



Néhány gondolat az alkotmányjogi panasz befogadhatóságával kapcsolatban

A Jogi Iránytű 2012/3. számában ismertettük, hogyan alakult át a magyar Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmányt felváltó Alaptörvény hatálybalépésével. A különböző típusú alkotmányjogi panaszok rövid leírását követően azt is megállapítottuk, hogy az alkotmánybíró-sági gyakorlat új elemmel, az alkotmányjogi-panasz eljárás befogadási eljárásával gazdagodott. Az Alkotmánybíró-ságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 56. §-a szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az Abtv. 26-27. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29-31. §-a szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát. A befogadási eljárás szempontjából az Abtv. fenti rendelkezéseinek szövege számos értelmezési kérdést vet fel, amelyből néhányat alább röviden áttekintünk.

A 2012-ben a magyar Alkotmánybíróság elé terjesztett alkotmányjogi panaszok esetében úgy tűnik, mintha eltérne a jogalkotó szándéka és az, ahogy az indítványozók értelmezik és igénybe veszik az alkotmányjogi panasz lehetőségét. A jogalkotó az Abtv. 26. § (1) bekezdésében megfogalmazott, az Alaptörvény hatályba lépése előtt is azonos formában létező alkotmányjogi panaszt kapcsolta össze egy paragrafusban ennek a panasznak egy kivételes esetével, amelyet az Abtv. 26. § (2) bekezdésében rendezett. A panasznak ez a két típusa lett az ún. normakontos panasz. Az eljárás megindításának célja, hogy az adott norma alaptörvény-ellenességének kimondásával és megsemmisítésével, illetve bírósági eljárás esetében a bírói döntés megsemmisítése által az indítványozó jogorvoslatot nyerjen az Alkotmánybíróságtól, ha az Alaptörvényben foglalt joga sérült.

Az alkotmányjogi panasz e típusától elkülönülten határozza meg a jogalkotó a magyar jogban teljesen újnak számító ún. valódi alkotmányjogi panasz jogintézményét az Abtv. 27. §-ában. Ez az alkotmányjogi panasz arra szolgál, hogy kiszűrje azokat az alaptörvény-ellenességeket, amelyek a bírósági eljárás, bírósági jogalkalmazás folytán merülnek fel.

Az indítványozók ezt a panaszlehetőséget előszeretettel kapcsolják össze az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányjogi panaszra vonatkozó kérelemmel, azaz a bírósági eljárás alaptörvény-ellenességét állítják azzal, hogy másodlagos kérelemként előadják, ha a jogszabálynak csak olyan értelmezése lehetséges, amelyet a bíróság ügyükben alkalmazott, akkor kérik az alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítését is.

Az indítványok rövid összefoglalóiból, amelyek ma már megtalálhatóak az Alkotmánybíróság honlapján és az alkotmányjogi panasz befogadását visszautasító végzések szűkszavú indokolásából az tűnik ki, hogy nem problémamentes az indítványozói, alkotmánybíró-sági jogor-

voslatra irányuló igények és az Alkotmánybíróság hatáskör felfogásának összehangolódása. Az önálló indítványozói értelmezésen alapuló igények és az alkotmányjogi panasz céljából fakadó törvényi lehetőségek alkotmánybíró-sági felfogásának közeledése akkor várható, ha következetes alkotmánybíró-sági gyakorlat alakul ki a befogadhatósági kritériumok alkalmazása során.

1. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezt a kritériumrendszert az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés a) pontja úgy fordította le, hogy az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az indítványozó nem állít a sérelmezett bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy a felvetett probléma nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

A jogszabály és annak az Ügyrendben megtalálható torzított fordítása kiválóan mutat rá arra, hogy milyen nehézségeket vet fel az alkotmányjogi panasz szubjektív és objektív oldalának, funkciójának felismerése és helyes mérlegelése. A két kritérium - az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megfogalmazása, illetve annak bizonyítása, hogy az indítványozó ügyét az alkotmányosság szempontok rossz megítélése érdemben befolyásolta - az Abtv.-ben vagylagos, míg az Ügyrendben inkább konjunktív feltételként szerepel. Ez az ellentmondás persze egyszerű ügyrendmódosítással feloldható, így nem is erről az ellentétről szólnánk, hanem arról, hogy a két feltétel vagylagossága, illetve szoros összetapadása mit mondhat az alkotmányjogi panasz szerepéről.

Az alkotmányjogi panasz egyéni jogsérelmet orvosoló jellegével első látásra nehezen fér össze az, ha olyan indítványt fogad be az Alkotmánybíróság az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés tételére hivatkozva, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a bírói döntést érdemben nem befolyásolta, vagy nyilvánvaló, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálása az indítványozó ügyét nem mozdítaná előre.

Ez a két befogadási feltétel vagylagos értelmezésén alapuló felfogás az alkotmányjogi panasz objektív oldalát domborítja ki. Azt hangsúlyozza, hogy az *actio popularis* megszűnése után az alkotmányjogi panaszos eljárásokon keresztül is el kell látnia az Alkotmánybíróságnak az objektív alkotmányvédelmi feladatait.

Dogmatikai kérdés az is, hogy ha a két feltételt vagylagosan értelmezzük, akkor az Alkotmánybíróság befogadhat-e olyan indítványokat, amelyek nem tartalmaznak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, de a kisebb, alkotmányjogi természetű hiba az ügyük kimenetelét érdemben befolyásolta. Az erre a kérdésre adott pozitív válasz esetében az alkotmányjogi panasz szubjektív, egyéni jogorvoslatot biztosító oldala domborodik ki, és az objektív oldal visszaszorul.

Ha az alkotmányjogi panasz objektív funkcióját kívánjuk kiemelni, az Abtv. 29. §-ának értelmezésénél könnyebb megindokolni azt, hogy miért szűkítette le az Abtv. és az Ügyrend a befogadható alkotmányjogi panaszok körét azokra, amelyek alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést tartalmaznak. Ha a szubjektív oldalt nézzük, akkor viszont számonkérhető, hogy miért csak akkor jelent az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatot, ha alapvető, és nem kisebb jelentőségű alkotmányjogi kérdés merült fel a rendes bírósági eljárás során. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés mint jogszabályi fordulat lehetséges értelmezése tehát nagyban függ attól, hogy az alkotmányjogi panasz szubjektív és objektív oldalát hogyan veszi figyelembe az Alkotmánybíróság gyakorlata kialakításakor. Ennek függvényében lehet dönteni arról is, hogy a 2012. évet megelőző alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően fenn lehet-e tartani az alkotmányjogi panasz lehetséges jogkövetkezményeiről való döntések elkülönítését. Fenntartható-e tehát az, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíti az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alkotmányellenes normát, de nem mondja ki az alkotmányellenes norma adott ügyben való alkalmazhatóságának kizárását, illetve a kérdést az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz nyelvére lefordítva - megállapítja az alaptörvényellenességet, de nem semmisíti meg a bírói döntést, mivel megállapítja, hogy ez a jogkövetkezmény a jogbiztonságot nem szolgálná, vagy nem alkalmas arra, hogy az indítványozó ügyét előmozdítsa.

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés mellett a másik befogadási kritérium az, hogy a panaszos ügyét érdemben kell, hogy befolyásolja az alaptörvényellenesség. Ez a német alkotmánybírósági törvényben úgy nyert megfogalmazást (93a (2) b) BVerfGG), hogy a panaszt be kell fogadni, ha az Alkotmánybíróság érdemi döntésének hiányában a panaszos különösen súlyos hátrányt szenvedne. E feltétel tehát nem azonos a magyar és a német jogban, és a befogadás visszautasításáról szóló végzések alapján - amelyekben legtöbbször csak annyi jelenik meg, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem történt az ügy érdemét érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség (pl. IV/8/2012 AB végzés) - nem állapítható meg, hogy önállóan értelmezve milyen jellegű szűrőszerepet tölthet be ez a befogadási kritérium.

2. Mind az Abtv. mind az Ügyrend úgy fogalmaz, hogy az alkotmányjogi panasz indítványt nem lehet befogadni, ha a felvetett alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság korábban már elbírált. Az e szabályhoz kapcsolható problémakör arról szól, hogy az Alkotmánybíróság egy egyedi ügyben előterjesztett újabb alkotmányjogi panasz indítványozójának kérelmére lehetségesnek, illetve szükségesnek tartja-e a jogszabály-megsemmisítés hatályának jogerejét áttörni a szubjektív jogvédelem érdekében.

A *res judicata* szabályozással összefüggésben a magyar Alkotmánybíróság nagyvonalakban az osztrák megoldást követi, amelyet az *Ergreiferprämie* (a befutó jutalma) fordulattal is szoktak fémjelezni. Ezt a korábbi Abtv. (1989. évi XXXII. törvény) hatálya alatt kialakult gyakorlatot, azaz, hogy „az első mindent visz”, az alkotmányjogi panasz eljárás tekintetében az Alkotmánybíróság még nem erősítette meg egyértelműen.

Ez azt jelenti, hogy ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszos eljárásban megsemmisít egy normát *ex nunc* vagy *pro futuro* hatállyal, akkor nem egyértelmű, hogy ez az aktus elzárja-e az utat akkor, ha egy másik indítványozó ugyanazon norma által okozott ugyanazon alapjoga sérelmének orvoslását szeretné kérni, avagy

önmagában a már alkotmányellenesnek mondott jogszabály konkrét ügyében való alkalmazhatóságának kizárását kéri.

Bírói indítvány esetében a konkrét ügyben való alkalmazhatóság kizárására vonatkozóan az Abtv. 25. §-a szerint lehetőség van az indítvány előterjesztésére, ha a korábbi, jogszabályi rendelkezést megsemmisítő alkotmánybírósági határozat *ex nunc* vagy *pro futuro* hatálya egyébként nem terjedne ki az adott esetben alkalmazandó jogszabályra. Ez az eljárás a 35/2012. (VII. 17.) számú alkotmánybírósági határozat - a korábbi gyakorlatot fenntartó álláspontja - szerint csak akkor lehetséges, ha a korábbi megsemmisítést kimondó határozat is bírói indítványra született.

Érdekes kérdés, hogy ha a jogerő áttörése - az első indítványozó mindent visz elvét meghaladva - a bírói kezdeményezések esetében az egyedi ügy orvoslásának céljából az új Abtv. alapján már a jogszabály erejénél fogva lehetővé vált, akkor tartható-e az a gyakorlat, amely szerint nem fogadható be az alkotmányjogi panasz, azaz szintén az egyedi ügy orvoslására vonatkozó kérelem akkor, ha az alapul fekvő alkotmányossági kérdést az Alkotmánybíróság már eldöntötte.

A *res judicata* korábbi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelő értelmezése továbbá azt sugallja a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság feladatainak elválasztását illetően, hogy egy már eldöntött alkotmányossági kérdésben a rendes bíróságok feladata az így egyértelművé vált, az Alkotmánybíróság által kidolgozott alkotmányjogi tételek érvényesítése. Ha ezt az alkotmányos feladatát a rendes bíróság mégsem teljesíti, az ellen már csak a rendes bírósági rendszeren belül van jogorvoslat. Ez az alkotmányjogi panasz objektív funkciójához tartozó álláspont.

3. A befogadás során az érintettség vizsgálata az Abtv. szövege külön kiemeli. Az alkotmányjogi panasz nem fogadható be, ha az indítványozó érintettsége nem állapítható meg. A IV/2532/2012. AB végzésben olvasható először az érintettségnek az a német jogból átvett megfogalmazása, amely később a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban is megjelenik. Eszerint az érintettség akkor áll fenn, ha az indítványozót a támadott norma közvetlenül, személyesen és ténylegesen érinti. Ehhez kapcsolódóan az indítványozónak bizonyítania kell azt, hogy az Alaptörvényben foglalt jogséremléme bekövetkezett.

A befogadhatóság vizsgálatakor az érintettség megítélése eltérő a különböző panaszoknál, a legproblémásabb a 26. § (2) bekezdésébe foglalt panasz típus esetében, azaz akkor, ha az indítványozó számára nincs közigazgatási vagy bírósági jogorvoslati lehetőség, ezért az Alaptörvényben foglalt joga sérelmének orvoslása céljából közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordul.

Az érintettség elbírálását az egyes ügyekben befolyásolja az alkotmánybírósági hatáskör korlátairól szóló döntés, azaz, hogy az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív oldalának figyelembevétele mellett mennyire kell éles határokat húzni a 2012 előtti magyar alkotmánybírósági gyakorlatból jól ismert, *actio popularis*-on alapuló, bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontrollt eljárás és az Abtv. 26. § (2) bekezdésébe foglalt alkotmányjogi panasz között.

Az érintettséghez kapcsolódóan a IV/1206/2012. AB végzésben megjelenik az a szintén a német jogból ismert, ott jogszabályi szinten megjelenő befogadási követelmény, miszerint az alkotmányjogi panasz visszautasítható, ha a támadott bírói döntések alkotmányossági felül-

vizsgálattól a panaszos helyzetének változása nem várható, az ügy érdemi megoldására az alkotmánybírósi döntésnek nem lenne kihatása. A magyar alkotmánybírósi gyakorlatban megjelenő érv sorsa azonban még nem látható, nem beszélhetünk arról, hogy az Alkotmánybíróságnak következetes gyakorlata volna e feltétel vizsgálata a befogadási eljárás során. Az új típusú alkotmányjogi panaszok esetében e kritérium vizsgálata vagy annak elvetése is sokat árul el az Alkotmánybíróság felfogásáról a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság alapvető jogok érvényesítésére vonatkozó feladatmegosztását illetően. Mindenképpen az alkotmányjogi panasz objektív - az alkotmányosság általános fenntartására irányuló - célját hangsúlyozza az a megoldás, amely a befogadhatóság vizsgálatakor elveti e tényező figyelembevételét.

4. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságához az indítványozónak a jogorvoslati lehetőségeket is ki kell mérítenie.

A befogadhatóság tekintetében a két alapvető (tehát a normakontrollon alapuló, az Abtv. 26. §-ában foglalt, illetve a bírósági eljárás, és az annak eredményeképpen született ítélet alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló, az Abtv. 27. §-ában foglalt) panasz típus között a legmarkánsabb különbség a jogorvoslat kimerítése mint befogadási feltétel értelmezésénél érzékelhető.

Az Abtv. 27. §-ban és 26. § (1) bekezdésében megfogalmazottak esetében egyértelműbb, hogy a rendes bírósági eljárásnak mely lépcsőit kell kimeríteni az alkotmánybírósi eljárás megindításához, bár ez esetben is problémát okozott annak meghatározása, hogy a rendes bíróság előtt folyó felülvizsgálati eljárás lefolytatása előtt, a jogerős döntés ellen lehet-e, kell-e az Alkotmánybírósághoz fordulni, akár a felülvizsgálati eljárás egyidejű megindítása mellett. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése tekintetében azonban nem egyértelmű, hogy mi számít a jogorvoslat kimerítésének, mit kell az indítványozónak megtennie ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható legyen.

Ezek a kérdések első ránézésre egyszerű eljárási dilemmának tűnnek, de eldöntésük valójában annak a meghatározásához járul hozzá - és vitás esetekben ezért nem a főtítkársági előkészítő eljárás, hanem az öt fős bírói tanácsban folyó befogadási eljárás része -, hogy hol a feladatok határa alkotmányossági kérdésekben a különböző állami szervek között. Ha ugyanis az Abtv. 26. §-a esetében a jogorvoslat kimerítésére vonatkozó feltételt az Alkotmánybíróság másképp értelmezi, mint az Abtv. 27. §-a esetében, úgy szélesebb körben húzza meg az alkotmánybírósi felülvizsgálat lehetőségét az alkalmazott jogalkotói aktusokkal szemben, ezáltal az alkotmányjogi panasz objektív oldala és az alkotmánybírósi normakontroll funkció erősödik.

Konklúzió

A befogadási eljárással kapcsolatos egyes dogmatikai kérdések megválaszolása szükséges ahhoz, hogy kirajzolódjon, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi majd a különböző alkotmányjogi panaszok jellegét, milyen szerepet vállal majd ez a jogintézmény az alkotmányossági felülvizsgálat rendszerében. Ahogy azt a Jogi Iránytű 2012/3. számában bemutattuk, az *actio popularis* megszűnése ellenére még él az elmúlt húsz évben kialakult az alkotmányos jogvédelem objektív jellegét hangsúlyozó felfogás. Ez tetten érhető az alkotmányjogi panasz befogadási feltételeinek értelmezése kapcsán is.

Ez a kívánalom - és az ebből fakadó dilemmák - viszont nem ördögtől valóak, látható, hogy a német jogban, a német alkotmánybírósi gyakorlat és szakirodalom interpretálásában is megjelenik az alkotmányjogi panasz szubjektív és az objektív jogorvoslati funkciója súlyozásának kérdése. Ezt a két funkciót mérlegeli a Német Szövetségi Alkotmánybíróság is. Ugyanúgy felmerül a fent említettek túl a hatályon kívül helyezett norma alkotmányjogi panaszban való támadhatóságának kérdése vagy az, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásban lehet-e *pro futuro* megsemmisítést alkalmazni annak érdekében, hogy az alkotmányellenesség a panaszos konkrét ügyére ne legyen kihatással. Lehet-e dönteni az alkotmányjogi panasz ügyében, ha az indítványozó már meghalt, vagy indítványát visszavonta?

A szubjektív jogvédelmi funkción túl tehát az alkotmányjogi panasznak mindenképpen van egy objektív, általános alkotmányvédelmi funkciója is, amelynek egyes elemei megjelennek a törvényi szabályozásban, legszemléletesebben a befogadási eljárásnál. A törvénybe foglalt szabályok mellett azonban az értelmező munka oroszlárszét, a szubjektív és az objektív funkció kívánt arányainak beállítását az alkotmánybírósi gyakorlat dolgozza majd ki.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az öttagú tanácsoknak az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságáról szóló munkája nem pusztán a testület tehermentesítésének a célját szolgálja, hanem annak a kérdésnek a egyedi ügyekre lebontott eldöntését jelenti, hogy mi tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, és mi az, ami rendes bírói útra tartozó jogalkalmazási vagy alkotmányossági kérdés. Az alkotmányjogi panasz eljárás kivételes lehetőség a jogban, az egyes bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatának lehetősége nem korlátlan.

Gárdos-Orosz Fruzsina
tudományos segédmunkatárs