyes függetlenségének egyik biztosítéka a bírói tisztséghez méltó javadalmazás, amely tulajdonképpen a bíró gazdasági függetlenségét jelenti.

<sup>179</sup> Az indítványozó a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény rendelkezéseit kifogásolta, mivel annak értelmében – az indítványozó szerint – az Agrárkamara úgy olvad be a vagyonával együtt az új Kamarába, hogy erről az önkéntes tagok nem döntöttek.

követelménye érvényesülésének alkotmányjogi panaszban való elbíráhatóságáról, valamint a vállalkozáshoz való jog és a diszkrimináció tilalmának az indítványozók által állított sérelméről {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [79]}.

Az esetek jelentős részében az Alkotmánybíróság negatív hivatkozik az új alkotmányjogi kérdés felmerülésének követelményére azzal, hogy **nincs új alkotmányjogi kérdés**. Ezen belül megkülönböztethetők azok az ügyek, amelyekben az Alkotmánybíróság a régi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlatára hivatkozott, illetve azok, amelyekben az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatára hivatkozott. Mindkét ügycsoporton belül kialakultak – az alkotmányjogi kérdés mibenlétéhez, illetve a hivatkozott alapjoghoz igazodó – további ügycsoportok.

Az Alkotmánybíróság értelemszerűen csupán az Alaptörvény hatályba lépését követő első néhány évben hivatkozott a korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlatára mint olyanra, amely új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányában megakadályozza az alkotmányjogi panaszok befogadását. Ebbe az ügycsoportba tartoznak a kormánytisztviselők jogellenes felmentésével kapcsolatos ügyek,<sup>180</sup> a vezetékjog bejegyzése miatti kártalanítási igényről szóló ügy,<sup>181</sup> valamint egy diszkriminációs ügy.<sup>182</sup>

Az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatára hivatkozott a testület azokban az ügyekben, amelyekben az indítványozók a felülvizsgálat korlátozottságát vagy a

<sup>180</sup> Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban megállapította a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességét, ezért azt *pro futuro* hatállyal megsemmisítette. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a 3166/2016. (VII. 22.) végzésben – a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja és a bírói döntések ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban – megállapította, hogy az indítvány alapjogi érvelése megégyezik a korábban már vizsgáltakkal, azaz hasonló ténybeli alaplól származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról az előzmény határozat már döntött, így az indítvány új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem tartalmaz [3166/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [23]]. Az Alkotmánybíróság hasonlóan döntött korábban a Kjt. 8. § (1) bekezdése alapján felmentett személyeknek a bírói döntést kifogásoló alkotmányjogi panaszai folytán meghozott végzéseiben [lásd 3041/2013. (II. 28.) AB végzés, 3042/2013. (II. 28.) AB végzés, 3043/2013. (II. 28.) AB végzés, 3044/2013. (II. 28.) AB végzés, 3045/2013. (II. 28.) AB végzés, 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, 3029/2015 (II. 9.) AB végzés, 3030/2015. (II. 9.) AB végzés, 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés].

<sup>181</sup> Az indítványozó a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény azon rendelkezései ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyek szerint a vezetékjog megállapítása, illetve annak utólagos bejegyzése az ingatlanl kapcsolatban nem teremt jogalapot kártalanítási igényre. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 161/B/2006. AB határozatában (ABH 2009, 1915.) ugyanezen jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát már megvizsgálta a tulajdonhoz való jog szempontjából, és azt az indítványt elutasította. Tekintettel arra, hogy a korábbi alkotmányossági vizsgálat az Alkotmány tulajdonhoz való jogot biztosító 13. §-ával összefüggésben folytatta le – 2012. január 1-jével azonban az Alkotmány helyébe az Alaptörvény lépett – rögzítette, hogy ítélt dologról nincs szó, ugyanakkor fenntartotta a korábbi döntésben kifejtett érveit az alkotmányossági kérdéseket illetően és megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz az Abtv. 29. §-ában előírt olyan – az említett határozatban kifejtettekhez képest új – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely egy ismételt, érdemi alkotmánybírói eljárásra okot adhatna {3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [7]}.

<sup>182</sup> Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy számos határozatában állást foglalt abban a kérdésben, hogy az Alkotmány 70/A. §-a alapján megállapítható-e a megkülönböztetés alkotmányellenessége amiatt, mert a Munka törvénykönyve és a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó törvények eltérően szabályoznak egyes munkajogi intézményeket, ezért a panasz érdemi elbíráásától az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatától eltérő, más eredmény nem várható {3070/2013. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]–[11]}.

felülvizsgálat során hozott bírói döntést kifogásolták a jogorvoslathoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] hivatkozással.<sup>183</sup>

Ebbe a körbe tartozó ügycsoport az indokolási kötelezettség hiányára hivatkozás a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben, illetve a védelemhez való jogra hivatkozás [Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettséggel összefüggésben a 7/2013. (III. 1.) AB határozatára utalt, amelyben alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként értékelte az indokolás meglétének kérdését {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]}.<sup>184</sup> Ezért a következő ügyekben<sup>185</sup> azt a következtetést vonta le, hogy az alkotmányjogi panaszokban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte {hasonlóan lásd: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7]}. Azokban az ügyekben, amelyben a nyomozó hatóság nem

<sup>183</sup> Egyik ügyben az az indítványozó a jogszabályi korlátozás ellenére a másodfokú határozat ellen kívánt volna felülvizsgálati kérelmet benyújtani, majd e korlátozást [régii Pp. 270. § (2) és (3) bekezdés] megtámadta az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatára hivatkozva – miszerint a felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat szabályozása során a törvényhozás meghatározhatja a felülvizsgálat alá eső jogerős döntések körét – megállapította, hogy nem merül fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés {3202/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [35]}. Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság a Kúria azon döntését kifogásoló alkotmányjogi panasz ügyben, mely – a Kp. 118. § (1) bekezdése alapján – a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő peres féltől várta el, hogy a kérelem befogadhatóságát az ott taxatív felsorolt valamely okra hivatkozva maga indokolja, és e jogszabályhelyet úgy értelmezte, miszerint a befogadás feltétele – a formai okokból történő visszautasíthatóságon túl – az ilyen okok kérelmező általi, tartalmi jellegű bizonyítása. Megállapította ugyanis, hogy a következetes gyakorlata alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik, ebből következően nem terjed ki a felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra, így nem hozható összefüggésbe a felülvizsgálat során hozott bírói döntéssel {3203/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az Alkotmánybíróság abban az esetben rendelkezik hatáskörrel annak vizsgálatára, hogy a rendkívüli jogorvoslat szabályai az Alaptörvénnyel összhangban állnak-e, amennyiben a jogalkotó a felülvizsgálat lehetőségét biztosította {3020/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [37]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó nem biztosított felülvizsgálati jogot a magánvádas eljárásban a magánvádló részére, ennek következtében az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz – amely szerint a Be. 784. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, mert nem teszi lehetővé, hogy a magánvádló a jogerős felmentő ítélet ellen felülvizsgálati indítványt terjesszen elő – nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést {3201/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [29]}.

<sup>184</sup> E határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszere elismeri az indokolt bírói döntéshez való jogot is. Ezen alapvető jog minimális elvárása, hogy a bíróságok az eljárási törvényeknek megfelelően az ügyben szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit, kérelmeit kellő alaposággal megvizsgálják, és ennek értékeléséről határozatukban számot is adjanak {erről lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}.

<sup>185</sup> 3199/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [14]; 3321/2014. (XII. 10.) AB végzés, Indokolás [9]; 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [16]; 3032/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [11]; 3108/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [9]; 3115/2015. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [15]; 3012/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [10]; 3078/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [17]; 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [15]; 3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [14]. A későbbi gyakorlatában az Alkotmánybíróság már nem hangsúlyozta, hogy nincs új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hanem csupán deklarálta – a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra hivatkozás mellett –, hogy nem merül fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Pl. 3173/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [30]; 3201/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [25]; 3099/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [21]; 3349/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [19].

megfelelően értesítette ki a vádlottak kirendelt védőjét az Alkotmánybíróság a 8/2013. (III. 1.) AB határozatára hivatkozott, amelyben a fenti kérdést a védelemhez fűződő jogot érintő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte és a releváns büntetőeljárás szabály Alaptörvénnyel összhangban álló, egységes értelmezése érdekében alkotmányos követelményt állapított meg {erről lásd: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21] és [55]}.<sup>186</sup> Ennek megfelelően a későbbi döntéseiben arra hivatkozással utasította vissza az alkotmányjogi panaszokat, hogy a korábbi határozatában már megválaszolta az azokban felvetett elvi jelentőségű kérdést {elsőként: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7]; 3111/2017. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [12]; 3200/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [8]}.

Hasonlóképpen ebbe a körbe tartoznak azok az alkotmányjogi panaszok is, amelyek a pótmagánvádló bírósághoz fordulás joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmére hivatkoznak.<sup>187</sup> Ezen túlmenően előfordul, hogy az Alkotmánybíróság kevésbé gyakran hivatkozott alapjogok esetén is a korábbi gyakorlatra hivatkozással utasítja vissza az alkotmányjogi panaszokat.<sup>188</sup>

<sup>186</sup> Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében alkotmányos követelményként mondta ki: az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor a terhelt érdekében kirendelt védőt a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon, olyan időben értesítsék, hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítékként nem értékelhető.

<sup>187</sup> Az Alkotmánybíróság a 3384/2018. (XII. 14.) AB határozatban megvizsgálta, hogy a bírósághoz fordulás lehetőségének a jogalkotó általi megteremtése a pótmagánvádas eljárásban olyan jogosultságot keletkeztet-e a sértett, vagyis a lehetséges pótmagánvádló oldalán, amely a bírósághoz fordulás jogának a védelmi körébe esik. Az Alkotmánybíróság az ügy érdemi vizsgálata során megállapította, hogy a sértetti minőségnek, az egyéb feltételek teljesülésének és a kizáró körülményeknek a vizsgálata az egyedi ügyekben eljáró bíróságok feladata (Indokolás [45]). Az Alkotmánybíróság a 3030/2020. (II. 24.) AB határozatban megállapította: „Pótmagánvádlóként fellépése nem az Alaptörvényen, hanem a büntető anyagi- és eljárási törvényeken alapul, ezért az Alaptörvényre hivatkozva senki nem tarthat igényt arra, hogy pótmagánvádlóként felléphessen. Vonatkozik ez természetes személyekre, jogi személyekre egyaránt. Az állami közhatalmat gyakorló intézményeket pedig az Alaptörvény zárja ki a lehetséges pótmagánvádlók köréből.” (Indokolás [32]) Mindebből azt a következtetést vonta le, hogy az alkotmányjogi panaszban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte, erre tekintettel a konkrét ügyben az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel {3201/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [27]–[28]; 3227/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [16]–[18]; 3250/2020. (VII. 1.) AB végzés, Indokolás [16]–[19]}.

<sup>188</sup> Így például az ízesítő anyagot tartalmazó elektronikus cigaretta forgalomba hozatalának tilalmát kifogásoló alkotmányjogi panasz ügyben az Alkotmánybíróság az egészséghez való jogra, valamint az egészséges környezethez való jogra vonatkozó, az Alaptörvény hatálya alá lépését követően hozott, vagy a régi Alkotmány hatálya alatt hozott, ámde megerősített határozataira hivatkozva állapította meg, hogy az indítványban felvetett problémával az Alkotmánybíróság a korábbiakban már foglalkozott, ezért nem merült fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés {3374/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [9]–[13]}. Az Alkotmánybíróság a Ptk. zálogjogra vonatkozó, több száz indítványozó által támadott szabályaival összefüggésben is arra a következtetésre jutott, hogy korábban megállapította egyrészt, hogy egyes szerződések tartalmának módosítására irányuló jogszabályok alkotmányossága elsősorban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és II. cikkének történő megfelelés szempontjából vizsgálható, másrészt korábban azt is rögzítette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában alkotmányossági összefüggés akkor sem lenne megállapítható, ha a szabályozás egyébként magánjogi szerződésekbe történő beavatkozást valósítana meg, ezért alkotmányjogi összefüggés hiányában a pa-

Tehát az Alkotmánybíróság rendszerint **visszautasítja az alkotmányjogi panaszt**, ha az előzmény határozatban azt állapította meg, hogy a panasz nem volt megalapozott. Ettől eltérően egy ügyben – a megváltozott jogszabályi környezetre is tekintettel –<sup>189</sup> arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben is alapot ad az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállásának megállapítására az a körülmény, hogy a korábbi határozatában már megállapította azt.<sup>190</sup>

Az új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányában történő visszautasítást **el kell határolni az ítélt dologtól**, amely kizárja az Alkotmánybíróság eljárását abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján – az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról már döntött, vagy, ha az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz alapján – már döntött a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról. Ítélt dolog ugyanis csupán akkor állapítható meg, ha az Alkotmánybíróság ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre (kivéve, ha a körülmények alapvetően megváltoztak), vagy ugyanabban az ügyben hozott bírói döntésről döntött, mégpedig ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog tekintetében, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésben [vö. Abtv. 31. § (1)–(2) bekezdés]. Ezzel szemben az új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya csupán azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog tekintetében, azonos alkotmányjogi összefüggésről már döntött.<sup>191</sup> Ez utóbbi nem zárja ki az Alkotmánybíróság eljárását, mivel az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” követelménye önmagában megalapozza az alkotmányjogi panasz befogadását.

### 2.1.2. Alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az **alkotmányjogi jelenőségű kérdés** fogalma azt határozza meg, hogy **milyen szempontból és milyen mélységben vizsgálja felül az Alkotmánybíróság** a kifogásolt jogszabályt vagy bírói döntést az alkotmányjogi panasz eljárásban. A felülvizsgálat tárgya és a felülvizsgálat szempontrendszere határozza meg a felülvizsgálat terjedelmét. A felülvizsgálat terjedelme hatásköri kérdés, amely alkalmas arra, hogy elhatárolja az

---

naszok nem feleltek meg az az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés befogadhatósági feltételének [3166/2017. (VII. 6.) AB végzés, Indokolás [16]].

<sup>189</sup> Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban – a 3199/2013. (X. 31.) AB határozathoz hasonlóan – elutasította az alkotmányjogi panaszt, de egyúttal alaptörvény-ellenes mulasztást állapított meg amiatt, hogy a jogalkotó a megszűnt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat.

<sup>190</sup> Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban abból indult ki, hogy a 3199/2013. (X. 31.) AB határozatban befogadta, de elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, amely a kifogásolt törvényi szabályozás „előképeként” rendelkezett a haszonélvezeti jog és használati jog megszűnéséről húsz éves átmeneti időszak biztosításával (Indokolás [30]).

<sup>191</sup> Farkas György Tamás szerint az alkotmányjogi panaszoknak a korábbi gyakorlat alapján az alapvető alkotmányjogi kérdésre hivatkozással való visszautasítása *res iudicata* hatással bírt, így egyfajta speciális ítélt dolognak tekinthető. FARKAS i. m. 565–566. Karsai szerint nem világos, hogy az új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésen alapuló visszautasítás milyen kapcsolatban van az ítélt dologgal. KARSAI (2015) i. m. 72.

Alkotmánybíróság feladatát azoknak az állami szervezeteknek a hatáskörétől, amelynek az aktusait vizsgálja. Az egyes panaszfajtáknál eltérő a felülvizsgálat tárgya, így értelemszerűen az alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy a jogszabályhoz, vagy a bírói döntéshez kapcsolódik.

Az alkotmányjogi jelentőségű kérdés fogalma **szoros összefüggésben van az Alaptörvényben foglalt jog fogalmával** (vö. Abtv. 26. §, 27. §). Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhang felülvizsgálata során azt kell vizsgálnia, hogy a hivatkozott Alaptörvényben foglalt jog sérelme bekövetkezett-e. Ennek megfelelően az alkotmányjogi kérdés fogalma a felülvizsgálat terjedelmét az eljárásjogi szempontból releváns alapjogsértésekre korlátozza. Az Alaptörvényben foglalt jog anyagi jogi fogalma **a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszok esetén** elegendő az alkotmánybírói felülvizsgálat terjedelmének behatárolásához. Az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy az alapjogi sérelem valószínűsége az adott ügyben fennáll-e. Más a helyzet **a bírói döntés felülvizsgálata esetén**.<sup>192</sup> A bírósági eljárásban érvényesített alanyi jogok és az alapjogok ugyanis sok esetben átfedésben vannak. Az Alkotmánybíróság már a korábbi gyakorlatában „kiolvasztott egy sor további jogot” az Alkotmányban biztosított jog fogalmából.<sup>193</sup> Így például átvette az általános személyiségi jogot a német gyakorlatból.<sup>194</sup> A bíróságoknak az a kötelezettsége, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [Alaptörvény 28. cikk] még inkább összemosza az alanyi jogok és az alapjogok közötti határokat. Ennek értelmében a bíróság törvénysértése egyúttal alapjogsértést is megvalósíthat. Ez azonban ellentétes lenne az Alkotmánybíróság jogállásával és az alkotmányjogi panasz funkciójával. Ezért korlátozza az Abtv. az Alkotmánybíróság hatáskörét az alapvető alkotmányjogi kérdések vizsgálatára az alkotmányjogi panasz eljárásban.

Az egyedi ügyben konkretizált alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés képezi az érdemi alkotmánybírói felülvizsgálat alapját. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az érdemi határozatban röviden mindig utal az ügyben felmerülő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre.<sup>195</sup> Az érdemi döntésekből kiolvasható tehát, hogy milyen kérdések minősülnek alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek, az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálatának szempontjai azonban általában nem derülnek ki, mivel azokat a panasz befogadására irányuló javaslat tartalmazza, amely nem publikus [Ügyrend 31. § (1) bekezdés]. Ugyanakkor az előadó alkotmánybírónak lehetősége van arra, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló különálló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását is tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé [Ügyrend 31. § (6) bekezdés]. Ez utóbbi esetben a panasz befogadására irányuló javaslat az érdemi határozat része lesz, így ebben az esetben rekonstruálhatók a vizsgálat szempontjai. Ezen túlmenően az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállásának

<sup>192</sup> ZAKARIÁS (2019b) i. m. 22–24.

<sup>193</sup> POKOL (2014b) i. m. 239.

<sup>194</sup> ZAKARIÁS (2019a) 224–255.

<sup>195</sup> Csupán néhány esetet találunk az Alkotmánybíróság 2016. előtti gyakorlatában, amikor pusztán deklarálta, hogy az indítványozó által felvetett kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír vagy az csupán *implicit*e van benne a határozatban. Pl. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, 3062/2015. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [23]; 32/2015 (XI. 19.) AB határozat.



követelménye képezi a befogadás visszautasításának az okát az alkotmányjogi panaszok jelentős részében, különösen a bírói döntések elleni panaszok esetén.<sup>196</sup> A panasz visszautasításáról szóló végzésben meg kell jelölni a visszautasítás okát és röviden indokolni kell azt [Ügyrend 31. § (4) bekezdés], így a panasz befogadásának visszautasítása esetén a végzésekből kiolvasható, hogy mi nem minősül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek és miért. Ennek megfelelően az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fogalma két módszerrel is meghatározható: mi minősül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek és miért (**pozitív megközelítés**), illetve mi nem minősül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek és miért nem (**negatív megközelítés**).

#### 2.1.2.1. Alkotmányjogi kérdés a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszban

A jogszabályok elleni alkotmányjogi panaszok esetén [vö. Abtv. 26. §] alapvető alkotmányjogi jelentőségű minden olyan kérdés, amely **tartalmi kapcsolatban áll az Alaptörvényben foglalt jogokkal (pozitív meghatározás)**. A tartalmi kapcsolat azt jelenti, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés **felveti a hivatkozott Alaptörvényben foglalt jog sérelmét**. Az Alkotmánybíróság az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszban megállapította, hogy a felvetett probléma – titkos információgyűjtési eszközök és módszerek [házkutatás, a lakás megfigyelése, postai küldemények felbontása, elektronikus kommunikáció (e-mail) megismerése, valamint az online átkutatás] alkalmazása – szoros kapcsolatban áll a magánszférához való joggal, az információs önrendelkezési joggal és az emberi méltósághoz való joggal, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül [32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [37]].

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállásának megállapításához elegendő megállapítani a **tartalmi kapcsolat fennállásának valószínűségét**, azaz, hogy felmerül-e a hivatkozott Alaptörvényben foglalt jog sérelme, mivel annak sérelmét az Alkotmánybíróság az érdemi eljárásában vizsgálja. Az Alkotmánybíróság az egyes kárpótlási törvények módosításának megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban elegendőnek ítélte a panasz befogadásához azt, hogy a panaszos előadása kétséget ébresztett aziránt, hogy a kifogásolt szabályozás megfelel-e a tulajdonjogból fakadó szabályozási követelményeknek. Hangsúlyozta, hogy ezen kérdés vizsgálata érdemi alkotmánybírói eljárást igényel, mivel az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat eredménye alapján válaszolhatja meg a támadott jogszabályhelyek alaptörvény-ellenessége kapcsán felmerült kételyeket [4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [39]].

Az Alkotmánybíróság sok esetben csupán rögzíti a konkrét ügyben megállapított alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, így nem derül ki, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés és a hivatkozott Alaptörvényben foglalt jog között milyen összefüggés áll fenn, amely megalapozta az „alkotmányjogi” kérdéssé minősítést. Így alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült a civil szervezet indítványozó ügyében az, hogy a nem megengedett bevándorláshoz kapcsolódó szervező tevékenység büntendővé nyilvánítása a Btk. 353/A. §-a szerint a *nullum crimen sine lege* elve, továbbá a véleményszabadság és az egyesülési szabadság tükrében az Alaptörvénnyel összhang-

<sup>196</sup> TÓTH J. (2014) i. m. 230.; BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ i. m. 144.

ban áll-e {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [48]}. A pedagógusok előmeneteli rendszeréről szóló új szabályozással összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján a felkészülési idő hiánya, valamint a visszaható hatály tilalma, továbbá az Alaptörvény XV. cikke vonatkozásában a pedagógus munkakörben foglalkoztatottak közötti hátrányos megkülönböztetés fennállása {35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők nyugdíjának csökkentését kifogásoló ügyben úgy ítélte meg, hogy az az időskori megélhetést biztosítani hivatott állami nyugdíjrendszer szempontjából alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések elbírálására irányul, mivel a panaszok a már megállapított és folyósított nyugdíjak egyfajta szociális ellátással alakitását sérelmezik, továbbá részben a nyugdíjösszeg nominál értéken való csökkentését kifogásolják, valamint a diszkrimináció tilalmába való ütközést állítják {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [41]}.

A tartalmi kapcsolat fennállásának valószínűsége – abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság az érdemi határozatában kitér az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálatának a szempontjaira – **igazodik az alapjogok szerkezetéhez**.<sup>197</sup>

Az ügyek egy részében az **alapjog védelmi körének**<sup>198</sup> az érintettsége igazolja a tartalmi kapcsolat fennállásának valószínűségét. Az Alkotmánybíróság az OBH elnökének 6/2016. (V. 31.) számú, az integritási szabályzatról szóló utasítása ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban megállapította, hogy a panasz az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében rögzített bírói függetlenség tartalmával, a bírói függetlenség mint a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított jogának védelmi körével összefüggő kérdéseket vet fel {33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]}. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ítélte a bejelentéshez kötött rendezvények megtartásával összefüggő egyeztetési eljárás szerepének vizsgálatát {30/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [21]}, az adótűlfizetés tulajdonjogi megítélését, illetve ezzel összefüggésben az állam és az adózó helyzetének a diszkrimináció-tilalom szempontjából való megítélését {3091/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [14]}, a védjegybejegyzési kérelem vagyoni értékű jognak minősülő bejegyzett védjegyhez hasonló védelmének kérdését {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [25]}, a bírák korhatár előtti nyugdíjazását {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [70]}.

Az ügyek jelentős részében az **alapjog korlátozás igazolhatóságának kérdése** alapozza meg a tartalmi kapcsolat fennállását {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [35]; 3145/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [12]; 3201/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [14]}.

<sup>197</sup> Az alapjogok normatív szerkezetén belül három elem különböztethető meg: a védelmi kör, a korlátozás és annak igazolása. Az Alkotmánybíróság régi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlatában a vizsgálat – a védelmi kör és a korlátozás elkülönítése nélkül – a szükségességi-arányossági tesztre, és ezzel a korlátozás igazolására koncentrált. ZAKARIÁS (2019a) i. m. 67–68. Az Alaptörvény az alapjogok tartalmához igazodó, differenciált korlátozási feltételeket vezetett be, így az Alkotmánybíróság gyakorlata is igazodik az alapjogok normatív szerkezetéhez.

<sup>198</sup> Az alapjog védelmi köre az alapjogot tartalmazó rendelkezés tényállását jelenti, amely meghatározza mindazokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén beáll a jogkövetkezmény. Az alapjog tárgyi védelmi körében tanúsított magatartások – bármilyen formában is valósulnak meg (cselekvés, a cselekvés mellőzése vagy pusztá hogylét) jelentik az alapjog gyakorlását. ZAKARIÁS (2019a) i. m. 40–41.

Nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű az indítványozó által felvetett probléma, ha **nincs tartalmi kapcsolat** a támadott jogszabály és az Alaptörvényben foglalt jog sérelme között (**negatív meghatározás**). Az alkotmányos összefüggés hiánya abban az esetben vezet az alkotmányjogi panasz visszautasításához, ha az indítványban felhozott indokok alapján<sup>199</sup> – a korábbi alkotmánybírósi gyakorlatra tekintettel – egyértelmű, hogy az érintett alapjog sérelme fel sem merül.<sup>200</sup> Abban az esetben, ha az összefüggés hiánya csupán az alapjog védelmi körének vizsgálatával állapítható meg, az Alkotmánybíróság – a korábbi gyakorlatának megfelelően<sup>201</sup> elutasítja az alkotmányjogi panaszt.<sup>202</sup>

### 2.1.2.2. Alkotmányjogi kérdés a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszban

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi kérdés tartalmi befogadási feltételének kibontása során a bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszokban – német mintára<sup>203</sup> kidolgozott egy **formulát**, amely behatárolja a felülvizsgálat terjedelmét:

„Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja szerint a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti.

<sup>199</sup> Előfordul, hogy az Alkotmánybíróság – az indítványban felhozott indokok mellett – a jogszabály szövegének értelmezésével jutott arra a következtetésre, hogy az nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe a hivatkozott Alaptörvényben foglalt joggal. Pl. 3057/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]. A jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának az értelmezése és ezen belül a jogszabály értelmezése az érdemi elbírálás része, de a jogszabály szövegének egyértelműsége esetén nem jelent „burkolt” érdemi elbírálást az arra való hivatkozás a befogadás visszautasítása körében.

<sup>200</sup> Az Alkotmánybíróság a KRESZ alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvánnyal összefüggésben megállapította, hogy az abban megfogalmazott érvek nem hozhatók összefüggésbe a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekkel. Az indítványozó a jobbiztonság elve, a szabadság és személyi biztonsághoz való jog, valamint a *nullum crimen sine lege* elv sérelmeként fogalmazta meg a jogszabállyal szembeni kritikáját pusztán azért, mert nem ért egyet az új, kártya típusú vezetői engedély bevezetésével és kiadásának feltételeivel, továbbá azzal, hogy a KRESZ szabályainak megsértése miatt a közlekedési hatóság számos esetben elmarasztalta {3110/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [25]}. Egy másik ügyben az indítványozó által sérelmesnek tartott jogszabályi rendelkezés lehetőséget biztosított a bíróságnak arra, hogy az ügyvédi munkadíj összegét indokolt esetben – ha az nem áll arányban a ténylegesen elvégzett ügyvédi tevékenységgel –, mérsékelheti. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által megfogalmazott érvek nem hozhatók összefüggésbe a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekkel, sem az emberi méltósággal, sem a tulajdonhoz való joggal, sem a tisztességes eljáráshoz való joggal, sem a jogtalan támadás elhárításához való joggal, ahogy a szabadsághoz és személyes biztonságához való joggal sem, ezért arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány alapján nem merült fel alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdés {3366/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [53]}. A kúriai felülvizsgálat megengedhetősége [régi Pp.] 271. § (2) bekezdés) elleni alkotmányjogi panasszal összefüggésben megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikke és XV. cikk (1) és (2) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése tekintetében a támadott jogszabályi rendelkezés és e cikke alkotmányos védelmi köre között nincs tartalmi kapcsolat, ezért nem merült fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés {3273/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [54]}.

<sup>201</sup> Az Alaptörvény hatályba lépését követően a korábbi gyakorlatot a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat erősítette meg (Indokolás [52]).

<sup>202</sup> Pl. 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [122]–[124]

<sup>203</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság már a hivatalos határozatgyűjtemény első kötetében kidolgozta a **különös alkotmányjog** fogalmát, amely a máig érvényes formáját az 1964-es szabadalom-határozat „Heck’sche-formulájával” nyerte el. Ld: ZAKARIÁS (2019b) i. m. 21–35.

Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálása során a bírói döntésben foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenességének, alapjogokkal való összhangjának vizsgálatára korlátozódik, és nem terjed ki a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára {lásd pl. 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}. A tényállás megállapítása és az abban foglalt egyes tények jelentőségének megítélése, mérlegelése a rendes bíróságok feladata {lásd pl. 3359/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]; 3365/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]; 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [29]–[30]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok elbírálásakor töretlen a tekintetben, hogy a bíróságok ítéleteit csak akkor bírálja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz.”

A formula időközben kibővült, és az egyedi ügyekhez igazodva különböző megfogalmazásokban él a gyakorlatban.<sup>204</sup> A formulához sok esetben díszítő elemként kapcsolódik a **negyedfokú bírósággá**<sup>205</sup> vagy **szuperbírósággá** válás elkerülésére törekvés.<sup>206</sup>

Az alapformula három mondatból áll: az első mondat általános módon rögzíti a bírói döntések felülvizsgálatának a szempontját: az Alkotmánybíróság a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti. A formula második mondata képezi a formula magját, amely tartalmazza az alapvető alkotmányjogi jelentőségű **kérdés** fogalmának a pozitív és negatív meghatározását. A formula harmadik mondata pedig konkretizálja a pozitív meghatározást.

**Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés** ennek értelmében a bírói döntésben foglalt jogértelmezés **alapjogokkal való összhangja (pozitív meghatározás)**. Az

<sup>204</sup> Pl. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírlati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. {Hasonlóan: 3143/2014. (V. 9.) AB végzés; Indokolás [19]} Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak a választási ügyekben eljáró bíróságok törvényértelmezésének a felülvizsgálatára sincs lehetősége, amennyiben az alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel. {Lásd 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [16]; megerősítette többek között: 3294/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [23]; 3294/2018. (IX. 13.) AB végzés, Indokolás [43]}”

<sup>205</sup> „A bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz azonban nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközeként. Miként az Alaptörvény és az Abtv. fent idézett rendelkezéseiből is kitűnik, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. **Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna** {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.”

<sup>206</sup> „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma **nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen**, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.”

alapjogokkal való összhang vizsgálata **az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértésének vizsgálatát** jelenti. A formula ezzel arra utal, hogy a bírói döntések felülvizsgálatának alapja a jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban való értelmezésének kötelezettsége [Alaptörvény 28. cikk]. Ezt egyértelműen kifejezésre juttatta a 3/2015. (II. 2.) AB határozat: „[a]z Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [...]. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény (Indokolás [17]–[18]).” Mindazonáltal a formula általános megállapításai csupán az irányt adják meg, amely mentén szét lehet választani az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok hatáskörét, így az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállása példákon keresztül nyilvánul meg.

A formula példálózó felsorolása alapján **nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (negatív meghatározás)**: a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálata; a tényállás megállapítása és az abban foglalt egyes tények jelentőségének megítélése, mérlegelése; a bizonyítékok bírói mérlegelése és értékelése.

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállásának megállapításához elegendő megállapítani az alapjogokkal való összhang, illetve **az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértése valószínűségét**, mivel annak sérelmét az Alkotmánybíróság az érdemi eljárásban vizsgálja. Az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértése valószínűségének vizsgálata **igazodik** – az Alaptörvényben foglalt jogokkal fennálló tartalmi kapcsolat vizsgálatához hasonlóan a jogszabály elleni alkotmányjogi panasz esetén – **az alapjogok szerkezetéhez**.

Az **alapjog védelmi körének érintettsége sok esetben önmagában igazolja** az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértésének valószínűségét. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült az, hogy az indítványozó személyt ért kritika a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt áll-e {3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [24]}, az adott esetben tényszerűen, objektíven cáfolható tényállítás esetén miként érvényesülhet a véleménynyilvánítás szabadsága {3107/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [20]}, a médiatartalom-szerkesztés szabadságának alkotmányos határai {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [15]; 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [15]}, a véleménynyilvánítás szabadságának mint anyajognak a gyülekezési joghoz való viszonya, a tiltó okok köre, a tartalmi semlegesség követelménye körében az indítványozó személyes kötődéseinek és világnézetének figyelembevehetősége {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [27]}. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelve az Alkotmánybíróság azt is, hogy mi tartozik az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében kifejezetten nevesített napi és heti pihenőidőhöz való jog védelmi körébe {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [40]}. Továbbá a hasznélvezeti jog végintézkedés általi adása mint a tulajdon fölötti rendelkezés egy

sajátos módja, valamint ennek az örökléshez való joghoz fűződő kapcsolata is alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bírt {5/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [14]}.

Ez a befogadási gyakorlat összhangban van a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangjának érdemi vizsgálatával, amely az alkotmánybírói gyakorlatban annak vizsgálatát jelenti, hogy a bíróságok az érintett alapjog alkotmányos tartalmát érvényre juttatva értelmezték-e az alkalmazandó jogszabályokat. Ennek során az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással – ugyanis elsősorban az alapjogok védelmi körének figyelembevételét kérte számon a bíróságokon.<sup>207</sup>

Az Alkotmánybíróság az alapjog védelmi körének vizsgálatán belül kiterjesztette a felülvizsgálatot a bírói mérlegelésre is azokban az esetekben, amikor az alapjogok ütközése az alapjogok védelmi körének szintjén megoldható, jellemzően a véleménynyilvánítás szabadsága és az emberi méltósághoz való jog ütközése esetén.<sup>208</sup> Ezekben az esetekben **az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés általában utal az ütköző alapjogok mérlegelésének felülvizsgálatára**, pl. a véleménynyilvánítás szabadsága és a becsület vagy a képmás védelmének ütközésére {3322/2019. (XI. 26.) AB határozat, Indokolás [14]; 3333/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [19]; 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [19]}.

Az ügyek jelentős részében annak a lehetősége alapozza meg az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértése valószínűségét, hogy **a bírói döntés korlátozza-e a sérülni vélt alapjogot**.<sup>209</sup> Az Alkotmánybíróság a bíróságok mérlegelését nem csupán az alapjogok védelmi körének figyelembe vétele körében értékelte, hanem kiterjesztette a mérlegelés felülvizsgálatát az arányossági teszt alkalmazásának felülvizsgálatára is.<sup>210</sup> Ezekben az esetekben is **utal az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a mérlegelés felülvizsgálatára** és sok esetben **előrevetíti az érdemi vizsgálat során alkalmazott tesztet**. A közvetett arányossági teszt<sup>211</sup> jelenik meg például a 14/2019. (IV. 17.) AB határozatban, amelyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült, hogy a szabálysértési eljárásban minősített cselekmény (a betöredezett járda repedéseinek színes festékkel való befestése) a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai, és ezen belül milyen alkotmányossági szempontok befolyásolhatják a szabálysértés fogalmi

<sup>207</sup> Az Alkotmánybíróság szinonimaként használja az alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalma és a védelmi köre fogalmakat. Az alapjogi dogmatika azonban különbséget tesz a két fogalom között. Az alapjogok tárgyi védelmi köre az alapjog gyakorlását megvalósító magatartások potenciális védelmét foglalja magában, amely a törvényben foglalt korlátozási lehetőségekre tekintettel csökkenhet. Az alapjogok normatív tartalma pedig a korlátozás eredményeként kapott végleges tartalom.

<sup>208</sup> ZAKARIÁS (2019b) i. m. 28.

<sup>209</sup> Az alapjogok korlátozását meg kell különböztetni azok megsértésétől. Az alapjogok korlátozása nem feltétlenül jelenti egyúttal azok megsértését. A korlátozás fogalma az állam (jogalkotó, bíróság) olyan alapjogot érintő magatartására vonatkozik, amely igazolásra szorul ugyan, de igazolható. Ha a korlátozás nem igazolható, akkor áll fenn a jogsérelem. Az alapjog sérelme tehát az alapjog semmivel sem igazolható korlátozását jelenti. ZAKARIÁS (2019a) i. m. 42.

<sup>210</sup> ZAKARIÁS (2019b) i. m. 28.

<sup>211</sup> A közvetett arányossági teszt annak vizsgálatára irányul, hogy a bíróság a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorította-e.

eleméről szolgáló társadalomra veszélyesség értelmezését {Indokolás [16]}.<sup>212</sup> A közvetlen arányossági tesztre<sup>213</sup> utalás csupán néhány, a magánfelek közötti jogvitát eldöntő bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálata során jelent meg. Így például alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült, hogy a kúriai ítélet, amely nem tekintette a magánszféra szükségtelen és aránytalan korlátozásának, hogy a közérdeklődésre számot tartó ügyben a sajtó az érintettek kapcsolatrendszerének feltárása során az indítványozó nevét nyilvánosságra hozta, összhangban áll-e az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével és I. cikk (3) bekezdésével {3213/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [15]}.<sup>214</sup> Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősült az is, hogy az indítványozónak a magánélet és kapcsolattartás tiszteletben tartásához való joga sérelmet szenvedett-e a jogerős másodfokú ítélet folytán, mivel a jogerős döntés nem állapította meg, hogy az indítványozó elektronikus magánlevelezésének az alperes általi megszerzése és bírósági, hatósági eljárásban történő felhasználása az indítványozó személyiségi jogának sérelmét eredményezte és ezért annak védelmét megtagadta {3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [22]}.

**Nincs alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés** – a formulában meghatározott eseteken túlmenően – akkor sem, ha az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány megsértése fel sem merül, mivel **nincs tartalmi kapcsolat** a támadott bírói döntés és az Alaptörvényben foglalt jog sérelme között. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint polgári és büntető ügyekben hozott bírói döntések elleni alkotmányjogi panasz eljárásban nem vizsgálható érdemben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelme, mivel ez a rendelkezés a hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, így a panasszal támadott bírósági határozatok és ezen alaptörvényi rendelkezés között nincs összefüggés {pl. 3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [6]; 3122/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [12]; 3124/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [13]; 3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [21]}.

<sup>212</sup> Hasonlóképpen a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozatban az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy az eljáró bíróság az Alaptörvény IX. cikkével összhangban ítélte-e meg az indítványozók cselekményét: a jogerős ítélet szerint közveszéllyel fenyegetésnek minősített tényállás a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai, és ezen belül egyes – véleménynyilvánítási elemet is hordozó – cselekmények büntethetősége (társadalmi veszélyessége) milyen alkotmányossági szempontok szerint korlátozhatja a szabad véleménynyilvánítást (Indokolás [19]).

<sup>213</sup> A közvetlen arányossági teszt annak vizsgálatára irányul, hogy a bírói döntés szükséges módon (legitim cél érdekében) és arányos mértékben (a cél fontosságára és az okozott alapjogsérelem súlyára tekintettel) korlátozta-e a sérülni vélt alapjogot.

<sup>214</sup> Az érdemi vizsgálat során keverednek a közvetlen arányossági teszt és a konkuráló alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítése tesztjének elemei {3213/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. A konkuráló alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítésének tesztje az alapjogok védelmi körének feltárása mellett az alapjogok összemérésnek felülvizsgálatára irányul azzal, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem üresíthető ki, illetve védeni kell annak a személynek az alapjogát is, akinek alapjogát a másik magánszemély alapjogának gyakorlása veszélyezteti. Ez utóbbi teszt nem tükröződik az alapvető alkotmányjogi kérdésben. A teszt alapjait lefektető 3145/2018. (V. 7.) AB határozat – az indítványozó által állított alapjogsérelemből kiindulva – azt tekintette alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy az indítványozó személyét ért kritika a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt áll-e, és így azt az indítványozónak túrníe kellett-e, vagy pedig ezen közlések kívül esnek a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körén (Indokolás [24]).

Az alkotmányos összefüggés fennállásának megállapítása során **az egyedi eset körülményei** irányadók, amelyeket az Alkotmánybíróság az indítvány alapján esetről esetre vizsgál, de előfordul, hogy már a befogadási eljárásban tekintettel van a rendes bíróság által megállapított tényállásra is {3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [30]}.<sup>215</sup>

### 3. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fogalma

A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” – az alkotmányjogi panasz alapvető jelentőségének követelményével ellentétben – a panasz sikerességéhez kapcsolódik, az indítványozó egyéni alapjogai sérelmének orvosolhatóságáról szól, és ezzel tulajdonképpen a megnevezett Alaptörvényben foglalt jogok érvényesítésére való alkalmasságról.

Bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség áll fent, ha az Alaptörvénnyel való összhang hiánya **a konkrét esetben felveti az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogának sérelmét**. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fennállásához **elegendő megállapítani** az Alaptörvényben foglalt jog konkrét esetben való **sérelmének lehetőségét**. Az Alkotmánybíróság több ügyben azért fogadta be az alkotmányjogi panaszt, mert a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vetette fel az, hogy az alapul szolgáló ügyben a véleménynyilvánításhoz való jog védelmének alkotmányos szempontjait az eljáró bíróságok megfelelően vették-e figyelembe az érdemi döntés meghozatala során {3263/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]}, vagy az, hogy a büntetőeljárás magánvádlói az alapul fekvő ügy körülményei között kötelesek-e túrni a munkakörük ellátásával kapcsolatban megfogalmazott kritikát {3236/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben a támadott végzéseknek a véleménynyilvánítás szabadságát szűkítően értelmező tartalma szintén felvetette a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét {5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [17]; 31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}.

A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség fogalma tehát az „alaptörvény-ellenesség” kifejezéssel kapcsolódik az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fogalmához, de azt kiegészíti az indítványozó egyéni jogsérelmének orvosolhatóságával: ha a sérülni vélt alapjog a konkrét esetben nem érvényesült, az a bírói döntést érdemben befolyásolta. Az Abtv. 29. §-ában foglalt két tartalmi követelmény közötti összefüggésre utalt az Alkotmánybíróság a 25/2014. (VII. 22.) AB határozatban annak megállapításával, hogy a konkrét ügy befogadását mindkét szempont alátámasztja: az alkotmányjogi panasz ugyanis annak vizsgálatára irányul, hogy az eljáró bíróság a támadott ítéletben olyan jogértelmezést követett-e, amellyel az indítványozó információszabadsághoz való alapjogát korlátozta és az indítvány ezáltal alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, ami egyúttal a bírói döntést érdemben befolyásolta {Indokolás [24]}.

<sup>215</sup> A bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszban az érdemi alkotmánybírói felülvizsgálat tárgya a bírósági jogértelmezés, így a bíróság által megállapított tényállás figyelembevétele a befogadási eljárás során nem jelent „burkolt” érdemi elbírálást.



Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség fogalma azonban általában összemosódik azokban az ügyekben, amelyben az Alkotmánybíróság azt tekinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy érvényesült-e a sérülni vélt alapjog a konkrét esetben.<sup>216</sup> A fenti összefüggésre tekintettel különösen fontos a **bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség feltételének önálló vizsgálata**.<sup>217</sup> A vizsgálatnak ebben az esetben is a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségének felmerülésére kell irányulnia. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság számos döntése „burkolt” érdemi elbírálást tartalmaz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező bírói indokolási kötelezettséggel összefüggésben, mivel a bírói döntés érdemi vizsgálatát követően megállapítja: az ügyben eljáró bíróságok eleget tettek indokolási kötelezettségüknek {3321/2020. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [13]; 3302/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [24]; 3366/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [48]; 3187/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [12]}.

<sup>216</sup> Például a sajtószabadság érvényesült-e akkor, amikor egy, a rendezvény biztosításában részt vett rendőrökről készített fényképnek a tüntetésről szóló tudósításban való nyilvánosságra hozatala miatt a hírportálként működő sajtószervet a bíróság elmarasztalta {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [4]}; az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből levezetett bírói indokolási kötelezettség milyen elvárásokat támaszt az ügyben eljáró bírósággal szemben a jogerős végzés tartalma és a terjedelme tekintetében {3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [25]}; az eljáró bíróságoknak az indítványozó által kifogásolt eljárása (miszerint az iratokat részére nem vagy nem megfelelő módon kézbesítették, valamint, hogy nem volt kellő ideje azokat áttanulmányozni, és azokra választ adni) sértette-e az indítványozónak a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, és ezen kifogásolt cselekmények befolyásolták-e az ügyben hozott jogerős döntés kimenetelét {3374/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [22]}; az eljáró bíróságok figyelembe vették-e az ügy eldöntése során az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből fakadó szempontokat, megfelelően értékelték-e a sértett státuszát, és az indítványozók részéről róla megfogalmazottakkal szembeni túrési kötelezettségét {3357/2019. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}; a bíróság helyesen alkalmazta-e a közügyek vitájára vonatkozó alkotmányossági érveket, köztük a panaszosok személyével, tisztségével összefüggő szempontokat, másrészt azt, hogy megfelelt-e az alaptörvényi követelményeknek az a bírói jogértelmezés, mely szerint a vitatott állításokat, pontatlanságokat tartalmazó cikket – címével együtt – a maga egészében kell értékelni {8/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [17]}; a társaság tartozásaiért helyt állni köteles panaszos jogorvoslatához való joga sérült-e azáltal, hogy nem gyakorolhatta az adózót megillető jogait az adóhatósági eljárás során {22/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [16]}, illetve a felülvizsgálati kérelmet elkésztés okán elutasító bírói döntés – a hibás jogorvoslatra történt kioktatást és az eset egyéb egyedi körülményeit mérlegelve – járhatott-e az indítványozó jogorvoslatához való jogának sérelmével {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [16]}.

<sup>217</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró a 3166/2016. (VII. 22.) AB végzéshez fűzött különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy „[a]z utólagos normakontroll keretében megvalósuló objektív jellegű jogvédelem és a lényegében »alanyi jogérvényesítést« megvalósító – az Abtv. 27. §-a szerinti – alkotmányjogi panasz esetén nem csak az eljárás alanya és tárgya különbözik egymástól, de más a hivatkozott jogsérelem megállapításának a szempontrendszer is. Az a jogsérelem, amely az egyéni érintettség esetén alaptörvény-ellenességre vezethet, nem szükségszerűen vezet arra az objektív jogvédelem keretében, és fordítva: lehet olyan alkotmányossági szempont, amelyre tekintettel a *pro futuro* megsemmisítés indokolt, de ez a normakontroll keretében elfogadható szempont önmagában nem zárhatja ki az egyéni jogsérelemre alapított alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását.” {Indokolás [31]} Hasonlóan: FARKAS i. m. 567.

#### 4. A 29. § jelentősége

Az Abtv. 29. §-a jelentős mértékben hozzájárul a felülvizsgálat terjedelmének meghatározásához az alkotmányjogi panasz eljárásokban és ezzel az Alkotmánybíróság hatáskörének és az általa felülvizsgált aktusok kibocsátói hatáskörének az elválasztásához.

A befogadhatóság tartalmi feltételei közül az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” követelménye – az egyedi ügyön túlmutató jelentőség követelményének fellállításával – az objektív jogrend alkotmányosságát kívánja érvényre juttatni. A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” pedig az indítványozó egyéni alapjogai sérelmének orvosolhatóságáról szól, és ezzel a szubjektív jogvédelmet kívánja érvényre juttatni. A befogadhatósági feltételek alternatív jellege egyensúlyt teremt az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója között.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételek képezik a legtipikusabb visszautasítási okot.<sup>218</sup> Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség feltételeinek összemosódása miatt sokszor nem egyértelmű, hogy az alkotmányjogi panasz objektív vagy szubjektív funkciója alapozza-e meg az alkotmányjogi panasz befogadását. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatának elmaradása veszélyezteti az alkotmányjogi panasz szubjektív jogorvoslati funkciójának érvényesülését. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség vizsgálata helyett az érdemi elbírálás pedig a befogadási eljárás és az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása közötti határokat mossa össze.

#### 30. § [Benyújtás és elbírálás határideje]

- (1) Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.
- (2) A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.
- (3) Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte

<sup>218</sup> Az Alkotmánybíróság honlapján elérhető statisztikák csupán a befogadás visszautasítására vonatkozó adatokat tartalmaznak, nem differenciálnak a visszautasítás indoka szerint. Ezért csupán a szakirodalomból következtethetünk az Abtv. 29. §-án alapuló visszautasítások számára.

után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti.

- (4) A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának nincs helye.
- (5) Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.

#### Ügyrend

28. § (1) A beadványt a benyújtására nyitva álló törvényi határidőben, az egyéb határidőhöz kötött eljárási cselekményt a megtételére megjelölt határidőben kell az érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez személyesen benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. A határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták. A beadvány távközlési eszköz útján történő benyújtásának nincs helye.
- (2) Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint meghatározott határidő a kézbesítést, illetve a jogszabály hatályba lépését követő napon kezdődik. Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.
  - (3) Igazolási kérelem előterjesztésére kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén kerülhet sor.
  - (4) Ha az igazolási kérelmet elkésve terjesztették elő, továbbá ha az elmulasztott cselekményt a kérelem előterjesztésével egyidejűleg az indítványozó nem pótolta, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül vissza kell utasítani.
  - (5) Az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétlenségét valószínűvé teszik.
  - (6) Az igazolási kérelem tárgyában – a főtitkár javaslatára – az Alkotmánybíróság egyesbírói eljárásban dönt. Az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni.
  - (7) Ha az egyesbíró az igazolási kérelemnek helyt ad, a pótolta cselekményt olyannak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna.
53. § (1) Az Abtv. 26–27. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság a főtitkár 26. § (1) bekezdése szerinti eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától számított százhusz napon belül dönt az indítvány befogadhatóságáról. Az egyesbíró, valamint a tanács

eljárását úgy kell lefolytatni – beleérve valamennyi eljárási cselekményt –, hogy a befogadásról szóló döntés határidőn belül megtörténjék.

- (2) Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően száznolcvan napon belül az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti.
  - (3) Az e §-ban foglalt határidőket az előadó alkotmánybíró javaslatára az elnök meghosszabbíthatja. A határidő meghosszabbításáról az indítványozót az előadó alkotmánybíró értesíti.
- 53/A. § Ha az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján a Ve. és Nsztv. szerinti eljárásban terjeszt az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet a testület elé, akkor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról a Ve. szerinti eljárás esetén a beérkezéstől számított hat munkanapon, az Nsztv. szerinti eljárás esetén a beérkezéstől számított tíz munkanapon belül dönt.
55. § (1) A főtitkár, az előadó alkotmánybíró, a tanácsvezető kezdeményezésére, vagy saját hatáskörében az elnök elrendelheti az adott ügy gyorsított eljárásban történő, vagy soron kívüli elbírálását.
- (2) A gyorsított eljárásban egyes eljárási cselekményeket jelen ügyrendben meghatározott időtartamok fele része alatt kell elvégezni.
  - (3) Soron kívüli eljárásban az eljárási cselekményeket haladéktalanul foganatosítani kell. Amennyiben törvény az Alkotmánybíróság eljárására harminc napnál rövidebb időt határoz meg, soron kívüli eljárást kell elrendelni.
  - (4) Az ítélezési szünet időtartama a jelen ügyrendben meghatározott határidőkbe nem számít be.

## Tartalom

1. Szövegtörténet .....	365
2. A benyújtás határideje.....	366
2.1. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntés elleni panasz benyújtásának határideje .....	367
2.1.1. A választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje.....	369
2.1.2. A népszavazási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok benyújtásának határideje.....	371
2.2. Az igazolási kérelem.....	371
2.3. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje .....	373
3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje.....	375
4. A határidők jelentősége.....	376

## 1. Szövegtörténet

A régi Abtv. csupán a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszt ismerte és ennek benyújtására a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül biztosított lehetőséget [48. § (2) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság a működése megkezdéstől számított hatvan napon belül minden alkotmányjogi panaszt elfogadott attól függetlenül, hogy mikor zárták le jogerősen az ügyet.<sup>219</sup> Ezt követően az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló hatvan napot a jogerős határozat kézbesítésétől számította. Abban az esetben azonban, ha az alkotmányos jog sérelme a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára került sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kellett számítani.<sup>220</sup>

A régi Abtv. az alkotmányjogi panasz indítványok elbírálására **nem állapított meg elintézési határidőt**. Az Alkotmánybíróság az eljárási határidő hiányát kifogásoló, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt azzal az indokolással, utasította el, hogy – a jogszabályi kötelezettség hiányán túlmenően – „[a]z Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek és problémák jellege, tárgya, bonyolultsága annyira eltérő, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának időbeli kimenetele legtöbbször nem tervezhető előre, az ügyek jelentősége és bonyolultsága miatt az eljárás elhúzódik, ezért az egyes ügytípusok elintézésére nem lehet pontos határidőt megállapítani.”<sup>221</sup>

Az Alkotmánybíróság eljárásának határidejével szorosan összefügg a **oron kívüli elbírálás** kötelezettsége, amelyre két esetben került sor jogszabály alapján: a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll eljárásban [Alkotmány 26. § (5) bekezdése] és a népszavazás kezdeményezésével, valamint elrendelésével összefüggésben az Országos Választási Bizottság határozata, illetve az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata elleni kifogás esetén [rég. Ve. 130. (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően soron kívül járt el a bírói kezdeményezések esetén

<sup>219</sup> SÓLYOM (2001) i. m. 274. Hivatkozással olyan határozatokra, amelyekben az Alkotmánybíróság időben beterveztettnél találta az alkotmányjogi panaszt: 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128, 135.; 57/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281. Az Alkotmánybíróság az utóbbi határozatban kimondta: „az Alkotmánybíróság létrejötte előtt jogerős határozattal lezárt ügyekben az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje 1990. március 1. volt. Az Alkotmánybíróság ezzel az értelmezéssel lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény hatálybalépését megelőzően alkotmányos jogsérelmet okozott eljárások – az Alkotmánybíróság működésének megkezdésétől számított 60 napon belül – alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság eljárásának tárgyává váljanak.”

<sup>220</sup> Az Alkotmánybíróság ezt alkotmányos követelményként mondta ki a 41/1998. (I. 22.) AB határozat rendelkező részében. ABH 1998, 306.

<sup>221</sup> 777/E/2002. AB határozat, ABH 2003, 1547, 1548-1549. Tilk az alkotmányjogi panasz eljárásban száz-hús napos elbírálási határidő előírását javasolta azzal, hogy a határidőt az Alkotmánybíróság elnöke egy alkalommal további hatvan nappal hosszabbíthassa meg. TILK (2008) i. m. 223.

is.<sup>222</sup> A soron kívüli eljárás sem jelentett sok esetben gyors döntéshozatalt.<sup>223</sup> Erre tekintettel a szakirodalomban felmerült – az ügyek elhúzódnásának kivédése érdekében – egyes eljárások tekintetében a soronkívüliség helyett vagy mellett azok határidőhöz kötése. Az alkotmányjogi panasz eljárásban százhusz napos elbírálási határidő előírására vonatkozó javaslat fogalmazódott meg azzal, hogy a határidőt az Alkotmánybíróság elnöke egy alkalommal további hatvan nappal hosszabbíthassa meg.<sup>224</sup>

Az Abtv. 30. §-a **az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére vonatkozóan – a vizsgálat tárgya függvényében – eltérő határidőt** állapít meg a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz (vö. Abtv. 27. §) és a közvetetten a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés], valamint a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz [vö. Abtv. 26. § (2) bekezdés] esetén.

Az alkotmányjogi panasz régi Abtv. által is ismert formája esetében [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés] az Abtv. 30. §-a fenntartotta a döntés kézbesítésétől számított hatvan napos határidőt. A régi Abtv. és az Abtv. közötti eltérés abban mutatkozik meg, hogy az előbbi kifejezetten „a jogerős határozat”, az Abtv. pedig „a sérelmezett döntés” kézbesítésétől rendeli el a határidő számítását.

Az Abtv. 30. §-a – a régi Abtv.-el szemben – **az Alkotmánybíróság eljárása tekintetében is megállapít egy általános határidőt.** Ezt a rendelkezést a parlamenti vitában számos kritika érte, és több módosító javaslatot is benyújtottak azzal a céllal, hogy a jogalkotó konkrét határidőt határozzon meg.<sup>225</sup>

Az Abtv. 30. §-ának szövege a hatálybalépése óta változatlan.

## 2. A benyújtás határideje

Az Abtv. 30. § (1)–(4) bekezdése a jogbiztonság követelményének megfelelően **időben korlátozza az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének lehetőségét.** A jogbiztonság biztosításán túlmenően a határidő előírásának összhangban kell lennie az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójával. Ennek megfelelően a benyújtás határidejét úgy kell megállapítani, hogy az indítványozónak lehetősége legyen arra, hogy megismerje az alkotmányjogi panasz tárgyát képező jogszabályt vagy bírói döntést, és megítélje, hogy az az Alaptörvényben foglalt joga sérelméhez vezet-e. A mérlegelés során a jogalkotónak tekintettel kellett lennie a határidő és a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége közötti szoros összefüggésre is [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pont, (2) bekezdés *b*) pont, 27. § (1) bekezdés *b*) pont].

Ezért az alkotmányjogi panasz tárgyára és a jogorvoslati lehetőségekre tekintettel az Abtv. **eltérően állapítja meg a határidő kezdetét és eltérő időtartamú határidőt** állapít meg a közvetetten a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntés ellen irányuló, valamint a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén.

<sup>222</sup> Az 1/1997. (XII. 17.) Tü állásfoglalás szerint a bíró által a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezett alkotmánybírói eljárásban a perbeli feleknek különösen fontos érdekül fűződik ahhoz, hogy az alkotmánybírói eljárás ne vezessen az alapügyben a per időtartamának elhúzódnásához.

<sup>223</sup> Több bírói kezdeményezés csak három, négy évvel a benyújtását követően került elbírálásra. TILK (2008) i. m. 220.

<sup>224</sup> TILK (2008) i. m. 223.

<sup>225</sup> NÁSZLADI (2016) i. m. 38.

Ugyanakkor az Abtv. 30. § (4) bekezdése az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére – a jogbiztonság érdekében – beiktat egy **objektív határidőt**: egyik panaszfajta esetén sincs helye a határidő kezdő napjától számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának.

A benyújtás határideje **eljárásjogi határidőt** jelent, mivel az Ügyrend értelmében a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták [28. § (1) bekezdés].<sup>226</sup> Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le [Ügyrend 28. § (2) bekezdés].

Az **Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben az indítványt**, ha az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta [vö. Abtv. 55. § (4) bekezdés a) pont]. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során visszautasítja az alkotmányjogi panaszt [vö. Abtv. 56. § (1) bekezdés, (3) bekezdés], ha az indítvány elkésett [Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) pont].

## 2.1. A közvetetten a jogszabály ellen irányuló és a bírói döntés elleni panasz benyújtásának határideje

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított **hatvan napon belül** lehet benyújtani. Ez a határidő az alkotmányjogi panasz azon típusaira irányadó, amelyek esetében van a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a **bírósági eljárást** – az ügy érdemében hozott, vagy egyéb határozattal – **befejező döntés** [vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés] **kézbesítésétől kell számolni**, amely az indítványozó számára közvetlenül jogsérelmet okoz. A benyújtás határideje a **kézbesítés napját követő napon kezdődik**.

A bírósági eljárást befejező bírói döntés megállapítása nehézségbe ütközhet, ha a jogerős döntés kézbesítését követően az indítványozó a Kúria felülvizsgálati eljárását kezdeményezte. Amennyiben az Alaptörvényben biztosított jog állított sérelme a felülvizsgálati eljárásban következett be – és a felülvizsgálati eljárásban hozott döntés alkotmányjogi panasszal megtámadható [Ügyrend 32. § (2) bekezdés] – a benyújtás határidejét a **Kúria döntésének kézbesítésétől** kell számítani.

**Amennyiben a Kúria az indítványozó által benyújtott felülvizsgálati kérelmet (indítványt) nem vizsgálta érdemben**, hanem – az eljárási törvények alapján<sup>–227</sup> azt állapította meg, hogy felülvizsgálati eljárás lefolytatására nincs lehetőség, és a Kúria döntése ellen irányuló alkotmányjogi panasz az ügy érdemében hozott jogerős döntésre is kiterjed, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt – az Ügyrend

<sup>226</sup> Az Átmeneti Ügyrend 50. § (1) bekezdése szerint a beadvány benyújtására nyitva álló törvényi határidő esetén a beadványnak a határidő utolsó napjáig a beadvány érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez be kell érkeznie. Tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt határidő az Átmeneti Ügyrend értelmében **anyagi jogi határidő volt**.

<sup>227</sup> Régi Be. 1998. évi XIX. törvény 416. § (4) bekezdés, Be. 650. §, régi Pp. 271. §, Pp. 407–408. §.

32. § (4) bekezdése<sup>228</sup> értelmében –<sup>229</sup> **fő szabály** szerint a **jogerős döntés kézbesítésétől** kell számítani a jogerős döntés tekintetében.<sup>230</sup> Abban a **kivételes esetben** lehet a **Kúria eljárást lezáró, nem érdemi döntésének kézbesítésétől** számítani a jogerős döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt, ha az indítványozó a megfelelő határidőben már nyújtott be alkotmányjogi panaszt a jogerős döntéssel szemben, ám a párhuzamosan benyújtott felülvizsgálati kérelem okán az visszautasítására került {3218/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [18]; 3222/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [21]}. Ennek következtében a Kúria nem érdemi döntése elleni alkotmányjogi panasz esetében, amennyiben az kiterjed az érdemi jogerős döntésre is, a határidő kezdete eltérő a jogerős ítélet és a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott döntése tekintetében.<sup>231</sup>

Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megállapította, hogy az indítványozó az eljáró törvényszék illetékességének hiányával összefüggő állítólagos jogsérelme miatt az alapügyet érdemben befejező jogerős törvényszéki ítélettel szemben alkotmányjogi panaszt nem terjesztett elő, jöllehet az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet előterjeszteni. Miután az indítványozó a jogerős törvényszéki ítéletet – a törvényszék illetékességének hiánya miatt – támadó panaszát nem az ítélet kézbesítésétől számított hatvan napon belül (hanem csak a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító kúriai döntést követően) terjesztette elő, ezért panaszja e vonatkozásban elkésett {3120/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [11]}.

A **kivétel kivételét** képezik azok az esetek, amikor a felülvizsgálati bíróság kivételesen mérlegeléssel dönt a nem érdemi, eljárást lezáró döntés meghozatala során. Ezekben az esetekben az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje mind a Kúria nem érdemi döntése, mind az érdemi jogerős döntés tekintetében a **Kúria döntésének**

<sup>228</sup> Ügyrend „32. § (4) Ha a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert a felülvizsgálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó - és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott - alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntésre is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában.” Az Ügyrend 32. § (4) bekezdését az 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozat iktatta be.

<sup>229</sup> Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről szóló 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalása kimondta, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálat keretében a Kúria döntésén keresztül a – korábban alkotmányjogi panasszal megtámadott, de a felülvizsgálati eljárás miatt érdemben nem vizsgált – jogerős döntés – a korábbi alkotmányjogi panaszba foglalt kérelemnek megfelelően – akkor is felülvizsgálható, ha az indítványozó korábban felülvizsgálati (vagy csatlakozó felülvizsgálati) kérelmet nyújtott be, de azt a Kúria érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.”

<sup>230</sup> Az Ügyrend 32. § (4) bekezdésének a beiktatása előtt az Alkotmánybíróság minden esetben elkésettnek tekintette a Kúria nem érdemi döntését követően benyújtott, a jogerős ítélt ellen irányuló alkotmányjogi panaszt. Pl. 3202/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [8]; 3206/2014. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [9].

<sup>231</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint az alkotmányjogi panaszt a határidőszámítás szempontjából egységesen szükséges kezelni, mivel nem minősülhet részben elkésettnek, részben határidőben benyújtottnak egy indítvány. Ld. 3222/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [29].



**kézbesítésétől** számított hatvan nap. Egy konkrét ügyben az indítványozó a Kúria döntését követően benyújtott alkotmányjogi panaszában kifogásolta a felülvizsgálati kérelem befogadását a Kp. 118. §-a alapján megtagadó kúriai döntést és a jogerős ítéletet is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt határidőben, a Kúria végzését követően nyújtotta be {3086/2020. (III. 8.) AB végzés, Indokolás [10]; 3272/2020. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [11]}.<sup>232</sup>

**A Kúria érdemi döntése esetén azonban** nem kell külön-külön vizsgálni a jogerős döntés és a Kúria döntése elleni alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben megállapította, hogy a jogerős ítéletet a felperes 2017. február 6-án vette át, ezért az azt kifogásoló, 2018. február 23-án benyújtott alkotmányjogi panasz nyilvánvalóan elkésett. Tekintettel azonban arra, hogy az indítványozó a pontosított alkotmányjogi panaszában már a Kúria ítéletét támadta, és azt a főtítkárság hiánypótlási felhívására, megfelelő határidőben tette meg, a határidő megtartottnak tekintendő {3213/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [12]}.

Az Abtv. 30. § (2) bekezdése szerint a döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő **a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől** kezdődik. Ebbe az esetkörbe tartozik, ha az indítványozó a bírósági eljárásban nem vett részt félként, és ezért számára a bírói döntést nem kézbesítették, de az kiterjed jogára és kötelezettségére, magatartása jogszerűségére.<sup>233</sup>

Az Abtv. 30. § (1) bekezdés szerinti határidő **szubjektív határidő**, mivel kivételesen lehetőség van – a 30. § (3) bekezdése alapján – a határidő elmulasztásának igazolására. Ugyanakkor az Abtv. 30. § (4) bekezdése meghatároz egy **objektív határidőt** is, amely minden panaszfajtára vonatkozik: a határidő kezdetétől számított **száznoleven nap** elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye. Ennek értelmében **igazolási kérelem előterjesztésére sincs lehetőség** a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől.<sup>234</sup>

### *2.1.1. A választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje*

A Ve. alapján a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen is kezdeményezhető alkotmányjogi panasz. Erre az eljárásra a

<sup>232</sup> Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének azon okból történő korlátozása, hogy az indítványozó nem támadta meg külön alkotmányjogi panaszszal a jogerős döntést is, azokban az esetekben elfogadható, amikor az eljárási törvények alapján nem igényel mérlegelést, hogy van-e helye felülvizsgálatnak. Ezekben az esetekben ugyanis az indítványozó egyértelműen fel tudja mérni, hogy a felülvizsgálati kérelem (indítvány) érdemi vizsgálatának van-e helye, arra számíthat-e. Indokoltnak tartotta ugyanakkor az Ügyrend 32. § (3)–(4) bekezdésének a megengedő értelmezését, ha a Kúria mérlegelési jogkörében dönt arról a kérdésről, hogy a felülvizsgálat kizárt-e. Ld. 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [55].

<sup>233</sup> Ennek ellenére az Alkotmánybíróság nem a tudomásszerzéstől számította a határidőt, hanem igazolási kérelem alapján tekintette azt megtartottnak egy konkrét ügyben, amelyben az indítványozó a gyermekei lakcímbeljelentésére vonatkozó döntésről utólag, a házassági bontóperben szervezett tudomást. Ld. 3165/2020. (V. 21.) AB végzés, Indokolás [11].

<sup>234</sup> 3218/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [17]; 3180/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [44].

bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszra vonatkozó általános szabályokat meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti hatvan napos határidővel szemben a választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panasz<sup>235</sup> **a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül** nyújtható be az Alkotmánybírósághoz [Ve. 233. § (1) bekezdés]. Az Abtv. 30. § (2) és (3) bekezdése nem alkalmazható. Ennek értelmében a határidő kizárólag a sérelmezett döntés közlésétől számítható és a mulasztás kimentésére nincs lehetőség. A Ve. a határidők számítása tekintetében kifejezetten rögzíti, hogy a Ve.-ben szabályozott határidők jogvesztők, a határidő annak utolsó napján 16 órakor jár le és a 16 órát követően teljesített eljárási cselekményt a következő napon teljesítettnek kell tekinteni [10. §]. A Ve. 10–11. §-aiban és a Ve. 233. §-ában nincs kifejezett szabály arra, hogy a határidőbe beleszámít-e a közlés napja, ugyanakkor az Alkotmánybíróság úgy értelmezi az alkotmányjogi panasz beadására irányadó határidőt, hogy abba **a közlés napja nem számít bele** {3010/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [26]}.

A gyakorlatban előfordul, hogy **a közlés napja nem állapítható meg** az indítványból. Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben arra is hivatkozott az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeknek nem megfelelő voltának alátámasztása során, hogy a rendelkezésre álló iratokból nem állapítható meg, hogy a Kúria támadott végzésének közlésére mikor került sor, tehát, hogy a panasz határidőben érkezettnek tekinthető-e {3034/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság egy másik esetben – a kézbesítésre vonatkozó egyéb adat hiányában – azért állapította meg, hogy az előterjesztett alkotmányjogi panasz nem a törvény által előírt határidőn belül érkezett meg, így az elkésztettnek minősül, mert az indítványozó állítása alapján nyilvánvaló volt a késedelem. Az Alkotmánybíróság azt a napot tekintette a kúriai végzés közlése napjának, amelyen az indítványozó saját állítása szerint benyújtotta a Kúriához az általa támadott végzés fejrészének kijavítására vonatkozó kérelmét a kérelmező megnevezésének elírása miatt. Ehhez képest az alkotmányjogi panaszt három napon túl nyújtotta be {3144/2014. (V. 9.) AB végzés, [16]–[18]}. Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívta fel a Kúriát a végzés közlésének körülményeit illetően. A Kúria válasza szerint a kifogásolt végzést mindkét indítványozó részére külön-külön postai úton kézbesítették, ugyanakkor a kézbesítést igazoló postai igazolólésvény (tértivevény) nem érkezett vissza a Kúriára. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a panaszt nem lehetett elkésztettnek tekinteni {16/2019. (V. 14.) AB határozat, Indokolás}.

Az Alkotmánybíróság a Ve. 233. §-a alapján – három napos határidő megtartásával – kezdeményezett alkotmányjogi panaszban az alkalmazott jogszabály alaptörvényellenességét is vizsgálta {3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [21]–[22]}.

<sup>235</sup> A Ve. szerinti három napos határidő az alkotmányjogi panasz kiegészítésére is vonatkozik, mivel az Alkotmánybíróság szerint a Ve. szerinti határidő lejárta követően az alkotmányjogi panaszt nem lehet kiegészíteni. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényi határidőn túl érkezett beadványban foglalt nyilatkozatokkal nem foglalkozott érdemben {3010/2014. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a határidők megtartása érdekében a megtámadott bírói döntést hozó bíróságnak az alkotmányjogi panasz elbírálásához szükséges valamennyi iratot („aktateljes” állapotban) az Alkotmánybíróság elé kell terjesztenie. Ld. 3034/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [14].

### 2.1.2. A népszavazási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok benyújtásának határideje

A népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz {3195/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [20]}. A kérdés hitelesítése körében a Kúria döntése mint bírósági döntés az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [18]}. A népszavazás elrendelését követően az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára az Abtv. 33. § alapján van lehetőség. A népszavazás kitűzését követően a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen az Nsztv. 79. § (3) bekezdése alapján – a Ve. 233. § alkalmazásával – alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezhető.

Ennek megfelelően a határidő az egyes eljárásokban eltérő. **A kérdés hitelesítése körében a Kúria döntése elleni alkotmányjogi panasz benyújtására** az Abtv. 30. §-ának általános szabályait kell alkalmazni {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [19]}.<sup>236</sup> Az Országos népszavazás elrendelésével összefüggő határozat vizsgálata során az Abtv. 33. §-ában foglalt határidő irányadó [vö. Abtv. 33. § (1) bekezdés]. **A választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni népszavazási ügyben** a Ve. 233. §-át az Nsztv. 79. § (3) bekezdésében szereplő, a határidőre vonatkozó eltéréssel kell alkalmazni. Ennek értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés közzétételétől számított öt munkanapon belül van lehetőség.

### 2.2. Az igazolási kérelem

Az Abtv. 30. § (3) bekezdése lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára, hogy olyan alkotmányjogi panasz tárgyában döntsön, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be. Ezzel **az indítványozó** számára – a régi Abtv. szabályozásától eltérően –<sup>237</sup> megnyílik a lehetőség, hogy az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – **igazolási kérelmet nyújtson be**. Igazolási kérelem előterjesztésére kizárólag az alkotmányjogi panasz előterjesztésére

<sup>236</sup> A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának véleménye a választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában (2018. január) felveti, hogy a népszavazási eljárásban túlságosan hosszú az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló hatvan nap, mivel a jogbiztonság szempontjából nem várt helyzetet teremt, ha az Alkotmánybíróság már elrendelt és kitűzött népszavazás során olyan döntést hoz, amely szerint az adott kérdésben nem lehet népszavazást tartani. Véleményük szerint az Nsztv. szabályait ki kell egészíteni és az alkotmányjogi panasz eljárás ezen esetére speciális határidőt kell beiktatni. 125–127.

<sup>237</sup> Az Abtv. javaslatához fűzött indokolás szerint az igazolási kérelem bevezetésének indoka, hogy ez – a régi Abtv. szabályozásához képest – a strasbourgi joggyakorlatnak és elveknek megfelelőbb megoldás. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatát ld. LENGYEL i. m. és CSEKŐ-LENGYEL i. m. 47–52.

nyitva álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén kerülhet sor [Ügyrend 28. cikk (3) bekezdés]. Tehát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén nincs helye igazolási kérelemnek az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott száznolcvan napos határidőre tekintettel.<sup>238</sup>

Az igazolási kérelem benyújtásának alapvető feltétele az, hogy az indítványozó **rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán mulasztotta el** a törvényi határidőt. Az igazolási kérelem benyújtásának lehetősége az **akadályoztatás** tényével nyílik meg, de ezen túlmenően az akadálynak az indítványozón kívül álló okból kell fennállnia, amelynek az előidézésében az indítványozónak véltlennek kell lennie, és amelyet elhárítani sem tud. Tehát **olyan körülménynek** kell fennállnia, amely miatt az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő betartása **objektíve lehetetlen vagy az indítványozótól – a szubjektív körülményekre tekintettel – nem elvárható**. Az objektív lehetetlenségre példa a bírósági döntés elektronikus letöltése esetén az informatikai rendszer funkció-hibája,<sup>239</sup> a fogvatartottak esetében az intézeti begyűjtő lánán keresztül történő levelezési rendszer, amely nem teszi lehetővé a levél személyes feladását, és a fogvatartottnak nincs ráhatása a postázás idejére,<sup>240</sup> illetve az ítélezési szünet.<sup>241</sup> A szubjektív körülmények az indítványozó közeli hozzátartozójának halálától,<sup>242</sup> az indítványozó, illetve a jogi képviselő betegségétől<sup>243</sup> a jogi képviselő hibájáig széles skálán mozoghatnak. Az utóbbi esetben nem elegendő csupán arra hivatkozni, hogy a jogi képviselő az indítványozó részére a támadott döntést későn küldte meg, mivel az igazolási kérelemben a mulasztás oka mellett elő kell adni azokat a körülményeket is, amelyek a mulasztás véltlenségét valószínűvé teszik [Ügyrend 28. cikk (5) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság kivételesen – fogvatartottak esetében – és egyéb objektív körülmények fennállása mellett elfogadta a mulasztás okaként a jogi ismeretek hiányát, illetve azt, hogy az indítványozónak nem állt módjában ügyvédi segítséget igénybe venni.<sup>244</sup> Az Alkotmánybíróság ezzel szemben nem fogadta el a jogerős döntés elleni alkotmányjogi panasz határidejének elmulasztására felhozott azon okot, miszerint az indítványozó a felülvizsgálati eljárásban hozott kúriai végzés birtokában került csak abba a helyzetbe, hogy alkotmányjogi panasszal éljen.<sup>245</sup>

Az igazolási kérelmet **az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül** kell benyújtani. Az **igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket**, azaz az akadályoztatás okát az indítványozónak a kérelemben **valószínűsíteni** kell. Az igazolási kérelem benyújtásával egyidejűleg az **elbírálásra alkalmas indítványt is elő**

<sup>238</sup> 3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [12].

<sup>239</sup> 3264/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [11].

<sup>240</sup> 3019/2019. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [8].

<sup>241</sup> 3283/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [12]. A konkrét ügyben az indítványozó az Alkotmánybíróság honlapján elérhető indítvány kiegészítésében arra hivatkozott, hogy a kifogásolt döntést az ítélezési szünet első napján átvette, de az alkotmányjogi panaszt csupán az ítélezési szünet után nyújtotta be, mivel azt álláspontja szerint úgyis csak az ítélezési szünet után fogják elbírálni. Az ítélezési szünetre hivatkozás ezért ebben az ügyben inkább szubjektív körülménynek tekinthető.

<sup>242</sup> 3380/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [8].

<sup>243</sup> 3264/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [11].

<sup>244</sup> 3019/2019. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [8].

<sup>245</sup> 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [11],[14].

**kell terjeszteni.** Az Abtv. 30. § (3) bekezdésének „elbírálásra alkalmas” kitétele arra utal, hogy az indítványnak – a határidő elmulasztásának igazolása mellett – meg kell felelnie az Abtv.-ben foglalt formai [vö. Abtv. 52. § (1b) bekezdés] és tartalmi követelményeknek [vö. Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. §, 29–31. §].

Az igazolási kérelemről az Alkotmánybíróság általában **egyesbírói eljárásban dönt** [vö. Abtv. 55. §].<sup>246</sup> **Kétféle döntést hozhat. Egyrészt a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja,** ha az indítványozó az igazolási kérelmet elkésve terjesztette elő vagy az elmulasztott cselekményt a kérelem előterjesztésével egyidejűleg nem pótolta [Ügyrend 28. § (4) bekezdés]. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság nem mérlegelhet.

**Másrészt az igazolási kérelemnek helyt adhat.** Az Alkotmánybíróság igazolási kérelem megalapozottságáról hozott döntése méltányossági alapú [Ügyrend 28. § (6) bekezdés]. A **méltányos elbírálás** magában foglalja az objektív körülmények mellett a szubjektív szempontok mérlegelését is, de az Alkotmánybíróság széles mozgástérrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy a kérelemben valószínűsített tényeket az indítványozón kívül álló elháríthatatlan oknak tekinti-e. Amennyiben az igazolási kérelemnek helyt ad, **a pótoltt cselekményt olyannak kell tekinteni, mintha azt az indítványozó az elmulasztott határidőn belül teljesítette volna** [Ügyrend 28. § (7) bekezdés].

### 2.3. A közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított **száznolcvan napon belül** lehet benyújtani. Ez a határidő az alkotmányjogi panasz azon típusára irányadó, amely közvetlenül a jogszabály ellen irányul, mivel a jogsérelem közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be és általában nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás [vö. 26. § (2) bekezdés b) pont].

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét – az Abtv. 31. § (1) bekezdése „jogszabály hatálybalépésétől számított” kitétele értelmében – az indítványozó számára közvetlenül jogsérelem okozó **jogszabály hatálybalépésétől kell számítani.** A határidő a **jogszabály hatálybalépését követő napon kezdődik.**

Az Alkotmánybíróság az állandó gyakorlata szerint minden esetben a támadott jogszabályi rendelkezés hatálybalépését követő naptól számítja a határidőt {3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [2]}.<sup>247</sup> Már a fenti alkotmánybírói gyakorlatot megalapozó döntéshez csatolt különvélemény felhívta azonban a figyelmet arra, hogy

<sup>246</sup> Ebben az esetben az Alkotmánybíróság döntésében általában csupán utal arra, hogy az igazolási kérelmet egyesbírói eljárás keretében elfogadta. Pl. 3049/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [5]; 3006/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [8]; 3144/2018. (IV. 25.) AB végzés, Indokolás [5]; 3128/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [10]. Ugyanakkor előfordul, hogy az Alkotmánybíróság tanácsa dönt – a mulasztás okának ismertetését követően – az igazolási kérelemről. Pl. 3264/2020. (VII. 3.) AB végzés; 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés; 3165/2020. (V. 21.) AB végzés.

<sup>247</sup> Hasonlóan: 3053/2013. (II. 28.) AB végzés, 3071/2013. (III. 14.) AB végzés, 3160/2014. (V. 23.) AB végzés, 3233/2014. (IX. 22.) AB végzés, 3084/2015. (V. 8.) AB végzés, 3015/2016. (I. 25.) AB végzés, 3021/2016. (II. 2.) AB végzés, 3268/2017. (X. 19.) AB végzés, 3283/2017. (XI. 2.) AB végzés.

az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidő-számítás szigorú nyelvtani értelmezése és az érintettség kritériumának szűk értelmezése (amely az érintettséghez megköveteli a jogsérelem beálltát) együttesen arra az eredményre vezet, hogy a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül az alkotmányjogi panasz aktuális érintettség hiányában (mintegy idő előttiség miatt), száznolcvan napon túl pedig – még ha az indítványozó aktuális érintettsége már fenn is áll – a határidő túllépése miatt nem fogadható be.<sup>248</sup> Ez az értelmezés a különvélemény szerint „egy irracionális alkotmányos jogorvoslati deficitet eredményez, amely ellentétes az alkotmányjogi panasz jogintézményének céljával, azaz a ténylegesen jogsérelem okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem kiküszöbölésével, illetve a későbbiekben előforduló hasonló esetek megelőzésével.”<sup>249</sup> Álláspontja szerint a józan észszel sincs összhangban egy olyan jogértelmezés, amely a 26. § (2) bekezdés szerinti indítványt csak a tényleges, az aktuális érintettség bekövetkezése után tekinti befogadhatónak, de a benyújtási határidőt kivétel nélkül a hatálybalépéstől számítja, amely határidő az esetek egy részében a tényleges érintettség bekövetkezésének időpontjára már lejár.<sup>250</sup> A különvélemény arra az esetre, ha a hatályosulás, illetve az alkalmazandóság időpontja később (a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napnál később) következik be, azt javasolja: a „jogszabály hatálybalépésétől” kifejezést úgy értelmezze az Alkotmánybíróság, hogy a „jogszabály hatálybalépésétől” megfogalmazás a rendelkezés hatályosulásának, illetve az alkalmazásának időpontját jelentse.<sup>251</sup>

Az Alkotmánybíróság e szabály kiterjesztő értelmezésére a későbbi gyakorlatában sem látott lehetőséget; abban a kivételes esetben sem, amikor a panaszos egyértelműen arra hivatkozott, esetleg igazolta is, hogy az alaptörvény-ellenesnek tartott norma alkalmazására vagy hatályosulására vele szemben csak később került sor, tehát személyes, közvetlen és aktuális érintettsége a jogszabály hatálybalépését követő száznolcvan nap eltelté után következett be.<sup>252</sup> A szigorú értelmezést az Abtv. „szövegű értelmezésével” és az Abtv. rendszertani értelmezésével támasztotta alá. Az Abtv. 30. § (3) bekezdése és az Ügyrend 28. § (3) bekezdése igazolási kérelem előterjesztését ugyanis kizárólag az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok esetében teszi lehetővé. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése pedig kifejezetten kimondja, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével az alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye. Ebből vont le azt a következtetést, hogy a száznolcvan napban meghatározott időtartam **objektív határidőnek minősül, amely alaki korlátját képezi az Alkotmánybíróság eljárásának** {3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [12],[14]}. Ennek megfelelően a határidő és az aktuális érintettség összefüggéséből

<sup>248</sup> Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [12].

<sup>249</sup> Uo., Indokolás [13].

<sup>250</sup> Uo., Indokolás [18].

<sup>251</sup> Uo., Indokolás [15]. Ezzel az állásponttal ért egyet Pozsár-Szentmiklósy, aki szerint az Alkotmánybíróság formális jogszemléletével a jövőre nézve jelentősen szűkítette a közvetlen panasz alkalmazásának kereteit. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2013) i. m.

<sup>252</sup> Pl. 3192/2013. (X. 22.) AB végzés, 3153/2017. (VI. 14.) AB végzés.

eredő problémára a megoldás<sup>253</sup> nem az Abtv. mérlegelést nem tűrő formai feltételeinek, hanem az Abtv. közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panaszra irányadó – az Abtv. 56. § (2) bekezdés szerinti mérlegelési jogkörben vizsgálható – tartalmi feltételeinek tág értelmezése [vö. 26. § (2) bekezdés a) pontja].

### 3. Az Alkotmánybíróság eljárásának határideje

Az Abtv. 30. § (5) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról **ézszerű határidőn belül** hoz döntést. Ezzel az Abtv. csupán egy általános határidőt állapít meg az alkotmányjogi panasz eljárásra.

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó ézszerű határidő előírása – az Abtv. javaslathoz fűzött indokolás szerint – a strasbourgi joggyakorlatnak megfelelést szolgálja, mivel az alkotmányjogi panasz „hatékony jogorvoslatnak” minősül az Európai Emberi Jogok Bíróságának értelmezésében.<sup>254</sup> Ennek értelmében az eljárási határidő célja – az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó határidőhöz hasonlóan – egyrészt a jogbiztonság érdekében az alkotmányjogi panasz intézményének **kiszámítható működése**, másrészt a jogintézmény céljának megfelelően **jogorvoslat** biztosítása. A kiszámítható működés során tekintettel kellett lenni az alkotmányjogi panasz eljárás következő sajátosságaira: az alkotmányjogi panasz indítványt a főszabálytól eltérően – az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – nem az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni, hanem az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell benyújtani [vö. Abtv. 53. § (2) bekezdés]; az alkotmányjogi panasz eljárás esetén az érdemi vizsgálatot megelőzi egy speciális szűrő, az indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálata [vö. Abtv. 56. §]; az alkotmányjogi panaszok befogadását végző tanácsok napirendjén szereplő ügyet meghatározott esetekben a teljes elé kell terjeszteni [vö. Abtv. 49. § (6) bekezdés], ami az ügyek megfelelő időben való megismerését feltételezi.

Az Ügyrend 53. §-a az eljárás belső szakaszaira tekintettel szabályozza az Alkotmánybíróság eljárásának határidejét az alkotmányjogi panasz eljárásban. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz mindhárom típusa esetén a főtítkárnak a 26. § (1) bekezdés szerinti eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától számított **százhusz napon belül kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról. A határidő kezdete a főtítkárnak az eljárás megindításáról szóló tájékoztatása**, amely az „elbírálásra alkalmas indítvány” nyilvántartásba vételével lezárja a főtítkári előkészítő eljárást [vö. Abtv. 55. § (1)–(2) bekezdés]. A százhusz napon belül való döntés érdekében az egyesbíró, valamint a tanács eljárását úgy kell lefolytatni – beleértve valamennyi eljárás-

<sup>253</sup> Naszladi két megoldást vázol fel a határidő és az egyéni érintettség megkövetelésből fakadó probléma megoldására. Az egyik megoldás szerint, ha az Alkotmánybíróság a panasz benyújtására nyitva álló határidőt a jogszabály időbeli hatályától számítja, akkor azzal kompenzálja a jogszabály szövegének a szigorát, hogy „viszonylag lazább egyéni érintettség” esetén is befogadja az indítványokat. A másik megoldás az, hogy az indítványokat a tényleges alapjogsérelem bekövetkezésének időpontjától, tehát a jogszabály alkalmazásától vagy hatályosulásától számított száznolcvan napon belül fogadja be és „szorosabb egyéni érintettség” bizonyítását követelje meg a panaszosoktól. NASZLADI (2016) i. m. 90.

<sup>254</sup> Az alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslat strasbourgi megítéléséhez ld. kötetünkben: Szabó Marcel: Az Alkotmánybíróság és az Európai Emberi Jogok Bírósága kapcsolata.

rási cselekményt (pl. hiánypótlást) –, hogy a befogadásról szóló döntés határidőn belül megtörténjék [Ügyrend 53. § (1) bekezdés].

Abban az esetben, ha a tanács a fenti határidőben az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntött, az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően **száznolcvan napon belül** az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti [Ügyrend 53. § (2) bekezdés]. Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának határideje tehát **a tanács befogadásról szóló döntésével kezdődik és az első tervezet benyújtására vonatkozik**. Arra vonatkozó előírás nincs, hogy az első tervezet benyújtását követően az Alkotmánybíróságnak mikor kell meghoznia a döntését, mivel azt számtalan tényező befolyásolhatja: az előadó alkotmánybíró az ügyet visszaadja [Ügyrend 41. § (4) bekezdés], az Alkotmánybíróság meghallgatja, illetve a véleményének megismerése céljából megkeresi az Abtv.-ben meghatározott szerveket [vö. Abtv. 57. §], felfüggeszti az eljárást [vö. Abtv. 60. §].

Az **Alkotmánybíróság elnöke** mind a befogadásra nyitva álló százhusz napos, mind az érdemi elbírálásra rendelkezésre álló száznolcvan napos határidőt **meghosszabbíthatja** az előadó alkotmánybíró kérelmére [Ügyrend 53. § (3) bekezdés]. A meghosszabbítás eljárását az Alkotmánybíróság belső állásfoglalása rendezi.

Az alkotmányjogi panasz eljárásra vonatkozó általános határidőkhöz képest **különös határidők** vonatkoznak a választási eljárással és a népszavazási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok elbírálására. Az Alkotmánybíróság a Ve. 233. § (2) bekezdése szerint **a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról** a beérkezéstől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. Az országos népszavazási eljárásban **a népszavazás kitűzését követően benyújtott alkotmányjogi panasz** elbírálása során az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap [Nsztv. 79. § (3) bekezdés]. Az Ügyrend 53/A. § arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján – az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszt a testület elé, előírja, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. szerinti eljárás esetén a beérkezéstől számított hat munkanapon, az Nsztv. szerinti eljárás esetén a beérkezéstől számított tíz munkanapon belül dönt.

Az Ügyrend 55. §-a lehetőséget biztosít az ügyek, így az alkotmányjogi panaszok gyorsított eljárásban történő vagy soron kívüli elbírálására. **A gyorsított eljárásban** egyes eljárási cselekményeket az ügyrendben meghatározott **időtartamok fele része alatt** kell elvégezni. **A soron kívüli eljárásban** az eljárási cselekményeket **haladéktalanul** foganatosítani kell.

Az Alkotmánybíróság évente legfeljebb két alkalommal (nyáron és télen), évente összesen legfeljebb ötvenhat nap ítélkezési szünetet tart [Ügyrend 12. § (1) bekezdés]. Az ítélkezési szünet időtartama az Ügyrendben meghatározott határidőkbe nem számít be [Ügyrend 55. § (4) bekezdés].

#### 4. A határidők jelentősége

**Az alkotmányjogi panasz benyújtására előírt törvényi határidő** olyan formai követelmény, amelynek elmulasztása az alkotmányjogi panasz visszautasításához vezet,



ezért az alkotmányjogi panasz kezdeményezésének időbeli korlátozása alkalmas arra, hogy biztosítsa a jogintézmény kiszámítható működését.<sup>255</sup> Ezen túlmenően a törvényi határidők **nem lehetetlenítik el az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét, így az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának érvényesülését**, mivel kellő időt biztosítanak az indítványozók számára<sup>256</sup> a kifogásolandó jogszabály vagy bírói döntés tartalmának megismerésére és annak eldöntésére, hogy az valamely Alaptörvényben biztosított jogukat sérti-e.

**Az alkotmányjogi panasz elbírálására előírt általános határidő** az észszerű határidő követelményének megfogalmazásával az Alaptörvény XXIV. cikkében a hatóságok és a XXVIII. cikkében a bíróságok számára előírt észszerű határidő követelményéhez igazodik, amelyet **az Ügyrendben előírt belső határidők konkretizálnak**. A felek számára nem állnak rendelkezésre olyan eszközök, amelyekkel ezeket ki tudnák kényszeríteni, így az **Alkotmánybíróságon múlik, hogy betartja-e**. Az Alkotmánybíróság honlapján lévő statisztikákból nem derül ki, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok, különösen a közvetlen jogszabályok ellen irányuló és a bírói döntés ellen irányuló panasz esetén, amelyeknél a perbeli feleknek különösen fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás ne vezessen az alapügy eldöntésének elhúzódásához, betartja-e a saját maga számára előírt határidőket.

### 31. § [Ítélt dolog]

- (1) Ha 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.**

<sup>255</sup> Az Alkotmánybíróság honlapján nem állnak rendelkezésre arra vonatkozó statisztikai adatok, hogy az egyesbírói visszautasító végzésekben és az alkotmányjogi panasz befogadásának visszautasításáról szóló végzésekben mi a visszautasítás indoka. Az elkészttség miatti visszautasítás ugyanakkor a szakirodalom szerint csökkenő tendenciát mutat: míg 2012 és 2013 első felében az egyesbírói eljárásban az elkészttség volt a leggyakoribb visszautasítási ok, 2015-re a határozott kérelem vált az egyesbírói eljárásban a leggyakoribb visszautasítási okká. LOVASSY i. m. 112–115.; BITSKEY–KÖBLÖS–RAJOS i. m. 70.

<sup>256</sup> A közvetlen jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó egy éves határidő megítélésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a jogszabályok címzett köre – szemben a bírói döntésekkel – nyitott, így bárki kezdeményezheti a jogszabály közvetlen vizsgálatát, akit az érint.

- (2) Ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírói eljárásnak nincs helye.

#### Ügyrend

25. § (3) A beadvány – az Abtv. 55. § (2) bekezdésében meghatározott – vizsgálatát követően a főtitkár válaszlevelében tájékoztatja a beadványozót arról, hogy [...]
- c) a beadvány tartalmából kétségekívül megállapítható, hogy az abban foglalt alkotmányjogi kérdés az Abtv. alapján ítélt dolognak minősül, és a körülmények alapvető megváltozása nélkül ismételt előterjesztett beadvány elbírálására nincs jogi lehetőség, [...].
30. § (2) Az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha [...]
- b) a felvetett alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. §-a szerint korábban már elbírálta, [...].

#### Tartalom

1. Szövegtörténet .....	378
2. Ítélt dolog megállapítása alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés alapján indult eljárásban.....	380
2.1. Az ítélt dolog megállapítása esetén hozott döntés .....	381
2.2. Jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról való korábbi döntés.....	381
2.3. Ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog, azonos alkotmányjogi összefüggés .....	382
2.4. A körülmények alapvető megváltozása.....	383
3. Ítélt dolog megállapítása korábbi bírói döntés vonatkozásában .....	384

### 1. Szövegtörténet

Az ítélt dolog a régi Abtv. alkalmazási körében is az „eljárás gátját”<sup>257</sup> képezte, mivel azt úgy értelmezte az Alkotmánybíróság, hogy egy korábban megsemmisített jogszabályt támadó indítvány vonatkozásában **az eljárást megszüntette**. Az ítélt dolog (*res iudicata*) szabályozását a régi Abtv. 22. § (3) bekezdése tartalmazta, amelynek értelmében az indítványozó azonos tartalmú indítványt ismételt csak akkor terjeszthetett

<sup>257</sup> SÓLYOM (2001) i. m. 270.

elő, ha az előző kérelem alapjául szolgáló okok jelentős mértékben megváltoztak. A régi Abtv. 22. § (3) bekezdésével összhangban a 27. § (1) bekezdése mondta ki, hogy az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. Ez a megfogalmazás a tekintetben pontatlan volt, hogy az Alkotmánybíróság határozata ellen nemcsak fellebbezésnek, hanem semmilyen jogorvoslatnak nem volt helye. Az Abtv. 39. § (1) bekezdése kiküszöbölte ezt a pontatlanságot és így már a megfelelő terminológiát alkalmazza.

A *res iudicata* régi Abtv.-ben szabályozott terminológiája alapvetően az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörével kapcsolatban került kialakításra, a régi Abtv. égisze alatt a „megszüntetési esetek egyike” volt,<sup>258</sup> ugyanakkor már a korábbi szabályozás alapján sem csak a normakontroll hatáskör esetén volt megállapítható a *res iudicata*, hanem az akkor még önálló hatáskörként szabályozott mulasztás megállapítására irányuló hatáskör esetében is fennállt a *res iudicata* megállapításának opciója a régi Abtv. 22. § (3) bekezdése és a régi Ügyrend 31. § b) pontja alapján.<sup>259</sup>

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárások esetében az ítélt dolog jogintézményét az Ideiglenes Ügyrend alapján a kijavítás (rég. Abtv. 51. §) és a kiegészítés (rég. Abtv. 52. §) törte át rendkívül szűk körben, mivel a kijavításra csak név-, szám-, vagy ehhez hasonló elírás esetén, míg kiegészítésre csak hivatalból kerülhetett sor. A *res iudicata* kiegészítés útján történő hivatalbóli alkalmazását több kritika is érte olyan szempontból, hogy a szabályozás értelmében a kiegészítés tárgyában az indítványozók nem rendelkeztek kérelmezési joggal.<sup>260</sup> Megjegyzendő, hogy az Ügyrend 62. § (2) bekezdése e tekintetben fenntartotta a régi gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság a régi Abtv.-hez kapcsolódó gyakorlatában az ítélt dolog fennállását azon esetekben állapította meg, amikor ugyanazon okból<sup>261</sup> illetve ismételt előterjesztett indítvány<sup>262</sup> tárgyában kellett eljárnia, azonban nem minősítette *res iudicatának* azt az esetet,<sup>263</sup> amikor az indítvány más jogszabály érdemben azonos rendelkezésére irányult. Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem látta akadályát annak, hogy „a már értelmezett alkotmányi rendelkezés további részkérdéseiben önálló, elvont alkotmányértelmezési határozattal foglaljon állást.”<sup>264</sup> A *res iudicata* kapcsán a korábbi alkotmánybírói gyakorlat érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság nem sorolta az ítélt dolog alkalmazhatósága körbe azt az esetkört, amikor a rendes bírósági

<sup>258</sup> TILK (2008) i. m. 231.

<sup>259</sup> A régi Ügyrend 31. §-a szerint: Az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha [...] b) az Alkotmánybíróság az újabb indítványban foglalt kérelmet – ugyanazon okok alapján – érdemi döntéssel már elbírált, c) ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani.

<sup>260</sup> TILK (2008) i. m. 231.

<sup>261</sup> 66/1995. (XI. 24.) AB határozat, ABH 1995, 333.

<sup>262</sup> 145/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 677.

<sup>263</sup> 794/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1496, 1502.

<sup>264</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 210.

gyakorlat figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság határozatát, amelynek folytán a jogszabály alkotmányértő tartalommal hatályosult.<sup>265</sup>

## 2. Ítélt dolog megállapítása alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés alapján indult eljárásban

Az Abtv. 31. §-a az Alkotmánybíróság korábbi döntésével már érdemben elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés, valamint bírói döntés vonatkozásában rendelkezik az ítélt dolog megállapíthatóságáról. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése tartalmazza az ítélt dolog fennállásának eseteit a **korábban már érdemben elbírált jogszabállyal vagy jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben**, a **korábban érdemben elbírált rendes bírói döntés** vonatkozásában pedig az Abtv. 31. § (2) bekezdése rendelkezik a *res iudicata* megállapításáról.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ítélt dolog – arányait tekintve – relatíve kevés ügyben kerül megállapításra, ugyanakkor az Abtv. 31. §-ának jelentősége abban az értelemben túlmutat a jogintézményen, hogy egy már érdemben eldöntött alkotmányjogi kérdésben a rendes bíróságok kötelezettsége, hogy a korábbi alkotmánybírói határozatban foglalt megállapításokat, alkotmányjogi tételeket a gyakorlatban érvényesítsék.<sup>266</sup>

Az Abtv. 31. § (1) bekezdése kifejezetten az alkotmányjogi panasz eljárás és a bírói kezdeményezés vonatkozásában tartalmazza az ítélt dolog megállapíthatóságának szabályozását a korábbi döntéssel elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vonatkozásában. Az Abtv. külön szabályozza az ítélt dolgot az utólagos normakontroll alapján indult eljárásban [vö. Abtv. 24. § (3) bekezdés]. Következésképpen ezen jogszabályhely alapján csak alkotmányjogi panasz illetve bírói kezdeményezés esetében van helye *res iudicata* megállapításának, amiből alapvetően az következik, hogy **egy utólagos normakontroll eljárásban érdemben vizsgált jogszabályt érintően** azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással és a körülmények megváltozásának hiányában is helye van alkotmányjogi panasz illetve bírói kezdeményezés benyújtásának.

Az Alkotmánybíróság a 3002/2015. (I. 12.) AB határozatban arra figyelemmel nem állapította meg ítélt dolog fennállását, hogy egy korábbi ügyben ugyan döntött már a Fővárosi Közgyűlés tagjainak választásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége tárgyában, ez a döntés azonban utólagos normakontroll eljárás keretében született, nem alkotmányjogi panasz eljárásban vagy bírói kezdeményezés alapján.<sup>267</sup> Ugyanakkor az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban több esetben fenntartotta a korábbi döntésében kifejtett érveit és megállapította, hogy az indítvány nem vet fel új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely okot adhatna egy ismételt, érdemi alkotmánybírói eljárásra (vö. Abtv. 29. §).

Ki kell emelni, hogy az ítélt dolog megállapításának csak abban az esetben lehet helye, ha a **korábbi alkotmánybírói döntés érdemi eljárásban született**, azaz az

<sup>265</sup> 1/1993. (IX. 13.) Tű Áf. a bírói jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatánál követendő alkotmánybírói gyakorlatról.

<sup>266</sup> BITSKEY–GÁRDOS–OROSZ–FRÖHLICH–RAJOS i. m. 154.

<sup>267</sup> 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [15].

érdemi vizsgálat mellőzésével hozott befogadást visszautasító végzések nem teremtik meg a *res iudicata*ra hivatkozás lehetőségét még abban az esetben sem, ha ugyanazon jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra és azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással támadott egy korábbi indítványozó és a körülmények sem változtak meg. Követkésképpen az ítélt dolog fennállása az Alkotmánybíróság korábbi érdemi döntései vonatkozásában értelmezhető.<sup>268</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy az alkotmánybírói döntések anyagi jogerejét csak rendkívüli szűk körben engedi áttörni az Ügyrend 62. §-a: az (1) bekezdésben szabályozott **kijavítás**, illetve a (2) bekezdésben szabályozott **kiegészítés** jogintézményével. Az utóbbihoz nem kapcsolódik indítványozói jogosultság, mivel kiegészítésre kizárólag hivatalból kerülhet sor, így nem társítható indítványtípus a jogerő áttöréséhez sem.

### 2.1. Az ítélt dolog megállapítása esetén hozott döntés

Az ítélt dolog megállapításának jogkövetkezménye az indítvány **visszautasítása**. Amennyiben az Alkotmánybíróság az indítvány befogadását megelőzően állapítja ítélt dolog fennállását alkotmányjogi panaszeljáráásokban, az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján utasítja vissza. A befogadást követően azonban már az Abtv. 64. § *f*) pontja az alkotmányjogi panasz visszautasításának alapja.

Bírói kezdeményezések esetében ítélt dolog fennállása esetén az indítvány visszautasításának jogalapja az Abtv. 64. § *f*) pontja. A gyakorlatban azonban arra is van példa, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *f*) pontja alapján az eljárás megszüntetéséről rendelkeztetett *res iudicata* fennállása miatt.<sup>269</sup>

Az ítélt dolog megállapításának formai kérdésköréhez tartozik annak vizsgálata, hogy a *res iudicata* már az alkotmánybírói döntések rendelkező részében is megjelenik, vagy csak az indokolásban kerül megjelölésre és kifejtésre. A 3052/2020. (III. 2.) AB végzés és a 3053/2020. (III. 2.) AB végzés szövegszerűen megjelenítette a rendelkező részben is, hogy a bírói kezdeményezések visszautasítására ítélt dolog miatt került sor. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában azonban sem a bírói kezdeményezések, sem az alkotmányjogi panaszok esetében nem fordult elő ennek a megoldásnak az alkalmazása, így az ítélt dolog megállapítása és az ehhez tartozó részletes indokolás egyaránt csak a döntések indokolásában jelent meg.

### 2.2. Jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról való korábbi döntés

Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében ítélt dolog megállapításának korábban vizsgált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tekintetében van helye, ha annak Alaptörvénnyel való összhangjáról a testület már döntött.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig két – ugyanakkor egymással szorosan összefüggő – esetben volt arra példa, hogy nem jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés

<sup>268</sup> 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [21].

<sup>269</sup> 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, rendelkező rész 2. pontja, Indokolás [24], 3281/2018. (VII. 20.) AB végzés, rendelkező rész.

kezés, hanem a 2/2019. Büntető jogegységi határozat korábbi érdemi vizsgálata miatt került sor a bírói kezdeményezések visszautasítására.<sup>270</sup> Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság azért utasította vissza az indítványokat, mert azok benyújtását követően egy másik ügyben<sup>271</sup> megállapította a 2/2019. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességét és arra a következtetésre jutott, hogy a korábban elbírált ügyben már elvégezte a jelen ügyben hivatkozott alkotmányossági kifogások vizsgálatát.

Bírói kezdeményezések esetében az ítélt dolog szempontjából az is releváns kérdés, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi ügyben **milyen terjedelemben rendelt el alkalmazási tilalmat**. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkalmazási tilalom az Abtv. 31. § (1) bekezdésében szabályozott esetkörökön kívül szűk körben alkalmas a *res iudicata* áttörésére. A 34/2012. (VII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[A]laptörvény-ellenességet megállapító, megsemmisítést tartalmazó és folyamatban lévő ügyekben alkalmazási tilalmat elrendelő határozat kihirdetését követően az Abtv. alapján csak bírói kezdeményezésben lehet kérni újabb, a határozatban foglaltaktól eltérő alkalmazási tilalom kimondását.”<sup>272</sup> Ugyanakkor az Abtv. 45. § (4) bekezdése értelmében újabb alkalmazási tilalmat csak abban az esetben rendelhet el az Alkotmánybíróság, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban, amennyiben a korábbi ügyben alkalmazási tilalom megállapítására nem került sor, az új ügyben önálló alkalmazási tilalom nem kerül kimondásra. Az Abtv. ezen értelmezését ért kritika szerint az Abtv. 25. § (1) bekezdéséből következő kötelező indítványozás megkövetelné, hogy „a pusztán alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés ne csak akkor lehessen megalapozott, ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító döntésében alkalmazási tilalmat már korábban elrendelt, hanem akkor is, ha korábban absztrakt normakontroll hatáskörben járt el.”<sup>273</sup>

### 2.3. Ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog, azonos alkotmányjogi összefüggés

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján akkor állapítja meg az ítélt dolog fennállását, ha a korábbi ügyben **ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog**, valamint **azonos alkotmányjogi összefüggés** vonatkozásában már döntött.<sup>274</sup>

Bár az Abtv. 31. § (1) bekezdése látszólag két különálló feltételként szabályozza az ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog és az azonos alkotmányjogi összefüggés fennállását, azonban ez a két feltétel valójában szorosan összefügg, hiszen a gyakorlatban annak van jelentősége a *res iudicata* szempontjából, hogy az Alkotmány-

<sup>270</sup> 3052/2020. (III. 2.) AB végzés és 3053/2020. (III. 2.) AB végzés.

<sup>271</sup> 1/2020. (I. 2.) AB határozat.

<sup>272</sup> 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [51].

<sup>273</sup> BODNÁR–SZALBOT i. m. 186.

<sup>274</sup> A 3367/2018. (XI. 28.) AB végzésben azért utasította vissza az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt, mert az indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket egy korábbi ügyben a B) cikk (1) bekezdése alapján, a visszamenőleges hatály sérelme szempontjából már vizsgálta, így megállapította a két ügy alkotmányjogi összefüggésének azonosságát (Indokolás [20]).

bíróság egy adott alaptörvényi cikket milyen összefüggésben vizsgált már érdemben. Ebből szükségszerűen következik, hogy ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog korábbi vizsgálata más alkotmányjogi összefüggésben nem eredményezi ítélt dolog megállapítását. Hasonlóképpen, amennyiben az indítványozó ugyanazon jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést más Alaptörvényben biztosított jog, vagy ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog alapján, azonban más alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással támad, az ítélt dolog esete nem áll fenn.<sup>275</sup>

Az Alaptörvényben biztosított jog terjedelmének értelmezése szempontjából fontos kérdés, hogy az Alkotmány hatálya alatt hozott korábbi alkotmánybírói határozatokban foglalt döntések megalapozhatják-e ítélt dolog megállapítását. Az Alkotmánybírói gyakorlatában – még az Abtv. korai alkalmazásának időszakából – van példa olyan döntésre, amely szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata alapján is hivatkozhat ítélt dologra, amennyiben „az Alaptörvény konkrét – a régi Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései alapján ez lehetséges.”<sup>276</sup> Az Alkotmánybírói ilyen esetekben elsősorban a régi Alkotmány és az Alaptörvény érintett cikkének szövegegyezőségét vizsgálja meg.<sup>277</sup> Ugyanakkor olyan döntésre is van példa, amely kategorikusan kizárta az ítélt dolog megállapíthatóságát olyan esetekben, amikor az Alkotmánybírói egy korábbi ügyben egy adott jogszabályi rendelkezés Alkotmánnyal való összhangjáról döntött.<sup>278</sup>

Az Alkotmánybírói nem állapította meg ítélt dolog fennállását abban az ügyben sem, amelyhez kapcsolódó korábbi ügyben a 458/D/2008. AB határozatban még az Alkotmány rendelkezése alapján vizsgálta az alkotmányjogi panaszt, ugyanakkor ezen indítvány nem a régi Be. 344. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányult, bár kétségtelenül alkalmazta az alapügyben az eljáró bíróság ezt a szabályt. Az Alkotmánybírói úgy ítélte meg, hogy az indítványhoz kötöttség miatt a korábbi ügyben valójában nem került elvégzésre a Be. ezen rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata, ezért az ítélt dolog nem állapítható meg.<sup>279</sup>

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybírói az ítélt dolog megállapíthatósága körében a korábban már vizsgált alkotmányjogi összefüggésre helyezte a hangsúlyt, azt azonban a jövőbeni gyakorlat fogja eldönteni, hogy az ítélt dolog megállapításának feltételei körében érvényesít-e az Alkotmánybírói meghatározott hierarchiát, illetve az egyes feltételeket tágabban vagy szűkebben értelmezi majd.

#### 2.4. A körülmények alapvető megváltozása

A körülmények alapvető megváltozása fontos határvonalat képez az ítélt dolog megállapíthatóságánál. Ezen feltétel teljesülésének hiányában nem biztosított ugyanis a to-

<sup>275</sup> 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [19].

<sup>276</sup> 3229/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [6]–[7].

<sup>277</sup> 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [30]. Az Alkotmánybírói ebben a döntésében nem tartotta megalapozottnak a *res iudicata* megállapítását arra figyelemmel, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést nem az Alaptörvénnyel összefüggésben vizsgálta.

<sup>278</sup> 3073/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [12].

<sup>279</sup> 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [31].

vábbi indítványozók alapjogi védelme, ha az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben már érdemben döntött a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról.<sup>280</sup> Következésképpen a körülmények alapvető megváltozásának hiányában „az első indítványozó privilégiuma az alapjogsérelem testület általi feloldása.”<sup>281</sup>

Ki kell emelni azonban azt, hogy az Abtv. 31. § (1) bekezdése nem írja elő, hogy az indítványozóknak kifejezetten hivatkozniuk kell a körülmények alapvető megváltozására, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben megengedőbb gyakorlatot folytat, azaz a körülmények alapvető megváltozását saját észlelése alapján is figyelembe veszi.<sup>282</sup>

A körülmények alapvető megváltozásának értékelésére példa a 21/2015. (VI. 18.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság azért nem tartotta megállapíthatónak a *res iudicatát*, mert az indítványozó, bár ugyanazt a jogszabályi rendelkezést támadta, amelyet a 3011/2014. (II. 11.) AB határozatban már elbírált a testület, ugyanakkor a korábbi ügyben polgári perről volt szó, míg a későbbi ügyben egy közigazgatási per volt az alapügy.<sup>283</sup>

### 3. Ítélt dolog megállapítása korábbi bírói döntés vonatkozásában

Az Abtv. 31. § (2) bekezdése az ítélt dolog egy **speciális esetét** tartalmazza, amikor az Alkotmánybíróság a kifogásolt **bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangja tárgyában már érdemi döntést hozott**.

Az Abtv. 31. § (2) bekezdése azokra az esetekre szűkíti az ítélt dolog megállapíthatóságát, amikor az új, de ugyanazon alapügyben érintett panaszos azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozik. Következésképpen amennyiben az alapügy azonossága esetén az érintett panaszos más jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, illetve eltérő Alaptörvényben biztosított jogot, valamint alkotmányjogi összefüggést jelöl meg, ítélt dologra hivatkozással nem kerül visszautasításra az indítványa.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ítélt dolog Abtv. 31. § (2) bekezdése alapján történő megállapítására mindezidáig nem került sor. Megjegyzendő, hogy a főtítkári előkészítő eljárás során, illetve az egyesbírói eljárásban is felmerülhet elvileg az Abtv. 31. § (2) bekezdésében foglalt esetre hivatkozás. Ennek akadályát képezi azonban az, hogy a bírói döntés ellen a kézbesítéstől számított 60 napon belül van helye alkotmányjogi panasz benyújtásának [vö. Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Következésképpen, amennyiben az alapügyben érintett másik indítványozó „bevárja” a pertársa által benyújtott indítvány Alkotmánybíróság általi elbírálását – így saját jogon 60 napon belül nem újít be alkotmányjogi panaszt – szükségszerűen elmulasztja az alkotmányjogi panasz

<sup>280</sup> Az Alkotmánybíróság a 3366/2020. (X. 22.) AB végzésében arra hivatkozással utasította vissza a Ptk. 3:158. § (1) bekezdése elleni alkotmányjogi panaszt, hogy a 3222/2019. (X. 11.) AB határozatban már érdemben megvizsgálta az Alaptörvény XIII. cikkét a betéti társaság elhunyt tagjának örökösét érintően és megállapította az alkotmányos összefüggés hiányát, amely határozat óta a körülmények alapvetően nem változtak meg.

<sup>281</sup> NASZLADI (2016) i. m. 40.

<sup>282</sup> 3366/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [16].

<sup>283</sup> 21/2015. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [15].



### 31. §

---

benyújtásának határidejét, amely határidő elmulasztása megalapozott igazolási kérelem benyújtása esetén sem orvosolható a döntés közlésétől számított 180 nap elteltével [vö. Abtv. 30. § (4) bekezdés].

Mindezek alapján megállapítható, hogy ha elő is fordul a gyakorlatban néhány olyan indítvány, amelyek esetében felvetődik az Abtv. 31. § (2) bekezdésében szabályozott ítélt dolog megállapíthatósága, azok feltehetően már egyesbírói eljárásban visszautasításra kerülnek, de nem *res iudicata* okán, hanem az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő megtartottságának hiánya miatt.