

KÖBLÖS ADÉL

A kivételes panasz szerepe az alkotmányos jogok védelmében¹

1. Az elnevezésről

Talán már a cím is sokakat elgondolkodtat: mi is az a „kivételes” panasz? Mivel hivatalos, jogalkotó által adott neve ennek a panasztípusnak sincs, ezért vagy a törvényhelyre² utalva szoktak rá hivatkozni [„26. § (2) bekezdés szerinti panasz”], vagy valamilyen jelzővel illetik ezt a panasztípust, megkülönböztetve az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, illetve 27. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasztól. A jogirodalomban és a joggyakorlatban ugyanakkor más elnevezések is elterjedtek. Úgy mint a kivételes³, a gyors vagy a közvetlen alkotmányjogi panasz⁴, illetve az alkotmányjogi panasz kivételes esete.⁵

A „kivételes” jelző az Abtv. 26. § (2) bekezdésének szövegéből eredeztethető, mely szerint: „az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha (...)” bizonyos feltételek teljesülnek.⁶ Ez a kivételesség többféle értelemben is felfogható.⁷ Egyrészt úgy, hogy a 26. § (2) bekezdése szerinti panasz azért kivételes, mert főszabályként, a bírói jogalkalmazást követően nyújtható be alkotmányjogi panasz. Van olyan felfogás is, mely szerint ez a típusú panasz „olyan »kivételes« (értsd: különös) jogintézmény, amely jellemzőiben eltér a többi alkotmányjogi panasz fajtától”⁸. E különös jelleget megítélésem szerint alapvetően a jogszabály közvetlen alkalmazása, illetve hatályosulása, az érintettség megítélésének sajátosságai, valamint a jogorvoslat (benne a bírói út) kimerítése, vagyis inkább annak hiánya adja.

¹ Jelen tanulmány a Nyílt Társadalom Alapítvány által támogatott „Constitutional Review – How to Make It Efficient against State Capture? Experiences from the Constitutional Changes in Hungary 2012-13” projekt keretében készült.

² Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.)

³ Lásd például: BALOGH ZSOLT – OAROSI ILDIKÓ: Vonzások és taszítások – bíróságok között, *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/1. 75. p.

⁴ FRÖHLICH JOHANNA: Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadhatósága, *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 90. p.

⁵ NASZLADI GEORGINA: Az alkotmányjogi panasz első fél éve, *Közjogi Szemle* 2012/4. (2012a) 41. p.; NASZLADI GEORGINA: A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírósági gyakorlatra, *Jura* 2014/1. 235. p.

⁶ PACZOLAY PÉTER: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben, *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/1. (2012a) 68. p.

⁷ Lásd ezzel kapcsolatban: NASZLADI GEORGINA: Az alkotmányjogi panasz kivételes esete, *Jogtudományi Közöny* 2012/11. (2012b) 472. p.

⁸ FRÖHLICH 2013, 90. p.

A kivételesség mindkét esetben a másik két panaszfajtaéhoz való viszonyítás eredménye.

A kivételesség egy másik lehetséges értelmezési iránya az lehetne, ha ez valamiféle szűkítést jelent: ha a befogadhatóság egyéb feltételei (alkotmányos jog sérelme, érintettség, jogorvoslati jog kimerítése vagy hiánya, határidő, panasz formai és tartalmi kellékei, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, stb.) fennállnak, akkor is csak kivételesen foglalkozik a panasszal az Alkotmánybíróság.⁹ Igaz, arra vonatkozó iránymutatást az Abtv. nem tartalmaz, hogy milyen feltételek mellett lehetne tovább szűkíteni ezeknek a panaszoknak befogadását a „kivételesség” vonalán.

Az Alkotmánybíróság kifejezett módon még nem foglalt állást a kivételesség mibenlétéről.¹⁰ Döntéseit olvasgatva mégis inkább az a benyomás alakulhat ki bennünk, hogy a testület nem tette megáévá az utóbbi, a panaszok előterjesztését korlátozó értelmezést. Ha a „kivételesség” valamiféle megszorító feltételt fedne, akkor az inkább az *actio popularis*-tól való elhatárolással hozható összefüggésbe.¹¹

A „közvetlen panasz”¹² elnevezés abból ered, hogy az ügy (bírói) jogalkalmazói tevékenység nélkül jut az ügy az Alkotmánybíróság elé. Ennek oka az, hogy bírói jogalkalmazásra a jogi rendelkezések tartalmából fakadóan nem kerülhet sor, vagy az, hogy bár annak is helye lenne, de a bírói út kimerítése valamilyen oknál fogva nem várható el az indítványozótól. A közvetlenség tehát kétféle vonatkozásban érvényesül: egyrészt abban, hogy a norma bírói jogalkalmazás nélkül fejt ki hatását, közvetlenül „hatályosul, illetve alkalmazzák” az érintettre, másrészt pedig abban, hogy emiatt bírói eljárás nélkül, közvetlenül

⁹ Lásd ezzel kapcsolatban: VISSY BEATRIX: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? in: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): Jogi tanulmányok – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának III. konferenciája 2012. április 20. I. kötet, 202. p.

¹⁰ Ezt a kérdést vitte az egyik indítványozó – az imént említett felfogásból kiindulva – az Alkotmánybíróság elé egy 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott panasz keretében, de utóbb e tekintetben az indítványát visszavonta, így az eljárást az Alkotmánybíróság ebben a részben megszüntette. [3149/2013. (VII. 24.) AB határozat]

¹¹ Lásd ezzel kapcsolatban: GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb öréneke „feladat- és hatásköre”, Fundamentum 2014/1-2. 88. p. Lásd továbbá az Alkotmánybíróság alábbi döntéseit: 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4] Lásd még: 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4]; 3247/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8]; 3303/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [2]; 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]; 3165/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [4]; 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [13]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [43], stb.

¹² A közvetlen panasz kifejezést az Alkotmánybíróság is használta egy-egy döntésében. Például: 3329/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3332/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]

lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni. Ez utóbbiból következik e panaszfajta gyorsasága is, miután kimarad a bírói jogérvényesítés fázisa.

2. A kivételes alkotmányjogi panasz megjelenése a hazai jogban

Ennek a panaszfajtának az elnevezésére tett kísérletek már sejtetik, hogy e panasznak az alapjogok (helyesebben: az Alaptörvényben biztosított jogok) védelmében betöltött szerepe nem szemlélhető önmagában, csakis a másik két panaszfajtaival, alapvetően pedig a 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal, valamint az elvont utólagos normakontrollal való viszonyában.

A kivételes panasz helyének feltérképezéséhez elengedhetetlen annak figyelembe vétele is, milyen körülmények között jelent meg a hazai jogrendszerben. Miként arra fent már utaltam, a kivételes alkotmányjogi panasz viszonylag új jogintézmény Magyarországon: a 2011. évi Abtv. honosította meg nálunk, alapvetően a német mintát követve, de attól pár jelentős ponton mégis eltérve.

2012 előtt, az alkotmánybírósági eljárások jelentős százalékát azok az ügyek tették ki, amelyek a bárki által kezdeményezhető (*actio popularis*) elvont utólagos normakontroll indítványok alapján folytak, sok esetben az indítványozó és a támadott szabály közötti mindenféle releváns kapcsolat nélkül. Hiszen bárki, bármely jogszabályt támadva, bármilyen alkotmányos rendelkezés sérelmét állítva, időkorlát nélkül fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. Ez az egyes állítások szerint páratlanul széles, de már a kezdetektől fogva kritikák tárgyává tett¹³ hatáskör egyúttal kezelhetetlen ügyterhet eredményezett az Alkotmánybíróságnál, több évet, esetenként tíz évet is meghaladó ügyintézési határidővel.

A 2011-ben elfogadott Abtv. az egyéni (szubjektív) alapjogvédelem irányában mozdult el.¹⁴ Egyrészt leszűkítette az elvont utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körét. Másrészt – bár a bírói jogalkalmazáshoz kötöten, de – megtartotta az alkotmányjogi panasz korábbi formáját [most az Abtv. 26. § (1) bekezdésében található], és bevezette a bírói döntésekkel szemben igénybe vehető (ügynevezett „valódi”) alkotmányjogi panaszt (Abtv. 27. §), valamint a kivételes panaszt. Az *actio popularis* megszüntetése, és a korábban is

¹³ LÁBADY TAMÁS: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban, *Magyar Jog* 1991/7. 385-390. p., SÓLYOM LÁSZLÓ: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest, 2001, 164-166. p., PACZOLAY 2012a, 67. p., további fejtegetés az *actio popularis*-szal összefüggésben: PACZOLAY PÉTER: Az egyéni jogsérelem az Alkotmánybíróság előtt, in: CSEHI ZOLTÁN – SCHANDA BALÁZS – LONNEVEND PÁL (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Solyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából.* Budapest, 2012. 257-258. p.

¹⁴ VISSY 2012, 200. p.

létezett panaszfajtának a bíró jogalkalmazáshoz kapcsolása ugyanakkor rést hagyott volna az alapjogok egyéni védelmének rendszerén, ha nincs a kivételes alkotmányjogi panasz. Az elvont normakontroll és a panasz természetesen nem ekvivalensek, miként arra alább még visszatérek. A jelenlegi szabályozás mindazonáltal nem ad egyértelmű iránymutatást, hogy milyen szerepet is tölt be a kivételes panasz az alkotmányos jogok védelmében.

3. A kivételes panaszok gyakorlatának főbb kérdései

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán, közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ezen a rendelkezésen kívül számos más feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság a panaszban felhozott alkotmányossági kérdéssel érdemben foglalkozzon. Az alábbiakban azokat a követelményeket veszem sorra, amelyek alapján a kivételes panaszok főbb jellemzői felrajzolhatóak.

3.1. Az érintettség

Kivételes alkotmányjogi panaszt (is) csak az érintettek terjeszthetnek elő. Az érintettség megítélése viszont ennél a panaszfajtánál gyakran egyáltalán nem egyszerű. Háttérében pedig az *actio popularis*-tól való elhatárolás, annak elkerülése is meghúzódik: „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 (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól.”¹⁵ Az Alkotmánybíróság – a német gyakorlatot¹⁶ szem előtt tartva¹⁷ – három vonatkozásban értékeli az érintettséget: a személyes, a közvetlen és az aktuális (tényleges) érintettséget külön vizsgálja.¹⁸

¹⁵ Pl.: 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]

¹⁶ A német gyakorlatról lásd: ZAKARIÁS KINGA: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében, *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/2. 92. p.; NASZLADI 2014, 238. p., KELEMEN KATALIN: Van még pálya – A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról, *Fundamentum* 2011/4. 89-90. p.

¹⁷ Fröhlich Johanna hivatkozik ZAKARIÁS Kinga tanulmányára. Lásd: FRÖHLICH 2013, 91. p.

¹⁸ Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban (Indokolás [61]) fejtette ki részletesebben első ízben az érintettség tartalmát, elemeit.

A személyes érintettség azt jelenti, hogy a panaszos alapjogait sérti a támadott norma. A jogszabály tehát a panaszt előterjesztő személy jogviszonyára (jogaira és kötelezettségeire, jogos érdekeire) vonatkozik, a panaszos a támadott jogszabályi rendelkezés hatálya alá tartozik, annak jellemzően a címzettje. Előfordul azonban az is, hogy az indítványozó ugyan nem a címzettje az előírásnak, de az mégis az alapjogát érinti (sérti). A BNO kódok orvosi vényen történő feltüntetésével kapcsolatos ügyben, az Alkotmánybíróság ezt a következőképpen fogalmazta meg: „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. Ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy (orvos, OEP), a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn.”¹⁹ A személyes érintettség hiányát állapította meg rendre a testület akkor, amikor például szakszervezet vagy érdekvédelmi szervezet terjesztett elő saját nevében, de az érdekképviselő alá tartozó személyek jogainak védelme céljából alkotmányjogi panaszt.²⁰

A személyes érintettség követelményét az Alkotmánybíróság különleges helyzetekben kiterjesztően, megengedően értelmezte. Így a titkos információgyűjtés rendőrségi törvénybe foglalt rendelkezései ellen benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán, a testület hosszasan elemezte – nemzetközi kitekintést is nyújtva – az érintettség, azon belül is a potenciális érintettség kérdését.²¹ A panaszt az Alkotmánybíróság befogadta, mert a megfigyelések sok embert érinthettek, a konkrét megfigyelés pedig – annak titkos jellege folytán – igazolhatatlan volt. Az eutanázia ügyben az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy mivel minden ember halandó, minden ember érintettsége megállapítható.²² Az ilyen ügyekben, ha az Alkotmánybíróság nem ismerte volna el „bárki” érintettségét, az alapjogok egyéni védelmének lehetőségéről mondott volna le.

A közvetlen érintettség külön fordulatban is megjelenik az Abtv. 26. § (2) bekezdésében. Ilyen panasz ugyanis akkor terjeszthető elő, ha a jogszabály közvetlen hatályosulása vagy alkalmazása folytán, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem. Egyrészt értelmezési kérdést vet fel az, hogy mit takar a közvetlen hatályosulás és a közvetlen alkalmazás.²³ Másrészt, egyáltalán mit jelent a közvetlenség. Az egyik alkotmánybírósági határozat szerint ez arra utal, hogy a

¹⁹ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]

²⁰ 3021/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]; 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3] Ehhez képest Vincze Attila szerint az érdekképviselői szerv panaszbenyújtási jogának elismerése dogmatikailag nem volna kifogásolható, eljárás-hatékonyasági alapon pedig kívánatos volna. [VINCZE ATTILA: Az Alkotmánybíróság határozata a pénznyerő gépek betiltásáról – a Vállalkozás szabadsága és a bizalomvédelem, Jogesetek Magyarázata 2014/1. 11. p.]

²¹ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19]-[34]

²² 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [60]

jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus nem szükséges.²⁴

A közvetlen érintettség különleges összefüggésben merül fel a hatósági jogalkalmazás vonatkozásában. Ha a közvetlen alkalmazást, illetve hatályosulást úgy fogjuk fel, mint a bírói jogalkalmazáson kívüli jogérvényesülést, akkor kétségtelen, hogy a hatósági jogalkalmazás beleesnék a közvetlen alkalmazás körébe. Ebben az esetben a hatósági jogalkalmazást követő alkotmányjogi panaszok befogadása csak a (hatékony) jogorvoslat kimerítésének hiánya miatt volna megtagadható (erre még visszatérek). Azonban akkor, amikor még hatósági jogalkalmazás sem volt, az Alkotmánybíróság a közvetlen és aktuális érintettség hiánya miatt utasítja vissza a panaszokat,²⁵ azon az alapon, hogy a 26. § (2) bekezdésében alkalmazott fogalmakba az önkéntes jogkövetés fér bele, a hatósági jogalkalmazás már nem. E képből nem egyértelmű, hogy amennyiben nem volna mód a bírósághoz fordulni, az Alkotmánybíróság befogadná-e a közvetlen panaszt, a hatósági jogalkalmazást követően. Egyes szerzők erre a kérdésre igennel válaszolnak,²⁶ s ez állna összhangban azzal az igénnyel is, hogy az érintettek alkotmányos jogai, ilyen helyzetben se maradhassanak védelem nélkül.

Az *aktuális* érintettség főszabálya szerint azt a feltételt támasztja a befogadáshoz, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelme a panasz benyújtásáig bekövetkezzen (tényleges vagy jelenvaló érintettség).²⁷ Ez alól azonban vannak kivételek. Például, ha a támadott jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen levezethető, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható (záros) időn belül kényszerítően (elkerülhetetlenül) be fog következni.²⁸ Más esetekben, az aktuális érintettség rugalmas kezelése a személyes érintettség megengedőbb felfogásából eredt: így az eutanázia ügyben elegendőnek találta a testület azt, hogy bárki bármikor dönthet úgy, hogy élő végrendeletet kíván tenni.²⁹ Illetve azt, hogy bárki bármikor kerülhet életveszélybe, amikor is döntenie kell az életmentő beavatkozások

²³ Az Alkotmánybíróság megközelítésére lásd: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [50]. A jogirodalomban lásd: NASZLADI 2012a, 42. p., NASZLADI 2012b, 474-476. p., SZALBOT BALÁZS: Az Alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz, *De iurisprudencia et iure publico* 2013/2. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-2-20.pdf> (letöltés ideje: 2015. június 9.) 9-16. és 24. p.

²⁴ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [34]

²⁵ 3085/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4]; 3079/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [6]; 3220/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [4]; 3241/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]

²⁶ TÓTH J. ZOLTÁN: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész), *Közjogi Szemle* 2012/3. 14. p.

²⁷ 3020/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [6]; 3329/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; 3330/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]; 3336/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]

²⁸ 33/2010. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [62] és [66], 3244/2014. (X. 3.) AB határozat

²⁹ 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [65]

visszautasításáról.³⁰ A BNO kódok orvosi vényen való feltüntetésével foglalkozó ügyben a testület arra a következtetésre jutott, hogy mivel a kifogásolt rendelkezéseknek az alkalmazása kötelező, mindaddig, amíg azok hatályban vannak, az orvosi vény kiállítása és beváltása alkalmas az információs önrendelkezési jog korlátozására.³¹

3.2. Alkalmas (hatékony) jogorvoslat hiánya

A 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz befogadásának a feltétele, hogy a panaszos a rendelkezésre álló, a *sérelem orvoslására szolgáló* jogorvoslati lehetőségeit kimerítse, vagy jogorvoslat egyáltalán ne álljon rendelkezésre. Ebből a feltételből következtethetünk arra, hogy az alkotmányjogi panasz egy végső (illetve szubszidiárius) eszköz az alkotmányos jog sérelmének orvoslásában.

A „*sérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat*” fordulat értelmezése alapvetően meghatározza a 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti panasz viszonyát ott, ahol ugyan rendelkezésre áll a bírói út, azonban az nem tekinthető olyannak, mint ami a sérelem orvoslására szolgál, vagy miként azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta: az orvoslásra alkalmas. A bírák felmentésének ügyében megfogalmazottak szerint: „Mivel azonban a vitatott előírás kógens szabály, a felmentés kérdésében nincs mérlegelési lehetőség, a bírót úgy kell felmenteni, hogy annak szolgálati jogviszonya a Bjt. 230. §-ában meghatározott időpontban megszűnjön. A szolgálati jogvitában a bíróság eljárása ebben a részében formális – csak azt vizsgálhatja, hogy az érintett bíró betöltötte-e a nyugdíjkorhatárt, illetőleg felmentése során betartották-e a törvényben előírt határidőket, eljárási szabályokat –, így az nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint 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.”³²

Nemcsak akkor nem elvárt a bírói út kimerítése, amikor az formális lenne, de akkor sem, ha „egyedi ügy”³³ csak úgy volna kreálható, ha a panaszos jogsértést követ el, s ennek következményeit alkalmazzák vele szemben. Ilyenek például a bevállásra épülő adójogszabályok, vagy törvényen alapuló fizetési vagy másfajta kötelezettségek.³⁴

³⁰ Indokolás [62]

³¹ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]

³² 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [60]

³³ Abtv. 1. § a) pont

³⁴ 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [11], 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [30]

A jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége más megközelítésbe kerül közigazgatási ügyekben. Az egyes szerzők által kifogásolt:³⁵ alkotmánybírószági gyakorlat ugyanis a közigazgatási döntések ellen nem engedi meg a közvetlen panasz-eljárást, hanem megköveteli a bírói út (közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a kimerítését).³⁶ A kritika alapja az, hogy e megközelítés nem fér össze a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat szellemével.³⁷ A kivételes panaszt ez utóbbi alapján, a hatósági döntést követően be kellene fogadni, ha a bírói út nem alkalmas az elszennvedett jogsérelem orvoslására, vagyis formális. E felvétel jogosnak és helyénvalónak tekinthető, de a jogkövetkezmények oldaláról közelítve a témát nem biztos, hogy messzire megyünk vele. Erről alant még szót ejtek.

3.3. A közvetlen panasz benyújtásának határideje

A kivételes alkotmányjogi panasz további sajátossága a benyújtására nyitva álló határidő. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében kivételes panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. Együtt olvasva ezt az előírást az aktuális érintettség (bekövetkezett jogsérelem) követelményével látható, hogy az egyéni alapjogvédelem rendszerében egy rés tátong. Ha a joghatások kiváltásához egyéb cselekményekre (alkalmazásra) van szükség, ott előfordulhat, hogy a jogszabály hatálybalépését követő száznyolcvan nap anélkül múlik el, hogy a norma közvetlen alkalmazása bárkit is érintett volna. Ugyanez a helyzet, ha a jogszabály ugyan további cselekmény nélkül, de csak a hatályba lépését követő száznyolcvan nap elteltével fejt ki joghatásait.³⁸

4. Jogkövetkezmények

A kivételes panasz alkotmányos jogok védelmében betöltött helyének feltérképezésénél nélkülözhetetlen annak számbavétele is, hogy melyek a sikeres panasz jogkövetkezményei.

³⁵ BENCSEK András – NASZLADI Georgina: Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái, *Közjogi Szemle* 2013/3. 25, 27-29. p.

³⁶ 3372/2012. (XII. 15.) AB végzés, *Indokolás* [7]-[11]

³⁷ BENCSEK – NASZLADI 2013, 28-29. p.

³⁸ A merev értelmezést helytelenítette Stumpf István alkotmánybíró a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez írt különvéleményében, jelezvén, hogy a többségi értelmezés „irracionális alkotmányos jogorvoslati deficitet eredményez”. (Indokolás [13]) A döntés és a különvélemény kritikájára lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN: Az Alkotmánybíróság végzése a széksértésről – A határidő-számítás és a közvetlen alkotmányjogi panasz befogadhatóság, *Jogesetek Magyarázata* 2013/1. 30-32. p.

4.1. A jogszabály megsemmisítése

A kivételes panasz normakontroll-funkciójából fakadóan, az egyik legjelentősebb jogkövetkezmény a támadott jogszabály megsemmisítése. Ezzel megvalósul a panaszok objektív jogvédelmi feladata: az alaptörvény-ellenes norma kivonása a jogrendszerből. A megsemmisítéssel azonban nem feltétlenül orvosolható az indítványozó jogsérelem. Ha e jogsérelem folyamatosan fennáll, és a kifogásolt szabály mindenféle további cselekmény nélkül hatályosul, akkor a megsemmisítés egyben a panaszos jogsérelmének a kiküszöbölésére is alkalmas, legalábbis a jövőre nézve.³⁹ A kivételes panaszoknál azonban gyakran előfordul, hogy a sérelem egyszeri, múltban bekövetkezett esemény volt. Ennek kiküszöbölése már közel sem megy ilyen magától értetődően.

Erre szolgálhat a jogszabály *ex tunc* hatályú megsemmisítése,⁴⁰ melynek tartalma, hatása azonban nem teljesen tisztázott.⁴¹ A tapasztalat azt mutatja, hogy e jogorvoslás rendszerint további jogalkotói, illetve jogalkalmazói beavatkozást tesz szükségessé.⁴² A bírák felmentésének ügyében, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a felmentett bírák szolgálati viszonya nem áll helyre az alkotmánybírói döntés erejénél fogva, hanem további jogi helyzetüket a bírák jogállására vonatkozó törvény szerint lehet rendezni.⁴³ Az egyházak állami elismerésének ügyében pedig az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában kitért ugyan arra, hogy az *ex tunc* megsemmisítésnek milyen joghatása van,⁴⁴ az alkotmányozó, illetve a jogalkotó más utat választott a helyzet rendezésére.

Hatályon kívül helyezett jogszabályt az Alkotmánybíróság nem semmisít meg, legalábbis erre eddig nem volt példa. A szakszolgálati pedagógus pótszabadságával foglalkozó ügyben sem tette, csupán annak kimondásáig jutott el, hogy a vonatkozó szabályok alaptörvény-ellenesek voltak. A testület az indokolásban kifejtette, hogy „a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása a jövőre nézve megnyithatja az indítványozó (és a vele azonos helyzetben

³⁹ Lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, 24/2014. (VII. 22.) AB határozat

⁴⁰ Például a bírák felmentésének ügyében [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [108]]; illetve az egyházak elismerésének ügyében [6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [215]]

⁴¹ Ezzel e kérdéssel is foglalkozik a bírák felmentésének tárgyában hozott AB határozatot elemezve Balogh-Békési Nóra (BALOGH-BÉKÉSI NÓRA: „Marbury felmentése” – Alkotmánybírói hatáskör-elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül, *Jogtudományi Közlöny* 2012/10. 427. p.), Csink Lóránt (CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól – Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma, *Jogesetek Magyarázata* 2012/4. 17. p.), illetve Halmi Gábor (HALMAI GÁBOR: Alkotmányvédelem jogvédelem nélkül? *Fundamentum* 2012/2. 106-107. p.)

⁴² Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság az egyházak elismerésének ügyében hozott határozatot követően elfogadott döntésében: 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [43]-[50]

⁴³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [100]

⁴⁴ Indokolás [215]: „az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki”

lévő más személyek) előtt az igényérvényesítés lehetőségét⁴⁵. Az indokolás részletező okfejtése lényegében – az elévülési időn belül érvényesülő – általános alkalmazási tilalomként fogható fel azzal, hogy a végrehajtás – legalábbis a testületi felfogás alapján – végső soron a bíróságokra tartozó feladat.

4.2. Alkalmazási tilalom

Az alkalmazási tilalom kifejezetten a jogorvoslati funkciót szolgáló jogkövetkezmény. Az Abtv. 45. § (2) bekezdésében használt „egyedi ügy” fordulat miatt azonban – figyelemmel az Abtv. 1. § a) pontjára, melynek értelmében egyedi ügy csak bírósági eljárás lehet – az alkalmazási tilalomra vonatkozó előírások érvényesíthetősége a kivételes panaszok esetén kérdéses lehet.⁴⁶

Ennek ellenére az Alkotmánybíróság, a 26. § (2) bekezdése szerinti panasznál is élt már az alkalmazási tilalom elrendelésével.⁴⁷ A kivételes panasz kapcsán azonban sem az Abtv., sem más törvények nem rendezik az alkalmazási tilalom tartalmát, érvényesíthetőségének mikéntjét. Ezáltal a testület tulajdonképpen ugyanazzal a helyzettel találja szemben magát, mint az 1989. évi Abtv.⁴⁸ hatálya alatt a 48. § [most 26. § (1) bekezdése] szerinti panasznál: keresi a jogorvoslat nyújtásának lehetséges eszközeit, s döntéseiben az adott ügy körülményeitől függően igyekszik valamiféle megoldást találni, az alkalmazási tilalmat tartalommal megtölteni.⁴⁹

4.3. Mulasztás, illetve alkotmányos követelmény megállapítása

A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása és a jogalkotó felhívása jogalkotói feladatainak teljesítésére egy jogszabály kímélő megoldás, ha a meglévő szabályozás alaptörvény-ellenessége további jogalkotással kiküszöbölhető. E jogkövetkezmény azonban a múltban bekövetkezett jogsérelmek kiküszöbölésére rendszerint nem alkalmas, bár előfordulhatnak olyan helyzetek (például megfelelő kompenzáció nyújtása), amikor ez mégis hatékony megoldás lehet. Alapvetően a hosszabb távú, folyamatosan fennálló jogviszonyokra vonatkozó szabályozás hiányosságából fakadó, illetve általában az alaptörvény-ellenesség jövőre vonatkozó felszámolásának hatékony eszköze

⁴⁵ 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [42]

⁴⁶ Lásd ezzel kapcsolatban: HALMAI 2012, 106. p., illetve CSINK 2012, 17. p. (34. számú lábjegyzet)

⁴⁷ 6/2013. (III. 1.) AB határozat

⁴⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXI. törvény

⁴⁹ Az egyházakországyűlési elismerésével kapcsolatos határozatában ez annak kimondását jelentette, hogy – hasonlóan a visszaható hatályú megsemmisítéshez – az alaptörvény-ellenesnek talált, időközben már hatályon kívül helyezett jogszabályon alapuló országgyűlési határozatokhoz nem fűződtek joghatások. (Indokolás [215])

inkább ez a jogkövetkezmény. Mint ilyen konkurál a *pro futuro* megsemmisítéssel, mely a mulasztás megállapításához képest – a norma hatályvesztése folytán – erősebb jogalkotási kényszert jelent a jogalkotó oldalán.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelménnyel, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz alapján, a bíróságokon kívüli egyéb jogalkalmazókat,⁵⁰ illetve ha egyébként bírói útra is tartozó ügyről van szó, akkor a bírókat is, valamint a jogalkotót⁵¹ célozza meg. Az alkotmányos követelmény alapvetően a jövőre nézve érvényesíthető. Ez különösen így van, ha az alkotmányos követelmény a jogalkotónak szól. Ha a jogalkalmazóknak címezi az Alkotmánybíróság, akkor az alkotmányos követelmény a jövőben felmerülő viták során szolgálhat értelmezési keretként. Ahhoz, hogy a panaszos múltban bekövetkezett sérelmére visszahasson, ahhoz valamiféleképpen vissza kell juttatni az „ügyet” ebbe a fázisba, ám ennek eszközei hiányosak a 26. § (2) bekezdése szerinti panasznál.

5. Mire is jó a kivételes panasz?

A kivételes alkotmányjogi panasz mint panasz az alkotmánybírósági felfogás értelmében kettős intézmény: jogorvoslat és normakontroll.⁵² E jogintézményének „elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem orvoslása. 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.”⁵³

A jogorvoslati (jogvédelmi) funkció megkövetelné, hogy a közvetlen alkotmányjogi panasz is képes legyen a sérelmet szenvedetteknek orvoslást nyújtani, de legalábbis az ahhoz vezető utat megnyitni. A helyzet azonban az, hogy befogadási oldalon mindenképpen problematikus a panasz benyújtására nyitva álló határidő számításának módja, mely az érintettség fogalmával karöltve komoly jogvédelmi deficitet eredményez. Még inkább megkérdőjelezhető a kivételes panaszok jogorvoslati hatékonysága a jogkövetkezmények oldalán. A múltban egyszer megtörtént, és nem folyamatában fennálló vagy ismétlődő jogsérelmek kiküszöbölése az *ex tunc* hatályú megsemmisítés, illetve alkalmazási tilalom tartalmának, az alkotmánybírósági határozat végrehajtásának rendezetlensége okán meglehetősen bizonytalan.

⁵⁰ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, 20/2014. (VII. 3.) AB határozat

⁵¹ 6/2013. (III. 1.) AB határozat

⁵² Bragyova András szerint helyesen nem jogorvoslatot, csak jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz. BRAGYOVA ANDRÁS: Az alkotmányjogi panasz fogalma. in: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, Budapest, 2008, 70. és 76. p.

⁵³ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11]

A kivételes panasz szerepének körülírásához figyelemmel kell lenni a 26. § (1) bekezdés szerinti panaszra, valamint a két panaszfajta közötti viszonyra is. A 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal való közvetlenebb kapcsolat eredője az, hogy mindkettő célkeresztjében közvetlenül a jogszabály alaptörvény-ellenességének megítélése áll. Az összefüggésre az Abtv. megszövegezése is utal azzal, hogy egy §-on belül, egymáshoz kapcsoltnan foglalkozik a törvény e kétféle panasszal. A 26. § (1) bekezdése szerinti panasz is kettős arcú intézmény: normakontroll és jogorvoslat. Az eddigi jogfejlődés azonban kitaposott már egy utat annak érdekében, hogy – ha még nem is minden vonatkozásban, de – ne csak a normakontroll, hanem a jogorvoslati oldal is érvényesülni tudjon.⁵⁴ Ugyanez még nem mondható el a kivételes panaszokról. Ezért bár a „sérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat” fordulat minél megengedőbb értelmezése lehetővé teszi, hogy az egyébként rendelkezésre álló bírói út ellenére, a jogsérelem közvetlen panasz útján az Alkotmánybíróság elé kerüljön, egyáltalán nem biztos, hogy egy korábban (gyorsabban) megszülető kedvező döntés ténylegesen gyógyírt hoz a panaszosnak. Ez igaz a közigazgatási hatósági ügyekre is.⁵⁵

Nyilvánvaló, hogy ennek a panasznak a megközelítését egyúttal alapvetően befolyásolja az elvont utólagos normakontroll eljárás megindítására jogosultak körének megszorítása, az *actio popularis* megszüntetése. Ebből a nézőpontból szemlélve, a főszabálynak tekintett 26. § (1) bekezdés szerinti panaszhoz képest egyfajta hézagpótló szerep jut a kivételes panasznak. Az a igény húzódik meg mögötte, hogy akkor se maradjon az egyén jogvédelem nélkül, ha a 26. § (1) bekezdése szerinti panasz feltételei nem teljesülnek. A számok⁵⁶ ugyanakkor jelzik, hogy vannak időszakok, mikor nagyon is előtérbe lép e panaszfajta az alapjogok védelmében.⁵⁷

Amellett, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményének eleve kettős, normakontroll és jogorvoslati jellege önmagában is felvet kérdéseket, a kivételes panasznál már a szabályozás szintjén sem egyértelmű, miként vélekedik

⁵⁴ Lásd a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatot (ABH 1998, 182.), illetve az ennek nyomán beillesztett törvényi szabályokat, illetve azok módosításait.

⁵⁵ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 113. §-át. Az újrafogalmazott szabályozás visszafogottsága feltételezhetően épp abból ered, hogy a bírósági felülvizsgálat kiszélesítése miatt a hatósági határozatokat követően bírói út vehető igénybe, s ezen keresztül a hatósági jogalkalmazás alkotmányos kontrollja a 26. § (1) bekezdése szerinti panaszon keresztül juttatható el az Alkotmánybíróság elé.

⁵⁶ Lásd ezzel kapcsolatban az alkotmánybírósági statisztikákat: <http://mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2014> (letöltés ideje: 2015. június 16.)

⁵⁷ Nagyszámú indítvány alapján járt el az Alkotmánybíróság a bírák felmentésének ügyében [33/2012. (VII. 17.) AB határozat], az egyházak elismerésének ügyében [6/2013. (III. 1.) AB határozat], a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetésével kapcsolatos ügyben [23/2013. (XI. 25.) AB határozat]; szövetkezeti integráció ügyében [20/2014. (VII. 3.) AB határozat], de nagyszámú indítvány érkezett a devizahitelek ügyében is [3087/2015. (V. 19.) AB végzés]

a jogalkotó erről a hézgapótló szerepről. Tisztázatlan, hogy mennyiben akart (lazább érdekeltséghez kötött) elvont normakontrollt, vagy a jogvédelmi hiányt kitöltő intézményt. A panasz benyújtására nyitva álló határidő számítása, a múltbéli jogsérelmek orvoslására szolgáló jogkövetkezmények, illetve azok végrehajtásának alulszabályozottsága inkább egy elvont normakontroll⁵⁸ indítványozásának elvével csengenek össze.⁵⁹ Ehhez képest az érintettség, illetve az alaptörvényben biztosított jog bekövetkezett sérelmének a feltétele (emiatt kizárt, hogy hatályba még nem lépett jogszabály is támadható, bár így a jogsérelem megelőzhető lenne), a jogorvoslatok kimerítésének követelménye, valamint az, hogy a jogszabály hatályvesztése nem eredményezi automatikusan az eljárás érdemi vizsgálat nélküli lezárását⁶⁰ – *jogorvoslati jellegű* intézmény irányába mutat. Nem csoda talán, hogy az alkotmánybírói gyakorlat némi kuszaságot mutat: a határidő számítása során inkább elvont normakontrollként tekint a közvetlen panaszra, a jogkövetkezmények vonatkozásában azonban esetenként igyekszik a jogorvoslati jelleget erősíteni (pl. alkalmazási tilalom kimondásával), igaz, forradalmi megoldással még nem állt elő.

A gyakorlat fényében, a 26. § (2) bekezdésének alkalmazási körébe tartozó esetek, egy szélesebb skálán helyezhetőek el. Egyes ügyek – egy megengedőbb érintettségi felfogást követve – lényegében közel állnak az *actio popularis*-hoz, vagy egy érdekeltségi alapú normakontrollhoz. Ezekben az ügyekben, a szabály természetéből fakadóan szinte bárki, de legalábbis igen széles körben jogosultak panaszt előterjeszteni. A vizsgálat a szabályban megnyilvánuló alaptörvényellenesség felszámolására koncentrált, s a jövőbe tekint, az Alkotmánybíróság látókörén kívül kerül az esetleges múltbéli jogsérelmek reparálása. Ezen esetekre az a jellemző, hogy ha nem lehetne panaszt előterjeszteni, akkor az alapjogi védelem az elvont normakontroll indítványozására jogosultak mérlegelésétől válna függővé. A skála másik végén helyezkednek el azok az ügyek, ahol a jogsérelem múltban bekövetkezett, egyszeri, koncentrált történésből ered, a jogalkotás pedig tartalmában súrolja a jogalkalmazás határait. Az Alkotmánybíróság döntése a jövőre nézve legfeljebb erkölcsi elégtételnyújtásra volna elegendő, ezért a panaszosok helyzetének rendezése, illetve a jogalkotó visszatartása a hasonló megoldásoktól a múltra visszanyúló rendezést kíván.

Bízunk benne, hogy a gyakorlat kiérleli majd a kivételes panasz *ellentmondásmentes szerepét* az Alaptörvény és az alkotmányos jogok védelmében.

⁵⁸ Miként Paczolay Péter fogalmazott: „A normakontroll tehát a jogrend harmóniáját, az »alkotmányellenesség-mentességét« állítja helyre, a panasz viszont mindig alapjogi kérdést dönt el.” (PACZOLAY 2012b, 263. p.); Vissy Beatrix az elvont normakontrollra az objektív jogvédelem részeként tekint, míg az alkotmányjogi panaszt szubjektív jogvédelmi eszköznek tekinti. (VISSY 2012, 200. p.)

⁵⁹ Az elvont normakontroll-eljárással rokonítja a kivételes panasz lehetőségét Vissy Beatrix (VISSY 2012, 201. p.), és ezt a jellegét domborítja ki Csink Lóránt is (CSINK 2012, 13. p.)

⁶⁰ Abtv. 64. § e) pontja