

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Naszladi Georgina

**Alkotmányjogi panasz a magyar
alapjogvédelem rendszerében**

Doktori értekezés tézisei

Témavezető

Dr. Petrétei József
egyetemi tanár

Dr. Tilk Péter
habilitált egyetemi docens

I. Kutatás célja

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény jelentős változásokat eredményezett az Alkotmánybíróság hatáskörében. E változások közül, alapjogvédelmi szempontból különös jelentőségű az alkotmányjogi panasz átalakítása, amellyel a jogalkotó részben új formát és tartalmat adott a jogintézménynek, valamint az alkotmányvédelem hazai rendszerének eddig nem ismert dimenzióját nyitotta meg. Az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör *actio popularis* jellegének elhagyásával és a bírói döntések Alkotmánybíróság előtti megtámadhatóságának bevezetésével a testület működésében lényeges hangsúlyeltolódás következett be, amelyben a megújult alkotmányjogi panasz kiemelkedő helyet és szerepet kapott. Az elmúlt négy évben az alkotmányjogi panaszügyek – számukat tekintve – jelentős mértékben domináltak az alkotmánybírósági joggyakorlatban, a visszautasító végzések rendkívül nagy aránya azonban megkérdőjelezi, hogy a jogintézmény alkotmányos rendeltetésének megfelelően működik-e.

Az értekezés alapvető célja, hogy a megújult alkotmányjogi panasz szabályozásából, valamint a szabályozásra épülő alkotmánybírósági joggyakorlatból eredő problémákat feltárja, és azokra olyan megoldásokat kínáljon, amelyek hasznosításával az alkotmányjogi panasz a jelenleginél hatékonyabb alapjogvédelmi eszközzé válhat. A kutatás újszerűsége az alkotmányjogi panasz funkcionálását jellemző kritikus elemek szintetizálásában, és azokat érdemben feloldani hivatott, de lege ferenda javaslatok megfogalmazásában jelölhető meg.

II. Az értekezés tárgya, kutatási módszerek

Az alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelmi rendszerben – igaz más formában –, de a rendszerváltás óta, 2012 előtt is ismert jogintézmény volt, ezért e témakör átfogó jellegű kifejtéséhez ennek az időszaknak a bemutatása nélkülözhetetlen. Mindez egyrészt a *történeti* szemléletmódot szolgálja, másrészt az alkotmányjogi panasz korábbi funkcionálásában rejlő hiányosságok feltárása elvezethet a továbbfejlesztésével összefüggő – elsősorban a szakirodalomban megjelenő – dilemmákhoz.

A *genetikus* elemzés részeként az új alkotmánybírósági törvény parlamenti vitájában – az első tervezet benyújtásától a végleges törvényszöveg elfogadásáig – felmerülő, az új alkotmányjogi panasz szabályozására irányuló különböző javaslatokat, valamint a kialakult szabályozás szakirodalmi fogadtatását értékelem.

Az alkotmányjogi panasz funkcionálásának megértéséhez *dogmatikai* előkérdések feltárása szükséges, amelyeket azonban nem lehet a kialakuló alkotmánybírósági gyakorlattól

teljesen függetlenül kezelni. A főleg elméleti részben, az alkotmányjogi panasz tipizálása után, az alanyához kapcsolódóan az Alaptörvényben biztosított jog fogalmi tisztázását, a jogosultság problematikáját, a tárgyával összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság előtt megtámadható jogszabályok, valamint bírói döntések körét határolom be. A valódi alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódó hatáskör-értelmezés, valamint a kivételes alkotmányjogi panasz értelmezési nehézségeinek feloldása, alapjaiban befolyásolják az alkotmányjogi panasz érvényesülését. A disszertációnak ugyan nem célja az összehasonlító elemzés, a dogmatikai kérdések tisztázásakor azonban – ahol lehetséges – az *összehasonlító* módszert is segítségül hívom, amennyiben ez a magyar modell megértéséhez és értékeléséhez hozzájárulhat. Elsősorban az alkotmányjog-elmélet, valamint a szakirodalmi álláspontok összevetésén keresztül igyekszem megragadni az alkotmányjogi panasz lényegét, valamint feloldani a szabályozásban rejlő különböző dilemmákat.

Az *eljárásjogi* fejezetben arra törekszem, hogy – a legfontosabb eljárási kérdések körülhatárolása mellett, – értékeljem az alkotmányjogi panasz formai és tartalmi szűrőit érintő törvényi feltételeket, valamint az ahhoz kapcsolódó, az Alkotmánybíróság tevékenységében megfigyelhető tendenciákat. Ennek keretében részletesen elemzem az alkotmányjogi panaszeljárás szakaszait, a jogi képviselőt, a határidőt, a res iudicata szabályt, a Kúriával párhuzamos eljárást, valamint az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeit.

Az alkotmányjogi panasz *joggyakorlatának* aspektusait feltáró fejezetben arra vállalkozom, hogy az Alaptörvény hatálybalépésétől a 2016 januárjáig eltelt, négyéves időszak alkotmányjogi panasz-gyakorlatát átfogóan értékeljem. Az erre az időszakra vonatkozó alkotmánybírósági tevékenység mennyiségi mutatói az alkotmányjogi panasz hatékonyságáról adnak igazolást. A tartalmi szűrők – különösen az érintettség, továbbá az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, valamint a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség – vizsgálata jól szemléltetik, hogy az alkotmányjogi panasz befogadási kritériumait a testület miként kezeli. Az önálló alkalmazási tilalom megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokkal összefüggő problémakör a panasz jogorvoslati funkciójának érvényesülésére van hatással, így a kérdés részletes kifejtése, valamint érdemi ajánlások megfogalmazása nélkülözhetetlennek tűnik.

Ezt követően azt elemzem, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül milyen valós jogvédelmet biztosít. A jogvédelmi szint vizsgálatát *alapjog-specifikusan*, konkrét jogeseteken keresztül végzem el, és annak bemutatására törekszem, hogy az alkotmányjogi panasz milyen funkciót tölt be adott jogterületen, amelyhez *példaként* a munkajogi viszonyokban felmerülő alapjogsérelmeket választottam.

Az alkotmányjogi panasz mennyiségi és minőségi mutatóinak figyelembevételével felmerül a kérdés, hogy a jogalanyok alapjogsérelmeik feloldására milyen alternatív jogérvényesítő mechanizmusokat vehetnek igénybe, így a disszertáció utolsó fejezete e kérdés tisztázására irányul. A bírói utólagos normakontroll, valamint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységének jellemzése, továbbá az egyes alapjog-érvényesítő lehetőségek – ideértve az alkotmányjogi panaszt is – előnyeinek és hátrányainak bemutatása és azok egymáshoz való viszonyítása elsősorban az alapjogsérelmet szenvedett, alkotmányos jogorvoslatot kereső indítványozóknak ad eligazítást, de a hatályos alapjogvédelmi rendszerről is átfogó képet mutat.

Az egyes fejezetekhez köthető, említett kutatási módszereken kívül a disszertáció teljes egészét áthatja az *ok-kutató*, valamint a *teleologikus* szemlélet, amelyek alkalmazásával az alkotmányjogi panasz funkcionális hiányosságait, valamint a jogintézmény alkotmányos rendeltetéséből következő célok elérésének lehetséges módjait keresem.

III. Kutatási eredmények

A disszertáció céljaként a megújult alkotmányjogi panasz szabályozásából, valamint az arra épülő alkotmánybírói gyakorlatból levezethető – a jogintézmény érvényesülését befolyásoló – problematikus pontok körülhatárolását, valamint azokra megoldást kínáló, de lege ferenda javaslatok megfogalmazását jelöltem meg. E cél mentén a kutatás legfontosabb következtetései és javaslatai – a dolgozat szerkezeti egységeire figyelemmel – az alábbiak szerint foglalhatók össze.

1. Következtetések és javaslatok

1) Az Alaptörvény előtti alkotmányjogi panasz

Az Alaptörvény hatályba lépését megelőző alkotmánybírói gyakorlat áttekintésével megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz a korábbi formájában nem működött kellő hatékonysággal, s a magyar alkotmányörök tevékenységének súlyponti elemét, sokkal inkább a bárki által, mindenféle érdekeltség nélkül kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll jelentette. Ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz nem tudott élő jogintézménnyé válni, ezért annak újragondolása ebből a szempontból sem volt megalapozatlan. A valódi panasz bevezetése mögött komoly szakirodalmi vita húzódott, amelynek pro érvei 2012-ig nem találtak a jogalkotó, sőt az alkotmányozó hatalom elképzeléseivel.

2) *Az új szabályozás alakulása*

a) Az alkotmányjogi panasz szabályozásának jogalkotási folyamatban történő alakulását vizsgálva megállapítható, hogy a Javaslat Országgyűlés elé kerülését követően a törvényszöveg – a számos e tárgyban benyújtott módosító és kapcsolódó módosító indítvány ellenére – csupán némileg változott. Ennek magyarázata lehet a törvényi rendelkezések kellő alapossággal való kidolgozottsága, továbbá, hogy a módosító javaslatok egy része szakmailag megalapozatlan, és ez által érdemi vitára alkalmatlan volt, illetve az ésszerű, megfontolásra alkalmas módosítások ellen több esetben valamilyen politikai, mintsem jogi érv hatott. A módosítások alapjogvédelmi szempontú értékelése kettős eredményre vezet. Egyrészt üdvözlendő a legfőbb ügyész számára – meghatározott feltételekhez kötött – panaszkezdeménnyezési jogosultság biztosítása, az ügy érdemében hozott döntések mellett a bírósági eljárást befejező egyéb döntések valódi alkotmányjogi panasszal történő támadhatósága, a kezdeménnyezési jogosultság határidejének a bírósági ítélet kézbesítésétől való számítása, továbbá a mulasztás-igazolási lehetőség szűkítő szabályának törvényszövegből történő elhagyása. Másrészt az alapjogok hatékonyabb és szélesebb körű érvényesíthetősége ellen hat, hogy az ügy érdemben történő eldöntését megelőzően hozott, jogorvoslattal támadható döntésekkel szemben igénybe vehető valódi alkotmányjogi panasz kezdeménnyezésének lehetősége, továbbá a kötelező jogi képviselőnek a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében történő biztosítása a törvény szövegéből elmaradt.

b) A megújult alkotmányjogi panasz fogadtatását illető legfontosabb szakirodalmi véleményeket áttekintve megállapítható, hogy az átalakult alkotmánybírósági hatáskörök között a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése és az absztrakt utólagos normakontroll *actio popularis* jellegének jogrendünkben való kikerülése kapta a legnagyobb figyelmet. A valódi alkotmányjogi panasz megjelenése érezhetően pozitív visszhangot kapott, ugyanakkor alapvetően a legtöbb alkotmányjogász fenntartásokkal kezelte hatékonyságát és sikerességét, amelyet nemcsak a magyar jogi kultúrától – vagyis az indítványozói hajlandóságtól –, de az Alkotmánybíróság saját szerepfelfogásától is függővé tett. Az alkotmánybírósági ügyteher kezelése, a befogadási szűrők objektivitása, az eljárásjogi kérdések ésszerű kezelése mind-mind a panasz-eljárásra ható vektorok. Alapvető kérdésként szinte valamennyi szerzőnél megfogalmazódott, hogy az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonyrendszere mennyiben alakul át, a rendes bíróságok ítélkező tevékenységére az új hatáskörnek milyen hatása lesz, és az objektív alkotmányvédelmi funkció mellett, vajon mekkora teret nyer a szubjektív alapjogvédelem.

3) *Dogmatikai kérdések*

a) A testület az alkotmányjogi panasz indítvány alapjául több olyan alkotmányos jogra való hivatkozást ismert el, amely önmagában nem minősül alapvető jognak, s amelyet az Alkotmánybíróság nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezetett le. A testület tehát az alkotmányjogi panasz jogalapjaként meghatározott „Alaptörvényben biztosított jog sérelme” kitélt a jogalkotói elvárásnak megfelelően nem az alapvető jogokkal teszi egyenlővé, hanem az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből általa levezetett alkotmányos jogokra alapozott panaszokat is befogad. Meglátásom szerint mindez hozzájárul a minél szélesebb körű alkotmányvédelem megteremtéséhez.

Az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban a XV. cikk (5) bekezdésére vonatkozó korábbi gyakorlatától eltért. Az Alaptörvénynek ezt az esélyegyenlőségi rendelkezését – a XIX. cikk (4) bekezdésével (egységes állami nyugdíjrendszer) együtt – alapjogi szabályokként értelmezte, amelyre alkotmányjogi panaszt lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság e döntésével azonban ingoványos talajra lépett, mert amennyiben ezekből a rendelkezésekből alanyi jogot eredeztet, akkor az Alaptörvény többi, ilyen típusú, az állam számára kötelezettséget előíró rendelkezésével kapcsolatban is az indítványozók joggal támasztanak hasonló igényt – amely nem helyeselhető. Ez azzal a veszéllyel is jár, hogy a panaszosok az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényben biztosított jogot definiáló tevékenységét kiszámíthatatlannak tartják, amely értelemszerűen az indítványozói hajlandóságra is kihathat.

b) Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem teljesen egyértelmű abban, hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítványok benyújtására jogosultak lehetnek-e. Volt olyan ügy, amelyben megállapította a testület, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz önkormányzati alapjogokat, ugyanakkor befogadta az indítványt abban az esetben, ha az ügy alapjául szolgáló bírósági eljárásban az önkormányzat félként szerepelt, és nyilvánvalóan érintettnek tekinthető. Az érintettséggel összefüggésben viszont megjegyezhető, hogy az alapjogi jogosultság az alapjogi érintettség feltétele, tehát annyiban vizsgálható valamely személy vagy szerv adott ügyben való alapjogi érintettsége, amennyiben az Alkotmánybíróság elismeri, hogy az adott alapjog alanya lehet. Amikor tehát a testület az önkormányzatot érinttként kezeli, implicite azt is elismeri, hogy az önkormányzat valamely alapjog tekintetében alanyi jogok hordozója lehet. Meglátásom szerint azonban az Alkotmánybíróság ezzel téves következtetésre jutott. Korábbi gyakorlatában következetesen hangsúlyozta, hogy az állam szervei, azaz a közhatalom gyakorlói nem lehetnek alapjog alanyai. Az

önkormányzat pedig elvitathatatlanul ilyen szervnek minősül, ezért alapjoggal elvileg nem rendelkezhet.¹

A népszavazáshoz való jogot a testület a választók szervezeteire is kiterjesztette. Álláspontom szerint, amikor az alkotmánybírószági gyakorlat egyes alkotmányos jogokat ilyen módon értelmez, és a lehető legszélesebb alanyi kör számára biztosít jogosultságot, akkor – amennyiben az így kialakított gyakorlatához a későbbiekben következetesen ragaszkodik, és ez által tevékenysége kiszámítható lesz – alapvető rendeltetésének tesz eleget, továbbá az Alaptörvény legfőbb védelmezőjeként lép fel. Minden ezzel ellentétes vélemény alapjogkorlátozó.

c) A testület hajlamos időnként az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében² található szűkítő rendelkezést, amely értelmezésem szerint *kivétel-szabálynak* minősül, kiterjesztően értelmezni. Ahhoz azonban, hogy az Alaptörvényben meghatározott alkotmányos feladatának eleget tudjon tenni, az ilyen jellegű törekvésekkel visszafogott módon kell bánnia.

d) Helytelennek és alapjog-korlátozónak tartom az Alkotmánybírószágnak azt a dogmatikai megközelítést – különösen a *büntetőjogi* kényszerintézkedésekről szóló döntés esetén –, hogy az érdemi döntés fogalmát az ügydöntő határozattal teszi egyenlővé. Ezzel ugyanis fennáll annak a veszélye, hogy az alapjogaiban sértett fél csak jóval később, a büntetőügy végleges lezárultával, jogorvoslatának kimerítése után fordulhat az Alkotmánybírószághoz, amely utóbb sem ad neki jogorvoslatot. Így a testület a valódi alkotmányjogi panasz funkciójának ellentmondó joggyakorlatot követ, mert az eljárás közbeni, adott esetben súlyosan alapjog-sértő bírói döntésekkel szemben nem ad alkotmányos jogorvoslatot. Nem tartom elfogadhatónak az olyan esetleges ellenvéleményt sem, amely az alkotmánybírószági ügyteherrel érvel, és elsősorban arra hivatkozik, hogy a megengedő alkotmánybírószági gyakorlat esetén minden kényszerintézkedés alá vont személy megpróbálkozna e lehetőséggel. Az Alkotmánybírószág nagyon szigorú formai és tartalmi szűrőmechanizmusokkal rendelkezik, amelyek alkalmasak arra, hogy a testület minden olyan esetet visszautasítson, amely nem veti fel a bírói döntés alaptörvény-ellenességét. Mivel a Be.

¹ Alapjog akkor illethetné meg, ha az önkormányzat adott jogviszonyban nem közhatalom gyakorlójaként (hanem pl. mint emberek közössége) jelenne meg.

² Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybírószág a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és a vallás szabadságához való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybírószág az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

az érdemi döntés fogalmát pontosan nem határozza meg, ezért az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna az „érdemi döntést” a büntetőeljárás során *sui generis* fogalomként értelmezni, és minden olyan határozatot e körbe sorolni, amely alkalmas arra, hogy a jogalanyok számára alapjogsérelmet okozzon. Meglátásom szerint, mivel a *polgári eljárásjog* sem határozza meg pontosan az érdemi döntés fogalmát (csupán a formáját), így e kategóriát a testület minden olyan döntésre kiterjesztheti, amely érint valamely alapjogot, és amely – a törvényi szabály adta követelmény miatt – nem támadható további jogorvoslással. Végleges megoldást azonban a jogalkotó az Abtv. módosításával nyújthatna: akár a korábbi, a Javaslattal megfogalmazott kivételszabályt alapul véve írhatná elő a közbenső ítéletek Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságát. Mindez azért is lenne célravezetőbb, mert így elkerülhetővé válnának azok a viták, amelyek az érdemi döntés fogalmának értelmezéséből erednek.

Az Alkotmánybíróság meglehetősen távolra merészkedett saját hatáskörének értelmezésekor, amikor a *népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés* alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságáról döntött a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében. Úgy vélem, szigorúan alkotmányossági szempontból az ilyen típusú kúriai végzések is támadhatóak alkotmányjogi panasszal, ha az alapjogsérelem, és az abban való *érintettség ténylegesen igazolható*, viszont nem a valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozó eljárási szabályok szerint. Az alkotmányjogi panaszeljárást ebben az összefüggésben az Nsztv. – közvetetten a Ve. – hatálya alá tartozó eljárásként kellene kezelnie a testületnek, ezért arra az Nsztv. 79. § (3) bekezdését kellene alkalmazni, ami különösen a határidőket tekintve (öt-öt munkanap), a népszavazási eljárás jellegéből is következik.

e) A valódi alkotmányjogi panasz hatáskör értelmezése óhatatlanul maga után vonja az igazságszolgáltatás függetlensége és az Alkotmánybíróság tevékenysége közti határok megrajzolásának nehézségét. Az Alkotmánybíróságnak különös gondossággal, akár a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével, egyfajta önmegtartóztatást tanúsítva kell új hatáskörét gyakorolnia. Nem törekedhet arra, hogy a magánjogi dogmatika, a büntetőjogi ítélkezés, vagy a közigazgatási bíráskodás hagyományait figyelmen kívül hagyva, azokat teljesen „alkotmányjogiasítsa”. A testület csak „alkotmányjogi sérelem” esetén avatkozhat be, önmagában az, hogy a bírói döntés az alkalmazandó joghoz mérve esetleg objektív mérce szerint hibás, nem ok a beavatkozásra. Csak az olyan hiba számít, amely az alapjogok teljes figyelmen kívül hagyásában nyilvánul meg. Az Abtv. 27. §-a a bírói döntések *alkotmányossági* felülvizsgálhatóságát teszi lehetővé, az Alkotmánybíróság tehát e hatáskörében a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját

vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatja-e. Ha valamely bíróság az előtte fekvő ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, illetve az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban a vizsgált jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes. Úgy vélem, ha a jogalkotó eltérő tartalommal tölt meg olyan jogot, amelynek van alapjogi megfelelője, az Alkotmánybíróság alapjog-értelmezésének akkor is zsinórmértékül kell szolgálnia a jogalkalmazók számára az értelmező tevékenységükénél, amely ilyen értelemben minimum-standardnak tekinthető. Ha a jogalkalmazó e standardot megszegi, a bírói döntés a jog eltérő tartalma ellenére is megsemmisíthető. Mindez nem jelenti azt, hogy a rendes bíróságoknak az ágazati törvényeket félre téve közvetlenül az Alaptörvényt kellene alkalmazniuk minden olyan ügyben, amelynek alapjogi vonatkozása van, annyit azonban mindenképpen, hogy az Alaptörvényre beszámítási pontként kell tekinteniük, tehát alaptörvény-konform jogértelmezést kell végezniük.

f) Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasznál a kivételesség két oldalról közelíthető meg. A normaszövegből kiindulva ez a panasztípus egyrészt kivételesnek minősül a normatív alkotmányjogi panasz Abtv. 26. §-ában megfogalmazott, úgynevezett főszabályt jelentő formájához képest, másrészt a kivételesség értelmezhető úgy is, hogy az Alkotmánybíróság csupán a mérlegelési jogkörében meghatározott kivételes esetekben fogadja be – a fogalmi elemeknek egyébként megfelelő – ilyen típusú indítványokat.

A kivételes alkotmányjogi panasz céljára és jellegére tekintettel a törvénytörvény, és ezzel együtt a jogalkotói szándék szerint az „alkalmazás” – mint panasz-kezdeményezési feltétel – értelmezése kétféle eredményre vezet. Abban az esetben, ha – alapjogvédelmi szempontból egyébként helyesebb módon – a panasz e formája nemcsak a jogkövetés során felmerülő jogszabályok esetleges alaptörvény-ellenessége miatt vehető igénybe, hanem a jogalkotói akarat arra irányult, hogy a hatósági jogalkalmazás során is lehetőséget teremtsen az indítványozásra, úgy jogdogmatikailag helyesebb lenne, *ha a jogalkotó az „alkalmazás” kifejezés helyett az „érvényesülés” kifejezést alkalmazta volna*. Igaz ugyan, hogy a jogérvényesülés a (bírói vagy hatósági) jogalkalmazás és a jogkövetés gyűjtőfogalma, azonban a törvénytörvényben használt „közvetlenül, bírói döntés nélkül” meghatározás egyértelműsíti, hogy a bírói jogalkalmazás a panasz e típusánál nem vehető figyelembe.

Amennyiben azonban a jogalkotó szándéka arra irányult, hogy az alkotmányjogi panasz kivételes esetét kizárólag a jogkövetés alkalmával lehessen igénybe venni, úgy a törvénytörvény kifejezetten félrevezető, és ebből adódóan jogdogmatikailag helytelen, mert ebben az esetben épp a jogszabályok érvényesülésének – jogalkalmazásnak nem minősülő –

másik módja, tehát a jogkövetés alkalmával merül fel valamely jogi rendelkezés alkotmányosságának utólagos vizsgálata. Ezt a megközelítést látszik erősíteni a törvényi meghatározásban szereplő „közvetlen” kifejezés is, amely egyrészt jelentheti a bírói jogalkalmazás tárgyi kizárását, másrészt utalhat arra is, hogy az „alkalmazás” itt nem valamely közvetett aktor, vagyis közhatalmi szerv általi érvényre juttatást jelent, tehát kizárhatja a hatósági jogalkalmazás során felhasznált alaptörvény-ellenes normák e panasztípuson belüli felülvizsgálatát. E felvetés alapján azonban helyesebb lett volna, *ha a jogalkotó az „alkalmazás” kifejezés helyett a „jogkövetés”-t használja*, és ezzel egyértelműsíti tényleges akaratát.

A jogalkotói helytelen fogalomhasználat – amelyet a jogalkotó azóta sem korrigált – azt a feladatot róta az Alkotmánybíróságra, hogy következetes joggyakorlatával, értelmező tevékenységével pontosítsa a törvényhozó szándékát, és a jogalanyok számára tegye egyértelművé, hogy a kivételes alkotmányjogi panasz mikor jelenthet számukra tényleges alapjogvédelmet. Az Alkotmánybíróság az „alkalmazás” kifejezés alatt csupán jogkövetést ért, amely mellett töretlenül kitart. A jogalanyok szempontjából ezt bizonyos értelemben még pozitívumként is lehetne értékelni, mert adott esetben bírósági, vagy egyéb hatósági eljárás megindulása nélkül is, közvetlenül biztosított az alapjogi védelem. Kétségtől negatívumnak minősül azonban, ha a testület az „alkalmazás” ilyenképp történő értelmezésével az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét a hatósági eljárás során végleg elzárja, és az alkotmányjogi panasz igénybevételét – az egyébként rendkívüli jogorvoslatnak minősülő – bírói felülvizsgálat után teszi lehetővé.

A kivételes panasz törvényi definíciójának *„alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása”* szövegrésze alatt, álláspontom szerint, a jogalkotó a közigazgatási hatóság jogalkalmazó tevékenységét is érthette volna. Mindez a hatósági ügyekben, a *rendes* jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, vagy jogorvoslati lehetőségek hiányában az említett szervek döntései alapjául szolgáló alkotmány-ellenes jogszabályok alapjogsérelmet okozó alkalmazása esetén közvetlenül is megteremthette volna az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét. A kivételességet pedig éppen az biztosította volna, hogy bírósági eljárás nélkül, vagy azt megelőzően is azonnali jogvédelem lett volna nyújtható. Így az alkotmányjogi panasz kivételes esetének kezdeményezésekor – a közigazgatási határozatokkal szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálatot figyelmen kívül hagyva – megindítható lehetne a panasz eljárás, a felülvizsgálati eljárás végén született bírósági döntések alapjául szolgáló jogszabályok alkotmány-ellenességének vizsgálata pedig a normatív alkotmányjogi panasz főszabályt jelentő típusa körében értelmezhető.

E megállapításom azonban csak akkor nyerhet értelmet, ha az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárásban a bírósági felülvizsgálatot *rendkívüli jogorvoslatként* kezeli. Egyrészt megállapítható, hogy – hatáskörében – *általános jogorvoslatról* van szó, a bírósági felülvizsgálat lényegében – az önállóan meg nem támadható végzések kivételével – minden döntésre kiterjed. Szükséges azonban ezzel összefüggésben kiemelni, hogy valamely jogorvoslat széleskörű alkalmazhatósága nem zárja ki annak rendkívüli jellegét. Másrészt csak *az alakilag jogerős döntésekkel szemben és csak jogszabálysértésre hivatkozva* kezdeményezhető bírósági felülvizsgálat. Ez szintén a jogorvoslat rendkívüli jellege melletti érvként említhető meg. Harmadrészt utalok arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata nem tekinthető tipikusan közigazgatási jogorvoslatnak, mert ebben az esetben *a közigazgatási aktus megítélése kikerül a közigazgatási szervek rendelkezési köréből*. Mindezekre tekintettel, meggyőződésem szerint, a bírósági felülvizsgálat az alaki jogerő beálltát követő olyan rendkívüli jogorvoslat, amely egyértelműen *törvényességi kontroll*nak tekinthető.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a bírósági felülvizsgálatot – fenti érvek ellenére is – *rendes jogorvoslatként* kezeli, és a kivételes panasz törvényi definíciójának „alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása” kitételét hatósági jogalkalmazásként nem tartja értelmezhetőnek. Így az alapjogsérelmet szenvedett ügyfél – a fellebbezési lehetőségek kimerítése után – csak a bíróság jogerős döntését követően fordulhat a testülethez, mégpedig az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott ún. régi típusú normatív alkotmányjogi panasz alapján. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az eljáró bíróság a felülvizsgálat során elsősorban törvényességi kontrollt végez, és tevékenysége annak vizsgálatára összpontosul, hogy a hatóság a törvényeknek megfelelően hozott-e döntést, de az alkalmazott jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát, hatáskör hiányában, nem végezheti el. Könnyen belátható tehát, hogy a bírósági felülvizsgálat *nem feltétlenül alkalmas* arra, hogy a panaszos alapjogsérelmét orvosolja, és az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatával, a törvényt szigorú nyelvtani értelmezésével, tulajdonképpen az alapjogi sérelem orvoslását a közigazgatási hatósági eljárásban – a közvetlen Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét teljesen kizárva – adott esetben feleslegesen késlelteti.

A normatív panasz valamennyi típusánál megállapítható, hogy amennyiben kógens jogszabály okoz alapjogsérelmet, és annak csak egyféle értelme van, végső jogorvoslatot kizárólag az Alkotmánybíróság tud adni. Mivel a hatósági eljárás során a bírósági felülvizsgálat – meglátásom szerint – *rendkívüli jogorvoslatként* is értelmezhető lehet, ezért a jogorvoslat kötelező kimerítésétől *az alkotmánybírósági jogértelmezés eltekinthetne*. Az ilyen

jellegű törekvéssel a testület nem lépne túl saját hatáskörén, ugyanakkor az alapjogsérelem orvoslásának lehetőségét időben előre hozhatná. Amennyiben tehát olyan jogszabályt alkalmaznak a hatóságok, amelynek értelmezéséhez nem férhet kétség, és kógens rendelkezést foglalnak magukban, az alapjogsérelmet a rendes bíróság sem a tényállás tisztázásával, sem jogértelmezéssel nem tudja feloldani, így eljárása formális. Még ha el is fogadjuk, hogy az Alkotmánybíróság végső eszköz, és szubszidiárius jogorvoslat, akkor is befogadási szűrőként használhatná a testület az általa felvetett „hatékonyság” fogalmát, és esetről esetre vizsgálhatná, hogy az adott ügyben a bírósági felülvizsgálat lehet-e hatékony jogorvoslat. Amennyiben a hatékonyság lehetősége kizárt, a panaszt érdemben vizsgálná, míg kétség esetén visszautasíthatná azt, és megkövetelné a bírói jogorvoslat kimerítését. Álláspontom szerint, ha az Alkotmánybíróság hatósági ügyekben főszabályként ragaszkodik is a bírói felülvizsgálathoz, befogadási eljárásában kivételesen, a hatékony jogorvoslat lehetősége kizárásának valószínűsítésével e nélkül is befogadhatná az ilyen indítványokat.

A német alkotmánybírósági gyakorlat lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a jogorvoslatok kimerítése előtt közvetlenül is döntést hozhat az ügyben, ha a panasz közérdekű, vagy a panaszos súlyos és elkerülhetetlen sérelmet szenvedne el a jogorvoslatok kapcsán. E kivételes esettel a német jogalkotó általánosságban is megteremti a közvetlen indítványozás lehetőségét. Mindez a magyar gyakorlatban is célravezető lenne, különösen a hatékonyság fogalmához kapcsolva, és elsősorban a kivételes panasszal összefüggésben, amelynek lehetőségét *a jogalkotó az alkotmánybírósági törvény módosításával* teremthetné meg.

A jogalkotó a kivételes panasz indítványozására nyitva álló határidőt (180 nap) az adott jogi norma hatálybalépésétől számítja, vagyis annak időbeli hatályához köti. A jogszabályi definícióból azonban jól látható, hogy e panasztípus az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán előállt jogsérelmek orvoslására hivatott, amelyek bekövetkezése időben eltérhet az adott jogi norma hatályba lépésének időpontjától. Előfordulhat ugyanis, hogy az egyébként hatályos jogszabály adott jogalany vonatkozásában csak évekkel később kerül alkalmazásra vagy hatályosul, tehát az alapjogsérelem csak ekkor következik be, és az indítványozásra egyébként jogosult csak ekkor válik érintetté. A jogalkotó a határidő ilyenképp történő meghatározásával a panasz e típusánál az indítványozás lehetőségét csak azokra az esetekre szorítja, amikor adott jogi norma a hatálybalépését követő száznolcvan napon belül kerül alkalmazásra vagy hatályosul, és ebben az időszakban okoz az indítványozónak alapjogsérelmet. Mindez alapjogvédelmi szempontból aggályos, és *helytelen szabályozási mód*, ugyanis e panasztípusnál alapvető

fontosságú lenne, hogy a jogsérelem orvoslására, azok bekövetkezését követően minden esetben lehetőség nyíljon és az erre nyitva álló határidőt pedig a jogsérelem bekövetkezéséről számítsák. Igaz ugyan, hogy az idő előrehaladtával adott jogsérelem bekövetkezése, és ebből adódóan az egyéni érintettség megléte esetlegesen nehezebben bizonyítható, e feltevés azonban nem szabhat a panaszkezdeményezésnek gátat. A jogalkotó e szabály megalkotásával azt feltételezi, hogy adott, hatályossá vált jogi norma, a hatálybalépését követően, száznolcvan napon belül valamely jogalany vonatkozásában alkalmazásra kerül, vagy hatályosul, így annak alaptörvény-ellenessége ezen az időszakon belül már kiderülhet. Mindez azonban több szempontból helytelen prekoncepció, mert előfordulhat ugyanis, hogy a jogi norma alaptörvény-ellenességét a hatálybalépését követő száznolcvan napon belül nem kérdőjelezi meg, illetve az is, hogy az a megváltozott körülmények következtében ugyanannál a jogalanyánál csak később okoz alapjogsérelemet, azaz válik alaptörvény-ellenessé.

E probléma kiküszöbölésére elsősorban a jogalkotó hivatott, másodsorban azonban jogértelmező tevékenységével maga az Alkotmánybíróság is finomíthatta volna e rendelkezés gyakorlatban történő alkalmazását. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság a panasz indítványozására nyitva álló határidőt a jogszabály időbeli hatályától számítja, úgy helyesebb, ha viszonylag lazább egyéni érintettség esetén is befogadja az indítványokat, ezzel is kompenzálva az alapjogvédelmi szempontból kifogásolható jogalkotói akaratot. Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság – alapjogvédelmi szempontból helyesebb módon – az indítványokat a tényleges alapjogsérelem bekövetkezésének időpontjától, tehát a jogszabály „alkalmazásától” vagy „hatályosulásától” számított száznolcvan napon belül fogadja be, szorosabb egyéni érintettség bizonyítását követelheti meg a panaszosoktól.

4) Az alkotmányjogi panasz eljárás

a) Üdvözlendő, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás jogi szabályozásából a kötelező jogi képviselő kikerült. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy egyáltalán ne lehetne jogi képviselővel (akár jogi segítségnyújtás keretében) eljárni a panaszügyekben. A jogi képviselő nemcsak formai szempontból segítheti elő, hogy a panasz-indítványt a testület befogadja, hanem a tartalmi szűrőnek való megfelelés is komoly jogi, sőt alkotmányjogi tudást igényel. A sikeres indítvány elkészítéséhez nemcsak arra van szükség, hogy valaki az alaptörvény-ellenes helyzetet felismerje, hanem arra is, hogy alapjogi érveléssel az alaptörvény-ellenességet valószínűsítse. A sikeres (ez esetben befogadásra alkalmas) indítványokhoz elengedhetetlen az adott alapjog jogi természetének és az Alkotmánybíróság befogadási szűrőkkel kapcsolatos gyakorlatának ismerete. Az ilyen jellegű elvárásoknak való megfelelés

– meggyőződésem szerint – jogi képviselő hiányában, jogi végzettséggel vagy jogi tudással nem rendelkező jogkereső személyek számára majdhogynem lehetetlen.

b) A megújult alkotmányjogi panasz első négyéves joggyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy nem egyszer, különösen az első évben, az indítványok formai hibája vezetett a panaszok visszautasításához. A formai befogadási kritériumok ugyan meglehetősen egyértelműnek tűnnek, és meglátásom szerint megfelelő alkalmazásukhoz nincs szükség az Alkotmánybíróság értelmező tevékenységére, ugyanakkor az indítványozóktól és – ha van – a jogi képviselőtől rendkívül nagy alaposítást, és figyelmességet igényel. A testület által tanúsított, néha meglehetősen formalista szemlélet megköveteli, hogy az indítványozói oldal a formai kritériumokat maximálisan betartsa, és azokat precíz jogi érveléssel támassza alá.

c) Normatív alkotmányjogi panasz esetében a *res iudicata* rendelkezés relativizálja az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi funkcióját. Ha ugyanis a jogalkotó tényleges és széleskörű jogvédelmi funkciót szán a panaszra, akkor nem hozhatott volna olyan szabályt, amely egyfajta versenyfutást idéz elő adott jogszabály Alkotmánybíróság előtti megtámadásánál, és nem csak annak a sérelmét orvosolják, aki elsőként jutott el a testülethez. A normatív alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabály szerint tehát, ha a testület meghatározott felek közötti konkrét jogvitában kimondja adott jogszabály alaptörvényellenességét, az *res iudicata* hatást vált ki más felek közötti jogvitákra is, és azonos jogszabályi rendelkezés okozta alapjogsérelem ügyében ugyanazon az alapon már nem lehet a testülethez fordulni. Mindez elsősorban az objektív alapjogvédelmi funkciót szolgálja, vagyis az alkotmányos rend fenntartásához fűződő közérdeket védi, amihez képest a szubjektív jogorvoslati funkció ebben az esetben járulékos jellegű. Az *Alkotmánybíróság* egy módon *küszöbölhetné ki* a jogalkotó ilyen jellegű megszorítását, mégpedig, ha befogadna önálló alkalmazási tilalom kimondását célzó alkotmányjogi panaszokat is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtti ítélezési gyakorlatra nem állapíthat meg *res iudicata*-t, majd végül egy 2012-nél korábbi döntésre hivatkozva jutott arra a következtetésre, hogy a jogszabály alkalmazhatóságáról már döntött. Érvelésével közvetetten azt mondta ki, hogy az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésnek szükségszerűen *újnak* is kell lennie ahhoz, hogy teljesüljön az Abtv. 29. §-a szerinti, az indítvány befogadhatóságához szükséges feltétel. Ezzel pedig a testület tovább szűkítette az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” kritériumával kapcsolatos, az indítványok szűrésére szolgáló ítélezési gyakorlatát. Ez a megoldás azonban ellentétben áll az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójával, mert a testület így ugyan nem a

res iudicata szabályra, hanem egy másik befogadási szűrőre hivatkozva, de nem foglalkozik érdemben olyan problémákkal, amelyekről 2012 előtt már elvi jelentőséggel döntött.

5) *Az alkotmányjogi panaszgyakorlat*

a) Az elmúlt négy évben az Alkotmánybíróság által elbírált alkotmányjogi panaszok száma 2012-höz képest 2015-re a felére csökkent. Ez egyrészt visszavezethető arra, hogy 2012-ben számos esetben korábbi absztrakt utólagos normakontroll indítvány alkotmányjogi panasszá transzformált változata került a testület elé, másrészt a megújult alkotmányjogi panaszhoz 2012-ben az indítványozók még érezhetően nagy reményeket fűztek. Éppen ezért fontosnak tartom azt is kiemelni, hogy az indítványozói hajlandóság négy év alatt a harmadára csökkent. Utóbbi leginkább a rendkívül szigorú formai és tartalmi szűrés eredménye, amely kihat az Alkotmánybíróságba vetett általános bizalomra is. Érzékelhető javulás tapasztalható ugyanakkor az érdemben elbírált ügyek összes ügghöz viszonyított százalékos arányában, amely szintén visszavezethető a szigorú szűrésre. Összességében tehát megállapítható, hogy kevesebb, de ezen belül feltételezetően több megalapozott indítvány kerül a testület elé.

b) A tartalmi befogadási szűrőket illetően a legfőbb nehézséget az *érintettség*, valamint az *alapvető alkotmányjogi jelentőségű és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség* mikénti értelmezése jelenti. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezzel összefüggésben a következő megjegyzések tehetők.

Az 1/2015. (I. 16.) AB határozat a testület a sértett érintettségét a magánvádlói pozícióhoz kötötte. Nem tehető azonban különbség az érintettek között azon az alapon, hogy a büntető bíróság ítélete a büntetőjogi felelősség megállapításáról és a terhelt elítéléséről vagy a terhelt felmentéséről rendelkezik. Ahogy azt a 14/2015. (V. 26.) AB határozat is kifejezésre juttatja – mindig *esetről esetre* kell vizsgálni az érintettség meglétét, és valamely jogosulti kört – jelen esetben a sértetteket – az indítványozásból általánosságban kizárni alapjogvédelmi szempontból nem helyeselhető.

Az Alkotmánybíróság a *közérdekű kereset* benyújtására jogosult szervezetet az alkotmányjogi panasz érintetti köréből – saját szervezeti jogait kivéve – kizárja, még ha az alapul fekvő eljárásban félként is szerepelt. Mindez azért is kifogásolható, mivel ellentmond az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárás jogi természetének. A per kezdeményezésére a szervezet ugyanis épp azért jogosult, mert a jogsértés vagy annak közvetlen veszélye a személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti. A testület a „személyes” érintettség ilyen formájú megkövetelésével, véleményem szerint, a közérdekű igényérvényesítés célját figyelmen kívül hagyva zárja el e szervezeteket –

közvetve pedig az általa képviselt személyeket – az alkotmányjogi panasz indítványozásától. Amennyiben a testület az ilyen jellegű ügyekben is kitart a személyesség megkövetelése mellett, a jogalkotó teremthetné meg annak a lehetőségét, hogy a közérdekű kereset indítója a bírói döntést az általa képviselt személyek Alaptörvényben biztosított jogainak védelme érdekében az Alkotmánybíróság előtt megtámadhassa.

A kivételes alkotmányjogi panasz esetében az érintettségnek különös jelentősége van, mivel egyrészt e típust ezen a befogadási szűrőn keresztül lehet leginkább értelmezni, másrészt leginkább ez az ismérv választja el az absztrakt utólagos normakontrolltól. Az Alkotmánybíróság általános elvi tételként az érintettséget akkor állapítja meg, ha a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát *közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan* érintő rendelkezést állapít meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. E kritériumok értelmezésekor a testület ugyanakkor nem mindig következetes, s míg egyes esetekben szűkítő értelmezést alkalmaz, máskor ugyanarra a szempontra hivatkozva tágítja az érintetti kört. Az Alkotmánybíróságnak azonban következetességre kellene törekednie, mert az indítványok közötti válogatás elbizonytalanítja a panaszosokat, és az eljárás megindítása előtt nem tudják például mérlegelni, hogy vajon egy jövőbeni, potenciálisan bekövetkező alapjogsérelem mikor vihetnek a testület elé, azaz meg kell-e várni annak tényleges bekövetkezését, vagy a testület, preventív módszert alkalmazva, már ezt megelőzve feloldja az alaptörvény-ellenességet. Meglátásom szerint alapjogvédelmi szempontból az a helyesebb, ha a testület a nagy valószínűséggel bekövetkező jogsérelemeket előre megpróbálja megakadályozni.

Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatát áttekintve jól körülhatárolhatóak azok az esetkörök, amelyekben a testület az indítványokat, az azokban felvetett alapjogsérelemnek alapvető alkotmányjogi jelentőséget vagy bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tulajdonítva befogadja, ugyanakkor az is előfordul, hogy önmagával ellentmondásba keveredve, a korábban meghatározott szempontjait figyelmen kívül hagyja. Az Abtv. 29. §-ra hivatkozás mindazonáltal *a leggyakoribb* visszautasító ok a testület gyakorlatában: ha az indítvány valamennyi formai és egyéb tartalmi feltételnek eleget is tesz, a 29. §-ban foglalt kritériumok alkotmánybíróági próbáját általában nem állja ki.

A befogadási eljárásban előzetesen vizsgálhatja a testület az alaptörvény-ellenesség valószínűségét. Ennek során azonban rendkívül körültekintően kell eljárnia, ugyanis érdemi vizsgálat ekkor még nem zajlik. Véleményem szerint, csak akkor dönthet a visszautasítás mellett, ha az alkotmányjogi panasz tényállásából egyértelműen, minden kétséget kizáróan

megállapítható, hogy alaptörvény-ellenesség nem állhat fenn. Ellenkező esetben, ha csak kis gyanú is felmerül, a panaszt be kell fogadnia, és érdemben elbírálnia.

Az esetjogból megállapítható, hogy a testület a legnehezebb helyzetben a jogvédelmi szint behatárolásánál akkor van, ha a bírói döntés, a konkrét bírói jogértelmezés felülvizsgálatát kell elvégeznie. A testület következetesen próbál határvonalat húzni a bírói jogalkalmazás és annak alkotmánybírói felülvizsgálata között. Előfordulnak azonban olyan ügyek is, ahol e határvonal Alkotmánybíróság általi megsértése kérdéses. Míg egyes esetekben a testület már-már túlzottan óvatosan kerüli annak a gyanúját, hogy a rendes bíróság hatáskörébe tartozó kérdésben eljárjon, addig más alkalmakkor kiterjesztően értelmezi felülvizsgálati hatáskörét, és olyan kérdések elbírálásába bonyolódik, amelyre nincs feljogosítva. Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy utóbbi esetekben szinte kivétel nélkül valamelyik alkotmánybíró próbál a testülettel szemben kontroll funkciót gyakorolni, de legalábbis az esetleges alkotmánybírói túlkapásra párhuzamos indokolásban, vagy különvéleményben felhívni a figyelmet.

Az alkotmányjogi panasz befogadási kritériumai széles mozgásteret biztosítanak a testületnek az ügyek szűrésére, és az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” objektívizálása meglehetősen nehéznek tűnik. E feltételnek elsősorban olyan problémák felelhetnek meg, amelyek megoldásához nem nyújt segítséget sem az Alaptörvény, sem pedig az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, illetve amelyekben a jogtudomány megosztott, vagy a probléma túlmutat az egyedi ügyön. Meggyőződésem szerint a testületnek a továbbiakban is arra kell törekednie, hogy e szempontokat következetesen alkalmazza, és feltétlenül kerülje el annak lehetőségét, hogy az alkotmányjogi panaszindítványok között szűrés helyett válogatni lehessen.

c) Az Alkotmánybíróság 3042/2013. (II. 28.) AB végzésből kikövetkeztethető állásfoglalása szerint *alkotmányjogi panasz-indítvánnyal nem kezdeményezhető alkotmánybírói eljárás, ha az kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányul*. E megállapítással a testület az alkotmányjogi panasz *jogorvoslati jellegét veszélyezteti*, és az egész jogintézmény jövőbeli sorsát negatív irányba befolyásolja. Az alkalmazási tilalom konkrét ügyön túli kiterjesztése kétféle módon képzelhető el. Egyrészt, ha az Alkotmánybíróság az alapügyben [az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján] általános alkalmazási tilalmat mond ki, másrészt, ha utóbb az Alkotmánybírósághoz forduló panaszosok ügyében is kimondja az önálló alkalmazási tilalmat. Meglátásom szerint mindkét megoldás az alkotmányjogi panasz funkciójából következő, adott esetben kívánatos, bár egyértelműen az objektív alkotmányvédelmet is szolgáló megoldás. Előbbi azonban leginkább a még

folyamatban lévő bírósági eljárásokra nézve képzelhető el, a jogbiztonság követelményét figyelembe véve. Úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak az önálló alkalmazási tilalomra irányuló panaszokat – ha annak egyéb feltételei fennállnak – mindenképpen be kellene fogadnia, és érdemben el kellene bíráltnia.

6) *Tényleges jogvédelmi szint*

A munkajoghoz kapcsolódó alkotmányjogi panaszügyek áttekintésével elsősorban az volt a céлом, hogy adott jogterületen felmerülő (vélt vagy valós) alapjogséremlmek példáján keresztül az alkotmányjogi panasz valódi funkcionálását – az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelent konkrét esetekkel is – szemléltessem. Mindebből általános érvényű következtetéseket nem lehet pontosan levonni, ugyanakkor a módszer alkalmas az alkotmányjogi panaszgyakorlatot jellemző tendenciák bemutatására.

Látható a visszautasító végzések dominanciája, az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatok elenyésző száma, továbbá az az Alkotmánybíróságot jellemző, (a jogalkotó és igazságszolgáltató hatalom döntéseivel szembeni) tartózkodó szemlélet, ahogy az alkotmányjogi panaszindítványokat kezeli. A bemutatott esetek azt is igazolják ugyanakkor – nem mentesítve az Alkotmánybíróságot a sokszor túlzottan szigorú befogadási gyakorlat vádjá alól –, hogy a sikeres alkotmányjogi panasz ügyekhez elbírálásra alkalmas indítványok szükségesek, amelyeknek nem kreált, hanem tényleges alkotmányos problémák feloldását kell célozniuk. A döntésekhez gyakorta kapcsolódó párhuzamos indokolások és különvélemények tükrözik az egyes alkotmánybírák sajátos szerepfelfogását is.

7) *Alternatív alapjog-érvényesítés*

A különböző alapjog-érvényesítő eljárások áttekintésével megállapítható, hogy a magyar alapjogvédelmi rendszer sokrétű, mivel konkrét ügy birtokában, annak hiányában, valamint az eljárás bármely szakaszában az egyének számára egyaránt biztosít lehetőséget arra nézve, hogy alapjogséremlük az Alkotmánybíróság által jogorvoslatot nyerjen. A joggyakorlatból azonban kitűnik, hogy e sokszínűség valójában meglehetősen relatív. Számos olyan elméleti és gyakorlati akadály létezik, amelyek meggátolják az Alkotmánybíróságot abban, hogy az alaptörvény-ellenességet – még pontosabban az abból fakadó alapjogséremlmet – érdemben kezelhesse. Mindezt alátámasztja, hogy az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatok száma meglehetősen alacsony, illetőleg jóval csekélyebb, mint az elutasító döntések és a visszautasító végzések száma.

IV. Tudományos eredmények hasznosíthatósága

A disszertáció tudományos eredményeinek hasznosíthatósága háromirányú. A jogi szabályozásból és az alkotmánybíróági gyakorlatból eredő problémák feloldására egyrészt a *jogalkotó*, másrészt az *Alkotmánybíróság* irányába fogalmazok meg javaslatokat annak érdekében, hogy az alkotmányjogi panasz hatékonyabb alapjogvédelmi eszközként funkcionálhasson. Az alkotmányjogi panasz elméleti és gyakorlati vizsgálta, különösen a befogadási szűrők értelmezése iránymutatásként szolgálhat a jövőbeni *indítványozók* és jogi képviselőik számára is, annak érdekében, hogy e jogvédelmi eszközt sikerrel alkalmazzák.

Az alkotmányjogi panasz működéséből kirajzolódó neuralgikus elemek egy része a jogi szabályozásra, míg más részük a megszorító alkotmánybíróági jogértelmezésre vezethető vissza, ugyanakkor a minőségi mutatókból az indítványozói oldalon megjelenő hiányosságok is kitűnnek. Az értekezés a problémák átfogó, minden lényeges kérdésre kiterjedő vizsgálatával arra keresi a választ, hogy a hatékonyság hiánya mely alanyi körre, milyen okból vezethető vissza, és eszerint próbál megoldásokat kínálni. A kutatási célnak megfelelően a tudományos eredmények tehát az e vizsgálatban feltárt diszfunkciók feloldására hivatottak.

V. A témakörben publikált tanulmányok

- 1) Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 32-39. o.
- 2) Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. *Jogtudományi Közlöny* 2012. 11. sz. 470-477. o.
- 3) A megújult alkotmányjogi panasz. In: *Jogász Doktoranduszok II. Pécsi Találkozója Tanulmánykötet.* (szerk. Bencsik András – Fülöp Péter). PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2012. 261-272. o.
- 4) Az alkotmányjogi panasz első fél éve. *Közjogi Szemle* 2012. 4. sz. 38-44. o.
- 5) Alkotmányjogi panasz: az első év mérlege – befogadási szűrők működésben. *Ügyvédek Lapja* 2013. május-június 16-19. o.
- 6) Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege: Kommentár az Alkotmánybíróság 3042/2013 (II. 28.) AB végzéséhez. *Fundamentum* 2013. 1. sz. 76-83. o.

- 7) Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái. (Társszerző: Bencsik András) *Közjogi Szemle* 2013. 3. sz. 24-32. o.
- 8) A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírósági gyakorlatra. *JURA* 2014. 1. sz. 235-240. o.
- 9) Válogatás vagy szűrés? Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” az alkotmányjogi panasz eljárásban. In: Törő Csaba – Cservák Csaba – Rixer Ádám – Fábrián Ferenc – Miskolczi Bodnár Péter – Deres Petronella – Trencsényiné Domokos Andrea (szerk.): IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2013. Jog és Állam 19. sz. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest 2014. 53-60. o.
- 10) Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák. (Társszerző: Lukonits Ádám) *Jogtudományi Közlöny* 2014. 9. sz. 411-420. o.
- 11) Die Verfassungsbeschwerde in Ungarn. (Társszerző: Zeller Judit) *Osteuropa-Recht* 2014. évi 3. sz. 301-311. o.
- 12) Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára. *Európai Jog* 2014. 6. sz. 12-16. o.
- 13) Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti „erőviszony” változásai 2010 óta. (Társszerző: Tilk Péter) *JURA* 2015. 1. sz. 70-77. o.
- 14) The Hungarian Constitutional Court’s judgement concerning the preliminary ruling procedure – comments on a rejection order. Pécs Journal of International and European Law. *Pécs Journal of International and EU Law* 2015. 1. sz. 37-43. o.
- 15) Az alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után. (Társszerző: Tilk Péter) In: Jog és politika határán: Az Alkotmánybíróság Magyarországon 2010 után (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán). HVG-ORAC, Budapest 2015. 41-74. o.
- 16) Alapjogvédelem a munkajogban. Pécsi Munkajogi Közlemények. Monográfiák 4. (Társszerző: Bankó Zoltán) UTILITATES, Pécs 2015. 7-325. o.