



**37. Országos Tudományos Diákköri
Konferencia**

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református

Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

Hatékony jogorvoslatnak minősül-e az alkotmányjogi panasz?

*Elemzés a Mendrei kontra Magyarország és a Szalontay kontra
Magyarország döntések tükrében*

Kézirat lezárásának dátuma: 2024. december 8.

Nyilatkozat

A dolgozat szerzőjeként nyilatkozom, hogy a dolgozat készítése során, a dolgozat érdemi tartalmát illetően **nem használtam** mesterséges intelligenciát.

2024. december 8.

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
A magyar alkotmányjogi panasz története	5
A régi Alkotmánybíróságról szóló törvény szerinti alkotmányjogi panasz	5
A panasz három típusa a hatályos jogi szabályozás alapján	6
A magyar alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslati eszköz	8
A hatékonyság vizsgálati kérdései – jogalkalmazási technika az EJEB ítélkezési tevékenysége alapján	11
Közvetlen hozzáférhetőség.....	13
Siker ésszerű esélye.....	13
Képes orvosolni a jogsérelmet	14
A bizonyítási teher kérdése	15
A magyar alkotmányjogi panasz – az EJEB esetjogában lefektetett hatékonysági kritériumok tükrében	17
A közvetlen hozzáférhetőség és az érintettség kapcsolata	18
A siker ésszerű esélye és a visszautasítási ráta kérdésköre	19
Alapjogsértő intézkedések dilemmája.....	22
A nem alaptörvény-ellenes alapjogsérelem paradoxonja	24
A közhatalom „egyéb” aktusai – a közigazgatási határozatok megtámadhatósága	26
A polgári peres eljárások elhúzódásának a kérdése: a Szaxon kontra Magyarország ügy gyakorlati relevanciája	28
Follow or Distinguish? Változtatás a „ <i>stare decisis et non quieta movere</i> ” alapelv jegyében	31
Összegzés	39
Forrás- és irodalomjegyzék	41
Felhasznált jogszabályok.....	41
Felhasznált jogesetek.....	41
Felhasznált alkotmánybírósági döntések.....	42
Felhasznált könyvek, tanulmányok	42
Felhasznált internetes források	43

Bevezetés

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: Bíróság, EJEB) a *Mendrei kontra Magyarország* és a *Szalontay kontra Magyarország* precedensértékű határozatokban a magyar alkotmányjogi panasz mindhárom típusát hatékony jogorvoslatnak és ezáltal a nemzetközi bírói fórumhoz való fordulás előtt, főszabály szerint kötelezően kimerítendő eszköznek minősítette. A döntések következtében az indítványozók az Alaptörvényben biztosított jogaik megsértése esetén a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a jogvita nemzetközi szintre emelése előtt először a hazai legfőbb alapjogvédelmi szervhez fordultak jogvédelemért. A két precedensértékű döntés meghozatala óta a főszabálytól eltérő álláspontra jutva azonban egyre több alapjog, illetve konkrét jogsértés esetén ineffektív jogorvoslati eszköznek deklarálta az alkotmányjogi panaszt a Bíróság. A strasbourgi bírósági gyakorlat és a magyar alkotmányjogi panasz hatékonyságával kapcsolatos szemléletmód közötti jogi disszonancia megértése és feloldása érdekében jelen kutatásomban arra keresem a választ, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogának tükrében valóban hatékony jogorvoslati eszköznek minősíthető-e az alkotmányjogi panasz jogintézménye.

A magyar alkotmányjogi panasz történeti háttérének vizsgálatát követően a hatályos jogi szabályozás alapján prezentálom a három panasz típus igénybevételének a feltételeit, illetve az Alkotmánybíróság által, egy eredményes panasz esetén a jogsérelem orvoslása érdekében alkalmazható jogkövetkezményeket. A hazai jogi rendelkezések és a releváns jogi normák bemutatása után a panasz hatékonyságával kapcsolatos strasbourgi álláspontot ismertetem az elmúlt évtizedek során.

Ezt követően a Bíróság ítélezési tevékenységét vizsgálva próbálom pontosan meghatározni a hatékonyság fogalmát, azonban egy konkrét definíció helyett egy hármas kritériumrendszert felvázolva jogesetekkel és alkotmánybírósági döntésekkel alátámasztott megállapításokat teszek az alkotmányjogi panasz valós hatékonyságát illetően. A konjunktív kritériumok alapján vizsgálom, hogy közvetlenül hozzáférhető-e a jogorvoslati eszköz a jogsérelmet szenvedett jogalanyok számára, magán hordozza-e a magas visszautasítási ráta ellenére a siker ésszerű esélyét, illetve valóban képes-e az állított jogsérelem orvoslására.

A kutatásom során tett állítások és következtetések fényében a strasbourgi bíróság és a magyar jogalkotó számára is *pro futuro* ajánlásokat, illetve *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazok meg annak érdekében, hogy redukálni lehessen a *Mendrei kontra Magyarország*

és a *Szalontay kontra Magyarország* ügyekben deklarált álláspont és a valós hazai alkotmánybírósági gyakorlat közötti diszkrepanciát.

A magyar alkotmányjogi panasz története

A régi Alkotmánybíróságról szóló törvény szerinti alkotmányjogi panasz

Az alkotmányjogi panasz jogintézményét a régi Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény vezette be a magyar jogrendszerbe. A rendszerváltozás során a demokratikus berendezkedés, a fékek és ellensúlyok érvényesülése, valamint a jogállami garanciák megteremtése érdekében a Nemzeti Kerekasztal résztvevői megállapodtak egy független, a közhatalmi túlkapásokkal szemben alapjogvédelmet nyújtó legfőbb szerv, azaz az Alkotmánybíróság felállításában. Az Alkotmánybíróságra vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alkotmány IV. Fejezetébe foglalták, melyben felruházták a jogvédelem ellátáshoz szükséges legfontosabb hatáskörökkel az intézményt. A jogalkotó azonban az alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. Törvényben¹ szabályozta részletesebben a szerv konkrét jogköreit.

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások során Tölgyessy Péter három elengedhetetlen feltétel jogi normákba való átültetése esetén egyezett bele (az Ellenzéki Kerekasztal álláspontját képviselve) az új alapjogvédelmi szerv felállításába, melyek közül az “*actio popularis*”, tehát a bárki által indítványozható alkotmányossági vizsgálat volt az egyik prioritást élvező követelmény.² A *ratione personae* ilyen mértékű tág értelmezése véleményük szerint a jogállamiság egyik legfontosabb pillére, így jogszabályi szinten is deklarálta ezen jogosultságot az akkori jogalkotó (a 21. § (2) bekezdése lehetővé tette, hogy bárki indítványozhassa egy jogszabályi rendelkezés vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz – korábban: állami irányítás egyéb jogi eszköze – utólagos absztrakt alkotmányossági vizsgálatát³). Az alkotmányjogi panaszt illetően a régi Alkotmánybírósági törvény 48. § rendelkezései alapján bárki kérelmezhet az alkotmányossági kontrollt, ha egy alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán jogsérelem érte.⁴ Ezen felül a jogorvoslati lehetőségek kimerítését nevesítették az alkotmányjogi panasz benyújtásának konjunktív feltételeként, azonban más követelményt nem írt elő a szabályozás. A panasz első évtizedeiben tehát tágabban értelmezték mind az indítványozói jogosultak körének (*ratione personae*), mind a befogadhatóság egyes eseteinek (*ratione materiae*) a kérdését.

¹ az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény

² Kukorelli István: A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői. In: Kukorelli István-Tóth Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai. 389-407. o.

³ az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, 21. § (2) bekezdés

⁴ az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, 48. §

A panasz három típusa a hatályos jogi szabályozás alapján

Az *actio popularis* és a régi alkotmányjogi panasz jogintézménye több, mint húsz évig volt a magyar jogrendszer része, azonban az új Alaptörvény és annak felhatalmazása alapján megalkotott 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) már szigorúbb kritériumok teljesítése esetén adott lehetőséget az indítványozóknak a legfőbb szerv előtti alapjogvédelemre. Míg korábban a törvényi feltételek fennállása esetén bárki megindíthatta az alkotmányjogi panasz eljárást, addig az új sarkalatos törvény alapján már csak az egyedi ügyben érintett személyek rendelkeztek az igényérvényesítéshez szükséges indítványozói jogosultsággal. Az egyedi ügy konkrét jelentését az 1. § (a) pontjában minden más részletszabály kifejtése előtt deklarálta a jogalkotó, mely szerint csak azon bírósági eljárás minősül egyedi ügynek, amely valamely természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érinti (illetőleg el is dönti).⁵ A jogszabály tehát csak a bíróság elé került ügyek (más hatósági/államigazgatási döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálatát kizárva) tekintetében ad lehetőséget az érintett jogalanyoknak a jogvédelemre.

Az Abtv. a korlátozások ellenére két új panasz típust is bevezetett a magyar szabályozásba, így a napjainkban is hatályos jogi normák alapján összesen három alkotmányjogi panaszt vehetnek igénybe az alapvető jogukban megsértett személyek. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése annak az egyedi ügyben érintett személynek vagy szervezetnek ad lehetőséget az alkotmányjogi panasz benyújtására, akinek az Alaptörvényben biztosított joga az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva.⁶ Ezen rendelkezés a már említett korlátozásokkal, de a régi típusú alkotmányjogi panaszhoz hasonló jogorvoslati eszközt emelt be a magyar jogrendszerbe. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése azonban csak az alkalmazott jogszabályi rendelkezés alkotmányossági kontrollját teszi lehetővé, míg az esetleges Alaptörvényben is deklarált eljárásjogi garanciák megsértése vagy más alapjogsértő bírói döntések következtében realizálódott alapjogsérelem esetén nem nyújt jogvédelmet a jogkereső jogalanyok számára. Az ilyen típusú jogsértések orvosolása érdekében a jogalkotó az új törvény 27. § (1) bekezdésében, német mintára bevezette a bírói döntések alaptörvény-ellenessége esetén benyújtható alkotmányjogi panaszt. A szóban forgó rendelkezés azon egyedi ügyben érintett személy vagy

⁵ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 1. § (a) bekezdés

⁶ Abtv. 26. § (1) bekezdés

szervezet számára teszi lehetővé a jogorvoslati eszköz igénybevételét, akinek/amelynek közvetlenül az ügyében hozott érdemi döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés sértette meg az alapvető jogát.⁷ A két szakaszban nevesített konjunktív kritériumok mellett azonban a panaszok befogadásához elengedhetetlen egy alternáció valamely feltételének a megvalósulása: a támadott bírói döntést érdemben kell befolyásolnia az alaptörvény-ellenességnek vagy egy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell érintenie az indítványnak.⁸

A prezentált két panasszal tehát közvetetten, egy bírósági eljárás során történt alapjogsértés esetén fordulhatnak védelemért az Alkotmánybírósághoz az indítványozók, míg a harmadik panasz típust kivételesen bírósági eljárás nélkül, közvetlenül egy alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán realizálódott sérelem következtében is igénybe vehetik a kérelmezők.⁹ Ezen felül természetesen mindhárom alkotmányjogi panasz eljárást a sérelmezett döntés kézbesítésétől számítva egy bizonyos időintervallumon belül kötelesek megindítani a kérelmezők.¹⁰ Az Alkotmánybíróság eljárása azonban nincsen idő korláthoz kötve, az Abtv. által megfogalmazott egyedüli követelmény, hogy ésszerű határidőn belül hozza meg a döntését az Alkotmánybíróság.¹¹

A befogadási kritériumok meghatározása mellett a panasz valós orvoslása érdekében a jogalkotó az ehhez szükséges hatáskörökkel is felruházta a legfőbb alapjogvédelmi szervet. Az alkotmányjogi panasz eljárásban egy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett az inadekvát szabályt teljesen vagy részben és az ezen jogi norma alapján hozott vagy az önmagában alaptörvény-ellenes bírói döntést megsemmisítheti az Alkotmánybíróság.¹² A bírói döntés megsemmisítése során a döntéssel felülvizsgált más hatósági és bírósági döntések tekintetében is azonos jogkövetkezményt alkalmaz az Alkotmánybíróság.¹³ A megsemmisítést követő további eljárásjogi lépéseket már az egyes jogágak, illetve jogterületek eljárásjogi szabályai tartalmazzák részletesebben, azonban az esetleg perújítás vagy a szükség szerint lefolytatott eljárások során a releváns alkotmánybírósági határozat alapján kell meghozni az új döntést.¹⁴ Ha a jogsérelem a jogalkotó

⁷ Abtv. 27. § (1) bekezdés

⁸ Abtv. 29. §

⁹ Abtv. 26. § (2) bekezdés

¹⁰ Abtv. 30. §

¹¹ Abtv. 31. § (5) bekezdés

¹² Abtv. 41. § (1) bekezdés, 43. § (1) bekezdés.

¹³ Abtv. 43. § (4) bekezdés

¹⁴ Abtv. 43. § (3) bekezdés

általi mulasztással valósult meg, akkor az Alkotmánybíróság felhívhatja a mulasztó szervet a konkrét kötelezettségének, feladatának teljesítésére.¹⁵

A hatályos magyar jogi szabályozás tehát az ismertetett kritériumok esetén ad lehetőséget a legmagasabb szintű hazai alapjogvédelemre és a bemutatott jogkövetkezmények alkalmazásával próbálja orvosolni az esetleges jogsértéseket és a jogalanyokkal szembeni közhatalmi túlkapásokat.

A magyar alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslati eszköz

Az alapvető jogok védelme nemcsak hazai, hanem regionális, illetve nemzetközi szinten is megvalósulhat az egyes nemzetközi szervezetek intézményrendszerének keretein belül. Európai viszonylatban az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: Egyezmény) által létrehozott nemzetközi szervezet, az Európa Tanács minősül a legfőbb alapjogvédelmi szervnek. Napjainkban összesen 46 állam fogadta el és ratifikálta az Egyezményt és deklarálta, hogy a hazai és hatékony jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a szervezet egyik legfontosabb intézménye, az Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgálhatja és orvosolhatja a közhatalom által elkövetett alapjogsértéseket. Az Egyezményhez Magyarország 1993-ban csatlakozott és azóta több ezer hazai ügyben vették igénybe a Bíróság által nyújtott jogorvoslati lehetőséget. A magyar indítványok befogadási vizsgálata során azonban elkerülhetetlen volt annak a kérdésnek az elemzése, hogy mely hazai jogorvoslati eszközt kötelesek kimeríteni a kérelmezők a nemzetközi bírói fórumhoz fordulás előtt. Ennek következtében az évtizedek során több ügyben is vizsgálta a Bíróság, hogy hatékony és ezáltal kimerítendő jogorvoslatnak minősül-e a magyar alkotmányjogi panasz.

A nemzetközi szervezethez való csatlakozást követően a *Vén kontra Magyarország* ügyben vizsgálták részletesebben az alkotmányjogi panasz effektivitását. A döntésben a Bíróság ugyan a *ratione temporis* hiánya miatt utasította el az indítványt, azonban az indokolásban deklarálta, hogy az akkor még nóvumnak minősülő jogintézmény nem képes orvosolni a kérelmező panaszát, így nem tekinti hatékony jogorvoslati eszköznek.¹⁶ Ezen állítását azzal a ténnyel indokolta, hogy a régi magyar Alkotmánybíróság csak a jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét vizsgálhatta, így az indítványozó egyedi ügyében hozott hatósági döntésnek a megsemmisítése nem tartozott a szerv hatáskörébe.¹⁷ A nemzetközi fórum

¹⁵ Abtv. 46. § (1) bekezdés

¹⁶ *Vén v. Hungary*. 1993. 06. 30.

¹⁷ Paczolay Péter: Az alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslat. Alkotmánybírósági Szemle, 2017. évi 2. szám, 91-95. o.

a következő évtizedekben továbbra sem minősítette effektívnek és minden egyes esetben a strasbourgi bírósághoz fordulás előtt kimerítendő jogorvoslati eszköznek az alkotmányjogi panaszt. Ezen jogalkalmazási tendencia az új Abtv. és a napjainkban is hatályos szabályozás következtében kezdett változni a Bíróság esetjogában. Az új típusú alkotmányjogi panasz eljárás első éveiben a hatékonyságot illetően még nem született általános állásfoglalás, hanem esetről esetre vizsgálták, hogy valóban terhelte-e az indítványozót az Alkotmánybírósághoz való fordulás kötelezettsége.¹⁸ A *Karácsony és mások kontra Magyarország* 2016-ben lezárt ügyben azonban a Bíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott, kivételesen igénybe vehető alkotmányjogi panasz típust illetően megállapította, hogy nem tekinthető hatékonynak a jogorvoslati eszköz, hiszen nem képes orvosolni a konkrét jogsérelmeket.¹⁹ Az állásfoglalást követően azonban pár éven belül módosult a Bíróság hozzáállása a jogintézményhez, mely változás már a *Király és Dömötör kontra Magyarország* ügyben 2017-ben megfogalmazott különvéleményben is felfedezhető volt, melyben Kuris bíró kifejezte a csalódottságát a Karácsony ügyben hozott ítéletet és a Bíróságnak a magyar alkotmányjogi panasszal kapcsolatos esetjogát illetően.²⁰ Véleménye szerint a Bíróság *contra legem* értelmezte a magyar Alaptörvényt és mind a szellemiségével, mind a konkrét jogi normákkal ellentétes álláspontot fogalmazott meg azzal, hogy nem minősítette hatékony jogorvoslatnak az alkotmányjogi panaszt.²¹ A különvélemény utáni évben végül a több évtizedes strasbourgi bírósági gyakorlatot követően a *Mendrei kontra Magyarország* ügyben effektív jogorvoslati eszköznek deklarálta a közvetlen jogsérelem esetére megalkotott kivételes alkotmányjogi panaszt a Bíróság. Az indítványozó a rendes jogorvoslatok kimerítése után rögtön a strasbourgi bírósághoz fordult jogvédelemért és nem vette igénybe a legfőbb hazai alapjogvédelmi szerv által nyújtott lehetőséget, így visszautasították a kérelmét.²² A kérelmező azt állította, hogy nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak a panasz, hiszen nincsen határidőhöz kötve, illetve anyagi kompenzációt sem nyújtott volna a jogsérelmének deklarálása esetén a hazai Alkotmánybíróság. A Bíróság a korábbi esetjogát a magyar jogrendszerben bekövetkezett radikális változás, az új Alaptörvény és az Abtv. megalkotása következtében változtatta meg a *Mendrei kontra Magyarország* döntésben.²³ A Bíróság szerint immáron az Alkotmánybíróság rendelkezik a panasz orvoslásához szükséges hatáskörökkel, így hatékonynak minősül az Abtv.

¹⁸ *Vékony v. Hungary*. 2015. 01. 13. 24. pont, *Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary*, 2018. 01. 23. 25-30. pont.

¹⁹ *Karácsony and others v. Hungary*, 2016. 05. 17. 82. pont

²⁰ *Király and Dömötör v. Hungary*, 2017. 01. 17.

²¹ *Király and Dömötör v. Hungary*. Dissenting opinion of Judge Kuris. 42. pont

²² *Mendrei v. Hungary*. 2018. 06. 19.

²³ *Mendrei v. Hungary*. 31. pont

26. § (2) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz típus. Egy évvel később a *Mendrei* ügyben megfogalmazott elvekre és álláspontokra visszautalva a *Szalontay kontra Magyarország* esetet illetően a másik két alkotmányjogi panasz típus hatékonyságát is a vizsgálat tárgyává tette a Bíróság. A döntésben hasonló érvekkel alátámasztva ugyanarra a következtetésre jutottak a jogalkalmazók, így az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § (1) bekezdése által szabályozott alkotmányjogi panaszt is effektívnek deklarálta a szerv.²⁴ Mindkét ügy tekintetében ugyan kiemelték, hogy mindössze az adott esetre vonatkoztatva lett kimerítendő jogorvoslati eszköznek minősítve a panasz, azonban az Alkotmánybíróság hatáskörei, a panasz befogadási kritériumai és *en bloc* a magyar jogi szabályozás átfogó vizsgálatát követően olyan általános konklúziót vont le a Bíróság, mely azóta is hivatkozási, illetve döntési alapul szolgál a szerv számára. Ebből és az elmúlt évek strasbourgi esetjogából adódóan a két döntés precedens jellege vitathatatlan, azonban a valós magyar jogi viszonyokat és alkotmánybírósági gyakorlatot figyelembe véve a döntésekben megfogalmazott állítások egyre inkább megkérdőjelezhetőek.

²⁴ *Szalontay kontra Magyarország*. 2019. 03. 12.

A hatékonyság vizsgálati kérdései – jogalkalmazási technika az EJEB ítélkezési tevékenysége alapján

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye által deklarált és ennek következtében védelemben részesített alapvető jogok és szabadságok megsértése esetén a sérelmet szenvedett Fél nem fordulhat közvetlenül a nemzetközi bírói fórumhoz, hanem először a hazai jogrendszer keretei között köteles érvényesíteni az igényét. Ezen szabályozást a Bíróság az esetjogában a szubszidiaritás elvével indokolta. Több precedensértékű határozatban is megállapították, hogy az Egyezmény által felállított jogvédelmi mechanizmus csak szubszidiárius jelleggel alkalmazható, hiszen elsődlegesen a Részes Államok jogosultak (illetve kötelesek) biztosítani a hazai szinten is védelmet élvező alapjogok tiszteletben tartását.²⁵ Mivel az állami intézmények rendelkeznek közvetlen demokratikus legitimitással, így elviekben az emberi jogok védelmét racionálisabb először a hazai jogi szabályozás alapján, az állami jogrendszer keretei között megvalósítani, mint egyenesen nemzetközi szintre emelni a jogvitát.²⁶ Ezen perspektíva következtében a sérelmet szenvedett Fél köteles az Egyezmény 35. § (1) pontjában meghatározottak alapján az összes hazai jogorvoslati lehetőséget kimeríteni²⁷, mely kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén elfogadhatatlannak deklarálja és visszautasítja a konkrét indítványt a szerv. Ha ezen befogadhatósági kritériumot az indítványozó nem (vagy nem a szintén feltételként nevesített 4 hónapon belül) realizálja, akkor érdemben sem vizsgálja meg a kérelmét a Bíróság.

Ahhoz, hogy a 35. §-ban előírt szabályozás a gyakorlatban is megfelelően realizálódjon, a hazai jogorvoslati eszközöknek a jogkereső jogalanyok számára mind elméletben, mind pedig a gyakorlatban elérhetőnek és hatékornak kell lenniük.²⁸ Minden tagállamban köteles a jogalkotó olyan jogi normákat megalkotni és elfogadni, amely lehetővé teszi a jogalanyok számára, hogy az alapvető jogaik esetleges megsértése esetén egy olyan szervhez fordulhassanak, amely képes a jogsérelem hazai szinten való orvoslására. Ezen jogi normák fennállta azonban nem garantálja egy jogorvoslat hatékonyságát: ehhez a konkrét eszközök, *de facto* érvényesülése is szükséges. Ami állami oldalon kötelezettségként van előírva, a jogkereső személyek szempontjából jogosultságként realizálódik az Egyezmény 13. § alapján²⁹. Ennek

²⁵ *Vuckovic and others v. Serbia*. 2014. 03. 25. 69. pont

²⁶ *Dubská and Krejzová v. the Czech Republic*. 2016. 11. 15. 175. pont, *Maurice v. France*. 2005. 10. 6. 117. pont

²⁷ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 35. § (1) bekezdés: „*az ügyet csak akkor lehet a Bíróság elé terjeszteni, ha az összes hazai jogorvoslati lehetőséget már kimerítették a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak megfelelően*”

²⁸ *Vuckovic and others v. Serbia*. 71. pont, *Akdivar and others v. Turkey*, 1996. 09. 16. 66. pont

²⁹ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 13. §. „*Bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.*”

következtében a vizsgált befogadhatósági kritérium és a hatékony jogorvoslathoz való alapjog közeli affinitást³⁰ mutat egymással, így a két cikket a Bíróság együttesen vizsgálja a jogalkalmazása során. A hazai jogorvoslati eszközök kimerítésének az előírása tehát azon a feltételezésen alapszik, hogy az adott alapjogsérelmet illetően ténylegesen elérhető egy hatékony jogorvoslat a kérelmező számára.³¹

A Bíróság az ítélezési tevékenysége során nem definiálta konkrétan a hatékonyságot, így nem lelhető fel az esetjogában egy minden esetben alkalmazandó és iránymutatásul szolgáló absztrakt fogalom. Ehelyett egyes precedensértékű határozatokban deklarálta, hogy mely feltételeknek szükséges megfelelnie egy jogorvoslatnak ahhoz, hogy kétséget kizáróan hatékonynak és ezáltal az indítványozó által kötelezően kimerítendő eszköznek minősüljön. A Bíróság azonban többször is kiemelte, hogy ezen feltételeket és a befogadhatósági követelményt minden egyes esetben kellő rugalmassággal és túlzott formalizmus nélkül, az eset összes körülményére tekintettel köteles vizsgálni. Ennek következtében az ezen fejezetben megfogalmazott kritériumok teljesülése esetén nem alkalmazható automatikusan a 35. § megfogalmazott rendelkezés.³²

A hazai jogorvoslati rendszerek, illetve a hatékony jogintézmények kialakítása tekintetében a Bíróság széles mérlegelési hatáskörrel³³ ruházta fel a tagállamokat. Ezen megközelítés teljes mértékben racionálisnak tekinthető, hiszen ezáltal a jogalkotók a hazai viszonyoknak megfelelő, jogrendszer specifikus szabályozást képesek kialakítani és így a szubszidiaritás elvének érvényesítésével képesek hatékonyan orvosolni az adott panaszt. Az eltérő jogi normák ellenére azonban bizonyos jellemzőket érdemes magán hordoznia a jogintézményekhez ahhoz, hogy a Bíróság előtt is hatékony eszköznek minősüljenek. Az esetjogban három hatékonysági kritériumot nevesítettek a jogalkalmazók:

1. közvetlenül hozzáférhető,
2. garantálja a siker ésszerű esélyét és
3. képes orvosolni a panaszt.

A három hatékonysági kritériumot nem alternációként, hanem konjunktív feltételként írja elő a bírói fórum, így mindhárom feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy effektívnek tekintsen egy hazai jogorvoslati eszközt a Bíróság. A követelményeket több évtizedes

³⁰ „close affinity”: *Vuckovic and others v. Serbia*. 69. pont

³¹ *Vuckovic and others v. Serbia*. 69. pont, *Akdivar and others v. Turkey*. 1996. 09. 16. 65. pont, *Hoffen v. Liechtenstein*. 2006. 07. 27. 38. pont, *Scordino v. Italy*. 2006. 03. 29. 141. pont, *Kudla v. Poland*. 2000. 10. 26. 153. pont.

³² *Gherghina v. Romania*. 2015. 07. 09. 87. pont, *Kuric and others v. Slovenia*. 2012. 06. 26. 286. pont, *Akdivar and others v. Turkey*. 69. pont

³³ „wide margin of appreciation”

joggyakorlatot követően alakították ki a jogalkalmazók és azóta több szignifikáns ügyben is megerősítették a mai napig viszonyítási alapul szolgáló hatékonysági pilléreket.

Közvetlen hozzáférhetőség

Általánosságban megállapítható, hogy egy effektív jogorvoslatnak az egyének számára közvetlenül hozzáférhetőnek kell lennie. Az egyes eljárásjogi szabályoknak biztosítani kell, hogy az alapvető jogukban vagy szabadságukban megsértett jogalanyok közvetlenül igénybe vehessék az adott jogorvoslati eszközt.³⁴ Ennek következtében a Bíróság nem tekinti kimerítendő jogorvoslatnak azon jogintézményeket, amelyek az egyéntől eltérő személy vagy entitás diszkrecionális döntésére alapozzák az egyéni alapjogvédelem lehetőségét. Az *Immobiliare Saffi kontra Olaszország* ügyben a Bíróság a közvetlen hozzáférhetőség hiánya miatt deklarálta ineffektívnek az olasz alkotmányjogi panaszt, hiszen az akkori hatályos jogszabályok alapján az egyének nem fordulhattak közvetlen az Alkotmánybírósághoz, hanem csak az adott, egyedi ügyben eljáró bíró (akár *ex officio*, akár a Felek indítványára) kérelmezhetette az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének a fórum általi vizsgálatát.³⁵

Siker ésszerű esélye

A második, és véleményem szerint nehezebben definiálható kritérium alapján egy hatékony hazai jogorvoslatnak biztosítania kell a siker ésszerű esélyét a jogkereső jogalanyok számára.³⁶ Ha azonban pusztán kétséges a jogorvoslat alapján indított eljárás végkimenetele, még nem tekinthető ineffektívnek az adott jogintézmény.³⁷ A befogadhatósági feltétel abban az esetben nem teljesül, ha *stricto sensu* nyilvánvalóan sikertelen eredménnyel zárulna az alapjog védelme érdekében indított eljárás.³⁸ A nyilvánvaló sikertelenséget a hazai bíróságok konzisztens esetjoga indokolhatja, azonban ha a siker lehetősége (akár minimálisan is) fennáll a panaszt illetően, akkor már effektívnek deklarálendő az adott jogorvoslat.³⁹ Ennek

³⁴ Guide to good practice in respect of domestic remedies. Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2013. Council of Europe, 2013. 48-49. o.

³⁵ *Immobiliare Saffi v. Italy*. 1999. 07. 28. 42. pont

³⁶ *Communauté Genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*. 2023. 11. 27. 139. pont, *Sejdovic v. Italy* 2006. 03. 01. 46. pont, *Gherghina v. Romania*. 85. pont, *Vuckovic and others v. Serbia*. 2014. 03. 25. 74. pont

³⁷ *Vuckovic and others v. Serbia*. 74. pont, *Akdivar and others v. Turkey*. 71. pont, *Scoppola v. Italy*. 2009. 09. 17. 70. pont

³⁸ *Akdivar and others v. Turkey*. 71. pont, *Van Oosterwijck v. Belgium*. 1980. 11. 06. 32. pont

³⁹ *Murray v. the United Kingdom*. 1994. 10. 28. 100. pont

következtében az a tény, hogy egy jogorvoslati eszköz relatíve magas visszautasítási, illetőleg elutasítási rátával rendelkezik, még nem alapozza meg az ineffektivitását.

Képes orvosolni a jogsérelmet

A harmadik és egyben legfontosabb konjunktív feltétel, hogy a hazai jogorvoslat képes legyen orvosolni az állított jogsérelmet.⁴⁰ Ebből adódóan a jogalkotónak olyan hatáskörökkel kell felruháznia az Alkotmánybíróságot, hogy az alapjogvédelem megvalósítása érdekében az indítványozó egyedi ügyében közvetlenül vagy közvetetten képes legyen a panasz orvoslására.⁴¹ A Bíróság az ítélkezési tevékenysége során példálózó jelleggel több hatáskört is nevesített, amely a harmadik feltételt megvalósítja. Ha az Alkotmánybíróság fel van hatalmazva arra, hogy az egyedi ügy során realizálódott jogsérelem megtörténtét megállapítsa⁴², illetve képes a megtámadott döntés, intézkedés, illetve jogszabály megsemmisítésére⁴³ akkor fennáll annak a lehetősége, hogy orvosolni tudja az adott panaszt a kérelmező számára. Ezen felül, ha az alapjogsérelem valamely szerv mulasztásából adódóan következett be, akkor az Alkotmánybíróság a rá vonatkozó szabályozás keretei között fel tudja hívni az adott szervet a jogsértés megszüntetéséhez szükséges intézkedések megtételére.⁴⁴ A hatékonyságot szintén megalapozza, ha az érintett jogalkalmazó szervet az ügyben hozott alkotmánybírósági határozat rendelkezései alapján egy új eljárás lefolytatására kötelezi⁴⁵ vagy *in integrum restitutio* foganatosítását rendeli el az Alkotmánybíróság.⁴⁶ Végül az Alkotmánybíróságnak akár közvetlenül, akár közvetetten, de képesnek kell lennie arra, hogy vagyoni elégtételt nyújtson a sérelmet szenvedett Félnek⁴⁷. Egyes országokban az Alkotmánybíróságról szóló törvény *expressis verbis* tartalmazza az anyagi kompenzáció elrendelésének a bíróság általi lehetőségét⁴⁸, amely következtében ezen államok alkotmányjogi panaszait az esetek legnagyobb részében hatékonynak tekintik Strasbourgban.

Az egyedi ügyben benyújtott indítvány következtében meghozott alkotmánybírósági döntésnek nem feltétlen kell közvetlenül orvosolnia az adott jogsérelmet, hanem közvetetten, a hazai eljárásjogi rendszer keretei között is megfelelhet ezen követelménynek. Többek között a

⁴⁰ *Sejdovic v. Italy*. 46. pont, *Akdivar and others v. Turkey*. 68. pont

⁴¹ Guide to good practice in respect of domestic remedies. Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2013. Council of Europe, 2013. 49. o.

⁴² Albánia, Belgium, Magyarország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, stb.

⁴³ Csehország, Szerbia, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia, stb.

⁴⁴ Csehország, Szerbia, Németország, Szlovénia, stb.

⁴⁵ Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Németország, stb.

⁴⁶ lásd: Szlovákia

⁴⁷ Szlovákia, Ausztria, stb.

⁴⁸ lásd: Szerbia

Szott-Medynska és mások kontra Lengyelország ügyben is megállapította a Bíróság, hogy ha az eljárásjogi rendszer lehetőséget biztosít, hogy az adott egyedi ügyben hozott határozat jogalapul szolgáljon arra, hogy az indítványozó immáron a megsemmisített jogszabály, intézkedés vagy bírói döntés értelmében perújítást vagy nem vagyoni kártérítést kérelmezhesen, akkor szintén teljesül a harmadik hatékonysági pillér.⁴⁹ A kétlépcsős, avagy közvetett jogorvoslat, így azonos elbírálás alá esik azzal, ha egy Alkotmánybíróság közvetlenül foganatosíthatja a fejezetben prezentált jogkövetkezményeket. Ebből adódóan, ha egy Alkotmánybíróság hatásköre csak az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés alkotmányellenességének a megállapítására terjed ki, anélkül, hogy más jogsértést megszüntető vagy anyagi kompenzációt biztosító jogkövetkezményt foganatosíthatna, akkor az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérelem nem minősülhet hatékonynak a strasbourgi bíróság előtt.⁵⁰

A már említett jogértelmezési technika alapján a *de iure* hatékonyság mellett, az említett jogi előírásoknak *de facto* is érvényesülnie kell, ahhoz, hogy a nemzetközi alapjogvédelmi eljárás előtt kötelezően kimerítendő legyen egy jogorvoslati eszköz. Természetesen a felsorolt hatáskörök és konkrét jogkövetkezmények *eiusdem generis* további elemekkel bővíthetők és elveiben hasonló szabályozás is effektívvé tehet egy eszközt, azonban a Bíróság eddigi esetjoga alapján ezeket tekinthetjük elfogadhatónak. Ezen felül a már megfogalmazott jogértelmezési elveknek megfelelően, tehát esetről esetre, túlzott formalizmus nélkül és kellő rugalmassággal kell vizsgálni, hogy egy konkrét jogorvoslati eszköz, egy konkrét alapjog tekintetében valóban hatékonynak minősíthető-e a Bíróság által.

A bizonyítási teher kérdése

A hatékonysági pilléreken kívül más jellemzők is figyelembe vehetők⁵¹ a befogadhatóság vizsgálata során, de elsődlegesen a hármaskonjunkció fennálltat tanulmányozza a Bíróság. Ha egy jogorvoslat igénybevételét szabályozó normák túlzottan restriktív jellegűek⁵² vagy ha a jogalkotó következetlen, *post-hoc* jogorvoslatokat hoz létre⁵³, akkor szintén megkérdőjelezhető az eszközök hatékonysága. A Bíróság átfogó vizsgálata előtt azonban az EJEB a felekre is hárít bizonyos kötelezettségeket: a bizonyítási teher tekintetében a Kormány feladata elsődlegesen annak a bizonyítása, hogy az indítványozó nem merítette ki

⁴⁹ *Szott-Medynska and others v. Poland*, 2003. 10. 09.

⁵⁰ *Sürmeli v. Germany*, 2006. 06. 08. 105-108. pont

⁵¹ Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights. Right to an effective remedy. Updated on 29 February 2024. 14-20. o.

⁵² *Camenzind v. Switzerland*, 1997. 12. 16. 54. pont

⁵³ *Alekseyev v. Russia*, 2010. 10. 21. 99. pont, *Baczowski and others v. Poland*, 2007. 05. 03. 83. pont

az összes hazai jogorvoslati lehetőséget mielőtt az EJEB-hez fordult volna. Az adott államnak kell alaposan bebizonyítania, hogy *de iure* és *de facto* is létezett az adott időintervallumban az indítványozó által igénybevehető és hatékony jogorvoslati eszköz. Ha ezt teljesítette a Kormány, akkor ezt követően a kérelmezőre hárul annak a bizonyítása, hogy a hivatkozott jogorvoslati lehetőséget kimerítette vagy az eset körülményeire tekintettel az nem minősült megfelelő és effektív eszköznek, illetőleg valamely speciális sajátosság jogalapot képezett arra, hogy ezen igénybevételi kötelezettségének ne tegyen az adott ügyben eleget.⁵⁴

⁵⁴ *Communauté Genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*. 143. pont, *Akdivar and others v. Turkey*. 68. pont

A magyar alkotmányjogi panasz – az EJEB esetjogában lefektetett hatékonysági kritériumok tükrében

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogalkalmazási gyakorlatában kialakult és az előző fejezetben bemutatott három legfőbb hatékonysági pillér vizsgálatával állapítható meg, hogy egyes konkrét jogorvoslati eszközök a strasbourgi bíróság esetjogával kompatibilisnek minősülnek-e. Ha a hozzáférhetőség-sikeresség-orvosolhatóság kritériumait az állami szabályozás következtében nem hordozza magán egy jogorvoslat, akkor a Bíróság nem kötelezi az egyéneket arra, hogy megindítsák a hazai inadekvát eljárást.

A több évtizedes bírósági gyakorlatot, valamint az Abtv. módosítását követően végül a két vizsgált döntésben mindhárom alkotmányjogi panaszt hatékonynak minősítette az EJEB, amellyel azt is deklarálták, hogy az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezett eljárás, illetve az adott jogorvoslati eszköz az indítványozók által közvetlenül igénybevehető, magán hordozza a siker ésszerű esélyét és képes minden esetben az alapjogsérelem orvoslására. Ebből adódóan a szubszidiaritás jegyében először a magyar Alkotmánybíróság előtt kell az igényérvényesítéssel megpróbálkoznia a kérelmezőknek.

A német mintára megalkotott és az új Alaptörvény megalkotását követően módosított jogorvoslati eszköz valóban képes egy súlyos alapjogsérelem esetén az adott panasz orvoslására, hiszen az Alkotmánybíróság érdemi határozata jogalapot teremt a konkrét ügyben való perújításra, mely során immáron az eljáró bíróság a döntés fényében köteles az új határozat meghozatalára. A jogalkotó tehát felruházta az Alkotmánybíróságot a panasz orvoslásához szükséges hatáskörökkel, így egy alkotmányjogi panasz a befogadása esetén, *de iure* hatékony jogorvoslati eszköznek fog minősülni. Sajnálatos módon azonban bizonyos, az Emberi Jogok Európai Egyezményében is biztosított alapjogok tekintetében nem nyújt megfelelő jogvédelmet a hazai Alkotmánybíróság. A korlátozott *ratione materiae* következtében egyre több esetben kezd körvonalazódni egy diszkrepancia a hazai alkotmánybírósági gyakorlat és a *Szalontay kontra Magyarország*, valamint a *Mendrei kontra Magyarország* ügyben megfogalmazott állítások között. Jelen fejezetben a Bíróság esetjogában deklarált három pillér vizsgálatával kívánom értékelni a magyar alkotmányjogi panasz hatékonyságát. Ezen felül egyes, az alkotmányjogi panasz jogintézményével kapcsolatos problémaköröket is kívánok, a teljesség igénye nélkül és pusztán példálózó jelleggel bemutatni. Véleményem szerint a prezentált jogi hiátusok, paradoxonok és problematikák elegendőek arra, hogy főszabály szerint ne legyen hatékony jogorvoslati eszköznek tekinthető az alkotmányjogi panasz.

A közvetlen hozzáférhetőség és az érintettség kapcsolata

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a befogadhatósági vizsgálat során, a tagállami jogi normák által garantált jogorvoslatok tanulmányozásával először arra az alapvető kérdésre keresi a választ, hogy közvetlenül hozzáférhetnek-e a sérelmet szenvedett személyek az adott eljárásjogi eszközhöz. A magyar szabályozás az egyes alkotmányjogi panaszokra vonatkozó rendelkezésekben rögzíti ezt a kardinális kérdéskört. Ahhoz, hogy valaki jogosult legyen a szóban forgó alkotmányjogi panaszok benyújtására elsődlegesen érintettnek kell lennie a feltételként előírt bírósági eljárásban. Ennek következtében a közvetlen hozzáférhetőség ezen esetkörökben az egyedi ügyben való érintettségben realizálódik. Az egyedi ügy tényleges jelentését maga az Abtv. konkretizálja az értelmező rendelkezések körében: „*a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás*”⁵⁵.

Ezen megfogalmazásból adódóan a polgári perekben indítványozó lehet a felperes, az alperes, illetve azon személyek, akiknek jogos érdekét érinti az ügyben hozott döntés⁵⁶, míg a büntető ügyekben a terhelt, a sértett, illetve a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban: Be.) 37. §-ban nevesített egyéb, a büntetőeljárásban részt vevő személyek is jogosultnak tekinthetők. A közigazgatási perekben pedig a résztvevő felek minősülnek egyedi ügyben érintett személyeknek.⁵⁷ Természetesen az érintettséget minden személy tekintetében, külön-külön kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, és az esetleges eljárásjogi minőség megváltozása esetén, az egyes pozíciókra is figyelemmel kell lennie az alapjogvédelmi szervnek.⁵⁸ Ezen felül további kötelezettséggént nevesíti a jogszabály, hogy az Alaptörvény által garantált joga, illetve szabadsága sérüljön az indítványozónak a bírósági eljárás folyamán. Nemcsak a természetes személyek, hanem jogi személyek, illetve jogi személyiséggel rendelkező egyéb jogalanyok is élhetnek ezen jogorvoslati eszközzel, azonban ezt csak olyan esetekben tehetik meg, ha természetükből adódóan nemcsak az emberre vonatkozó jogsérelmet állítanak.⁵⁹ A közvetlenség feltétele a három fajta panasz közül leginkább az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott eszközt érintően érvényesül, ugyanis a kérelmezők kivételesen kezdeményezhetik az Alkotmánybíróság előtt az eljárást, ha „*egy alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezéseinek alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés*

⁵⁵ Abtv. 1. § (a) bekezdés

⁵⁶ Bitskey Botond-Török Bernát: Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 129. o.

⁵⁷ Zakariás Kinga: Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022.

⁵⁸ 1/2015. (I. 16.) AB határozat. [9]. pont

⁵⁹ Magyarország Alaptörvénye. I. cikk (4) bekezdés

*nélkül következett be az adott jogsérelem”.*⁶⁰ Míg az előző kettő panasz esetén közvetetten, mégpedig egy adott bírósági eljárásban való alkalmazás folytán valósult meg az alapjogsérelem, addig a *Mendrei kontra Magyarország* döntésben hatékonynak minősített jogorvoslati eszköz közvetlenül egy norma alaptörvény-ellenességéből fakadó jogsértést igyekszik orvosolni.

Ebből adódóan a közvetlen hozzáférhetőség kritériuma mindhárom alkotmányjogi panasz fajtát illetően megvalósul, így az első feltételt tekintve helytállónak minősül a *Szalontay kontra Magyarország* és a *Mendrei kontra Magyarország* ügyekben tett állásfoglalás.

A siker ésszerű esélye és a visszautasítási ráta kérdésköre

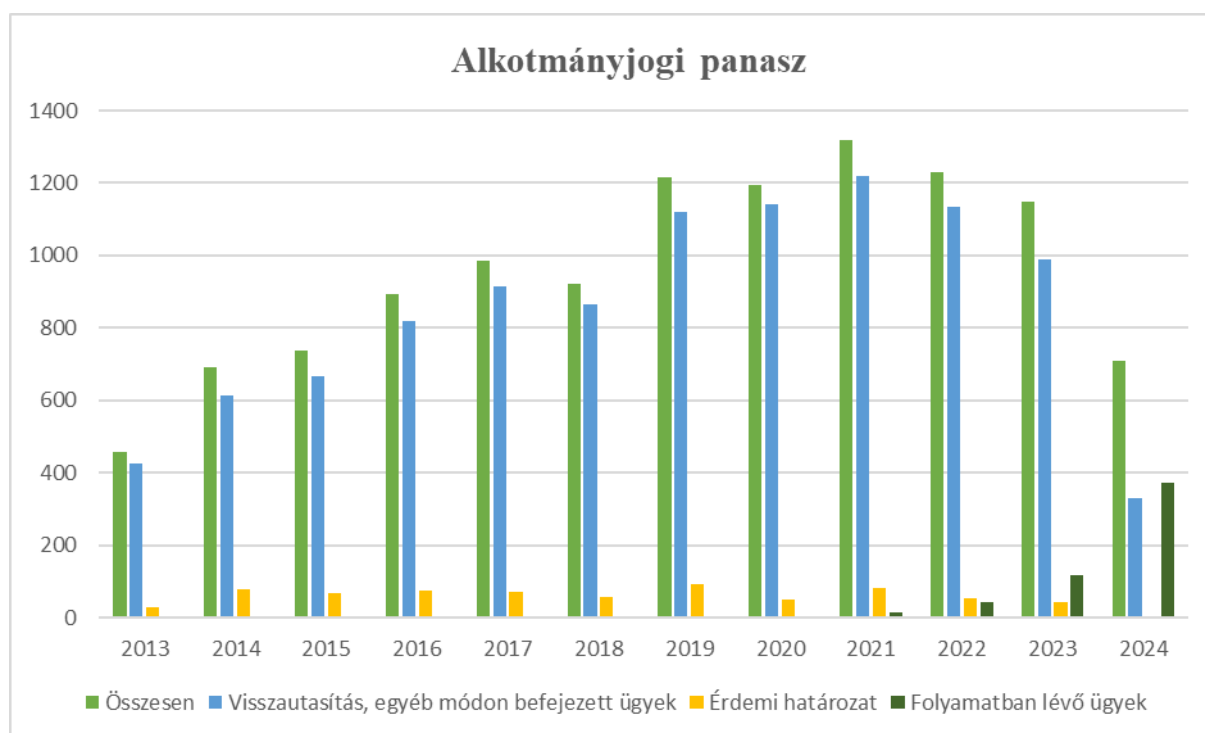
A második hatékonysági kritériumot az a tény valósítja meg, ha egy adott jogorvoslati eljárás végkimenetele (még ha csak az esetek elenyésző részében is) eredményes tud lenni az igényérvényesítő számára. Ahogyan azt az előző fejezetben is prezentáltam, ez a hatékonysági feltétel csak azon esetekben nem képes realizálódni, ha a konkrét eszköz nyilvánvalóan képtelen az alapjogsérelem orvoslására. Ha egy jogorvoslat akár a hazai jogi normák, akár korábbi precedensek hiánya miatt nem hordozza magán a siker ésszerű esélyét, akkor az indítványozó nem köteles megindítani az ineffektív eljárást és közvetlenül az EJEB-hez fordulhat jogvédelemért. Azonban a Bíróság több évtizedes esetjoga szerint, ha csak egyszerűen kétséges az eljárás kimenetele még nem kapnak felhatalmazást az alapjog sérelmet szenvedett egyének arra, hogy nélkülözzék a jogorvoslati eszköz igénybevételét. A pusztán kétely nem eredményezi automatikusan, hogy nem lesz célravezető az eljárás.⁶¹

Ezen, számtalan precedensértékű határozatban kifejtett szempontrendszer alapján érdemes a magyar alkotmányjogi panaszt is tanulmányozni. Az Alkotmánybíróság oldalán közzétett éves ügyforgalmi és statisztikai adatoknak a 2013 és 2024 közötti periódusát analizálva a következő tények állapíthatók meg. Az új Alaptörvény, illetve a módosított Alkotmánybírósági törvény hatályba lépését követő évben összesen 457 alkotmányjogi panasz került benyújtásra, melyből csupán 30 kérelmet bírált el érdemben az Alkotmánybíróság. Tehát már a 2013-as évben visszautasította a panaszok több, mint 90%-át, mely arány sajnálatos módon a mai napig konstans jellemzője a hazai alkotmánybírósági gyakorlatnak. Az ezt követő években az alapjogvédelmi szerv ügyterhe fokozatosan nőtt, így egyre többen vették igénybe a módosított jogintézmény valamely fajtáját. A vizsgált időintervallumra összességében elmondható, hogy minden évben a valódi alkotmányjogi panasz, tehát az Abtv. 27. § által

⁶⁰ Abtv. 26. § (2) bekezdés

⁶¹ *Brusco v. Italy*. 2001. 09. 06., *Vuckovic and others v. Serbia*. 74. pont.

szabályozott jogorvoslati eszközt nyújtották be a legnagyobb számban a kérelmezők. Az új panasztípus azonban ismeretlen, míg a rá vonatkozó jogi normák sokáig homályosak voltak mind a jogsérelmet szenvedett egyének, mind a jogi képviselők számára, illetve bizonytalanság övezte az igénybevételenek a lehetséges eseteit is. Ebből adódóan már a főttkári előkészítő eljárásban visszautasításra került a bírói döntés alaptörvény-ellenessége miatt benyújtott panaszok nagy része, de a befogadási eljárás során is hatalmas mennyiségű panaszt nem bírált el érdemben a hazai Alkotmánybíróság. Mivel az első években relatíve nóvumnak minősült a konkrét eszköz, így sokan a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a szervre negyedfokú bíróságként tekintettek és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányában, valójában a jogerős bírósági határozat ismételt vizsgálata érdekében nyújtották be az alkotmányjogi panaszt.⁶² Az ehhez hasonló indítványok a 3268/2012. (X. 4.) AB végzés [28]. pontjában foglaltakra hivatkozva szisztematikusan visszautasításra kerültek.



1. ábra Az alkotmányjogi panaszok elintézése 2013-2024

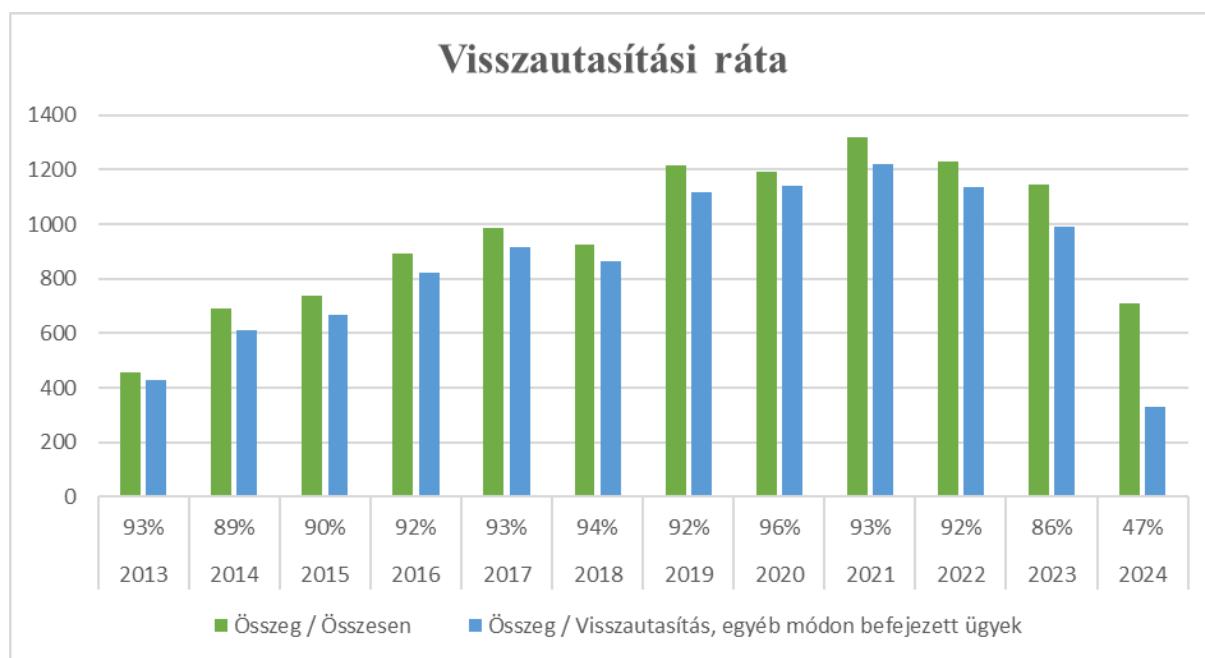
Az 1. ábrán⁶³ szemléltetett adatok alapján az Alkotmánybíróság ügyterhét vizsgálva⁶⁴ egy kulcsfontosságú tendencia figyelhető meg: a *Szalontay kontra Magyarország* és a *Mendrei*

⁶² Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. szakasza szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014. évi 5. szám, 224-238. o.

⁶³ A szerző által szerkesztett ábra.

⁶⁴ Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2023. https://media.alkotmanybirosag.hu/2024/01/2023_12_31_alkotmanyjogi_panaszok.pdf (Letöltve: 2024. szeptember 20.), Összefoglaló a 2023 évi negyedik negyedéves és éves ügyforgalmi és statisztikai adatokról.

kontra Magyarország ügyekben deklarált rendelkezéseket követően (2018 után) több, mint 1000 alkotmányjogi panaszt nyújtottak be évente az indítványozók. Ebből adódóan még inkább bonyodalmassá vált a jogkereső személyek számára, hogy mely esetekben kötelesek élni ezen jogorvoslati lehetőséggel, így a Bíróság által hozott döntés miatt a rendes jogorvoslati eljárásban hozott határozatot követően a biztonság kedvéért minden esetben, automatikusan a magyar Alkotmánybírósághoz fordultak jogvédelemért. 2019-ben 1214 alkotmányjogi panaszt nyújtottak be összesen, melyből csak 92 esetben született érdemi határozat. A 90% feletti visszautasítási ráta, így a Bíróság döntéseit követően is következetesen jellemezte az Alkotmánybíróság jogalkalmazási tevékenységét⁶⁵ (lásd: 2. ábra⁶⁶).



2. ábra Az alkotmányjogi panaszok visszautasítási aránya

A két ábra tökéletesen prezentálja, hogy a beadott alkotmányjogi panaszok hány százaléka kerül visszautasításra, illetve milyen elenyésző számban zárul érdemi határozattal az alkotmányjogi panasz eljárás. A hivatkozott statisztikai adatok csak az érdemi határozatok számára fókuszálnak, így az ábrák nem jelenítik meg az elfogadott kérelmek valós számát, amelyek az ábrázolt értékeknél csekélyebb mennyiséget alkotnak. Az Alkotmánybíróság 2022-ben semmisítette meg a legtöbb bírói döntést (szám szerint 32-t), amely az évben összesen

<https://alkotmanybirosag.hu/osszefoglalo-a-2023-evi-negyedik-negyedeves-es-eves-ugyforgalmi-es-statisztikai-adatokrol/> (Letöltve: 2024. szeptember 20.)

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ A szerző által szerkesztett ábra.

benyújtott panaszoknak (1231 darab) mindössze 2,6%-a volt.⁶⁷ A többi évben a bírói döntések kevesebb esetben kerültek megsemmisítésre, azonban az eljárás eredményessége tekintetében hasonló arányokat szemlélteknek a hivatalos adatok⁶⁸.

Az ismertetett statisztikák, konkrét adatok és tények alapján általánosságban megállapítható, hogy az EJEK esetjogában rögzített elvek szerint hatékony jogorvoslatnak minősül a magyar alkotmányjogi panasz, hiszen mindhárom típusa szerinti eljárás képes kedvező eredménnyel zárulni az indítványozó számára. Ezen sikeres végkimenetel ugyan relatíve kevés esetben valósult meg a vizsgált periódusban, azonban a nyilvánvalóan sikertelen jelzőt nem alkalmazhatjuk a jellemzés során. Ennek következtében a kivételes eseteket leszámítva a második hatékonysági feltételt is képes teljesíteni a hazai jogintézmény, így az indítványozók kötelesek a magyar Alkotmánybíróság előtt is érvényesíteni az alapvető joguk sérelmével összefüggésben keletkezett igényüket. A kifejezetten magas visszautasítási ráta és az eredményes panaszok csekély mennyisége ugyan nem befolyásolja a Bíróság jogalkalmazási gyakorlata alapján az alkotmányjogi panasz hatékonyságát, azonban évről évre csökkenti a jogintézménybe vetett társadalmi, illetve az Alkotmánybíróság iránt érzett intézményi bizalmat.

Alapjogsértő intézkedések dilemmája

Az Abtv. 27. §-a csak „*az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés*” tekintetében jogosítja fel a kérelmezőt a valódi alkotmányjogi panasz benyújtására.⁶⁹ *Argumentum a contrario*, az eljárás során hozott egyéb alapjogsértő intézkedések, döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján nem realizálódhat. Ezen hiátus főként a büntetőeljárás során hozott határozatok esetén számottevő. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése óta több kérelmet is benyújtottak a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedések alaptörvény-ellenessége következtében, azonban az összes indítvány érdemi vizsgálat nélkül, már az eljárás első szakaszában visszautasításra került. A visszautasítást az Alkotmánybíróság minden esetben azzal indokolta, hogy ezen kényszerintézkedések tárgyában hozott határozat nem a büntetőjogi főkérdést érinti és nem zárja le érdemben a konkrét eljárást. Ezen állítást a 3002/2014. (I. 24.) AB végzésben fejtette ki részletesebben az alapjogvédelmet ellátó szerv, melyben többek között deklarálta, hogy egy büntetőügyben csak azon határozat tekinthető az

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Megjegyzés: a 2. ábrán a 2023-as és 2024-es adatokat illetően eltérés figyelhető meg: ez a differencia a még folyamatban lévő ügyek magas számának köszönhető, hiszen a beadott alkotmányjogi panaszok lehet nem a beadás évében kerülnek elbírálásra.

⁶⁹ Abtv. 27. § (1) bekezdés

ügy érdeméről szóló döntésnek, amelyben a vád tartalmi elbírálásáról döntenek, tehát a felmentő és a bűnösséget megállapító ítélet képezheti elsősorban az Abtv. 27. § által benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyát.⁷⁰

Ezen felül bizonyos eljárást lezáró végzések (például az eljárást megszüntető végzés) alaptörvény-ellenessége is vizsgálható az Alkotmánybíróság által, azonban a büntetőeljárás során hozott egyéb döntések tekintetében a jogalkotó nem ad lehetőséget az alkotmányjogi panasz benyújtására. A precedensértékű végzés a megalkotása óta több visszautasítás közvetlen hivatkozási alapjaként szolgált, így a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedéseket mai napig mindössze „közbenső határozatnak”⁷¹ tekinti a szerv.⁷²

A személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedések szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények következtében folytatott eljárás során foganatosíthatók a terhelttel szemben abban az esetben, ha ezen személy az adott bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható vagy vádat emeltek ellene és az elérni kívánt eljárási cél csak az intézkedés elrendelésével valósítható meg.⁷³ A kényszerintézkedés alkalmazásával azonban szükségszerűen együtt jár az Alaptörvény IV. cikkében és az Egyezmény 5. szakaszában deklarált szabadsághoz és személyi biztonságához való jog korlátozása. Ennek következtében, ha az intézkedés elrendeléséről szóló határozat nem az eljárásjogi szabályok megtartásával és/vagy nem a szükségesség-arányosság követelményének a figyelembevételével került megalkotásra, akkor a döntés alapjogsértő jelleggel bírhat. A kényszerintézkedések foganatosításának indoka valamely, a büntetőeljárási kódexben megfogalmazott cél (bűnisméltés megakadályozása, bizonyítás megnehezítésének megakadályozása, terhelt jelentlétének biztosítása⁷⁴, stb.) garantálása lehet, azonban a gyakorlatban sokszor megalapozatlanul és mindössze krimináltaktikai okokból rendelik el, illetve hosszabbítják meg ezen intézkedéseket. A Bíróság több esetben is elmarasztalta Magyarországot a letartóztatások során realizált alapjogsérelem miatt⁷⁵, ennek ellenére a jogalkotó nem ruházta fel az Alkotmánybíróságot az említett személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedések alkotmányossági felülvizsgálatára. Ennek következtében a sérelmet szenvedett személy alkotmányjogi panasz benyújtása nélkül, közvetlenül fordulhat a Bírósághoz jogvédelemért.

⁷⁰ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés [18]. pont

⁷¹ 3036/2013. (II. 12.) AB végzés [6]. pont

⁷² 3476/2021. (XI. 12.) AB végzés [22]. pont, 3335/2021. (VII. 23.) [7]. pont, 3147/2021. (IV. 22.) AB végzés [20]. pont, 3025/2021. (I. 28.) AB végzés [8]. pont, 3067/2023. (II. 16.) AB végzés [15]. pont

⁷³ a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 276. § (1) bekezdés

⁷⁴ Be. 276. § (2) bekezdés

⁷⁵ *X. Y. v. Hungary*. 2013. 03. 19., *Hagyó v. Hungary*. 2013. 04. 23., *Baksza v. Hungary*. 2013. 04. 23.

Lévay Miklós egy 2014-es párhuzamos indokolásban (melyhez Paczolay Péter alkotmánybíró is csatlakozott) jogorvoslati hiátusként jellemezte a problematikát és szorgalmazta, hogy a szabályozási disszonanciát az Abtv. rendelkezéseinek módosításával és a szóban forgó intézkedések tekintetében alkotmánybíróági kontroll megteremtésével orvosolja a jogalkotó.⁷⁶ Sajnálatos módon ezen jogi hiány továbbra is fennáll a magyar jogorvoslati rendszerben, azonban a marasztaló ítéletek számának növekedésével és az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos jogalkalmazói szemlélet változásával mindinkább indokoltá válik az Abtv. releváns szakaszainak a módosítása.

A nem alaptörvény-ellenes alapjogsérelem paradoxonja

Magyarország Alaptörvénye az Állam című fejezetében rendelkezik az Alkotmánybíróság feladatairól és ruházta fel a 24. cikkben nevesített kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges hatáskörökkel az Alkotmánybíróságot. Az alkotmánybíróági kontroll során a szerv egyedül az egyes döntések és jogi normák Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja.⁷⁷ A hazánkban is ratifikált nemzetközi egyezményekkel, illetve más jogszabályokkal való egyezés vizsgálatára egy egyedi ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz eljárás során már nincsen feljogosítva a legfőbb alapjogvédelmi szerv. Ebből következően, ha egy regionális vagy nemzetközi szervezet jogi rendelkezései vagy jogalkalmazói gyakorlata értelmében alapjogsérelemként értékelendő egy konkrét tényállás, de az Alaptörvény alapján, ugyanazon tevékenység legálisnak tekintendő, egy olyan kollízió keletkezik, melynek objektív megoldását nem tudja megállapítani az Alkotmánybíróság.

Ezen alapjogi paradoxon ugyan a tagállamok jogharmonizációs kötelezettsége miatt meglehetősen ritkán és kivételesen található meg a hazai jogrendszerekben, azonban az esetleges előfordulása esetén még inkább nehézkessé válik az alapvető jogaiban vagy szabadságaiban megsértett jogalany igényérvényesítése. Ezen állításomat a *Varga Sándor és mások kontra Magyarország*⁷⁸ ügyben hozott ítélet is alátámasztja. A Bíróság négy indítványt bírált el együttesen, melyekben a kérelmezők a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélkül, tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésük következtében az Emberi Jogok Európai Egyezményének a 3. cikkében deklarált alapvető joguk sérelmét állították. Az elítéltek állítása szerint a feltételes szabadság kizárásával a jogalkalmazó és ezáltal a Magyar Állam embertelen és megalázó büntetést szabott ki, mellyel gyakorlatilag megfosztották a terhelteket

⁷⁶ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés [32] – [33]. pont

⁷⁷ Magyarország Alaptörvénye. 2011. április 25. 24. cikk (2) bekezdés

⁷⁸ *Sándor Varga and others v. Hungary*. 2021. 06. 17.

a szabadulás valódi reményétől.⁷⁹ Többek között hivatkoztak a *Magyar László kontra Magyarország*⁸⁰ ügyben hozott marasztaló ítélet rendelkezéseire is, melyben a Bíróság a negyven év után kérelmezhető kötelező kegyelmi eljárás hosszának huszonöt évre való redukálását szorgalmazta a magyar jogalkotótól. Az indítványozók kiemelték, hogy ugyan a marasztaló ítélet előírásait mai napig nem teljesítette az Állam, azonban időintervallumtól függetlenül, kínzásnak, illetve embertelen bánásmódnak minősülő büntetésként tekintenek a szankcióra.⁸¹ A kérelmezők közül hárman alkotmányjogi panaszt is benyújtottak az ügyben, azonban a Bíróság általi vizsgálat idejére még nem döntött az Alkotmánybíróság a konkrét eseteket illetően. A Kormány ebből adódóan a hazai jogorvoslati lehetőségek ki nem merítése következtében kérelmezte az indítványok visszautasítását, azonban a kötelezettségeként előírt bizonyítási teher teljesítése során nem azt bizonyította, hogy az alkotmányjogi panasz *in concreto* miért minősült kimerítendő jogorvoslati eszköznek, hanem a *Mendrei kontra Magyarország* döntésben megfogalmazott rendelkezésekre való hivatkozással tanúsította, hogy effektívnek tekinthető a panasz.⁸² A tények vizsgálata, illetve az adott eszköz tekintetében megvalósuló hatékonysági kritériumok bemutatása helyett, pusztán egy precedensre való hivatkozással az indítványozókra hárították az ellenkező bizonyításának a terhét. Véleményem szerint egy ilyen kulcsfontosságú eljárásjogi többletkötelezettségnek a sérelmet szenvedett Félre való hárítása ellentétes a nemzetközi szervezet céljaival.

Az indítványozók szerint a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést illetően nem hordozza magán a siker ésszerű esélyét az alkotmányjogi panasz, hiszen pont az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdése teremti meg a jogalapot a büntetés kiszabására.⁸³ Ebből adódóan nyilvánvalóan sikertelen eredménnyel zárulna az eljárás, így ezen esetköröket illetően nem valósul meg a hatékonyság egyik szignifikáns pillére. A Bíróság az indítványozókkal értett egyet és kiemelte, hogy az Alaptörvény *expressis verbis* tartalmazza a jogosultságot ezen szankció alkalmazására, így egy panasz benyújtását követően nem lesz képes orvosolni az alapjogsérelmet a magyar Alkotmánybíróság.⁸⁴ Ennek következtében a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása miatt megvalósuló alapvető jogsértések esetében, közvetlenül fordulhatnak a Bírósághoz a sérelmet szenvedett jogalanyok.

⁷⁹ Uo. 41. pont, 3492/2023. (XII. 1.) AB végzés. [5]-[6]. pont

⁸⁰ *László Magyar v. Hungary*. 2014. 05. 20.

⁸¹ *Sándor Varga and others v. Hungary*. 41. pont

⁸² Uo. 24. pont

⁸³ Magyarország Alaptörvénye. IV. cikk (2) bekezdés: „Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.”

⁸⁴ *Sándor Varga and others v. Hungary*. 34. pont

A bemutatott ügy az alkotmányjogi panasz még egy esetkörben fennálló ineffektivitása mellett rávilágított arra a tényre is, hogy a nem megfelelő vagy nem teljes mértékben megalapozott döntésekre/precedensekre való hivatkozással megfordítható a bizonyítási teher és sajnálatos módon még inkább növelhető az állam és az indítványozó közötti aszimmetria.

A közhatalom „egyéb” aktusai – a közigazgatási határozatok megtámadhatósága

Az Abtv. releváns rendelkezései alapján (a kivételes alkotmányjogi panasz esetkörét leszámítva) csak az egyedi ügyben érintett személyek, illetve szervezetek fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz egy esetleges alapjogsérelem esetén. Ebből adódóan az alkotmányjogi panasz eljárást meg kell előznie egy bírósági eljárásnak is ahhoz, hogy érdemben elbírálhassa az Alkotmánybíróság a konkrét kérelmet. A magyar szabályozás ezen elmulaszthatatlan eljárásban alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály vagy pedig az adott eljárás érdemében hozott döntés vagy azt befejező egyéb döntés alapjogsértő jellege esetén ad lehetőséget az utólagos alkotmányossági kontroll kezdeményezésére. A jogalkotó azonban az egyéb hatósági döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálatára nem ad közvetlenül lehetőséget az Alkotmánybíróság számára. Az indítványozói jogosultsággal rendelkező jogalanyok, így egy közigazgatási határozat által előidézett alapjogsértés esetén nem kérelmezhetik közvetlenül az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárást. Mivel az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény biztosítja a közigazgatási határozatok jelentős részének a bíróság általi felülvizsgálatát, így a bírósági út igénybevétele után, közvetetten kérelmezhetik a sérelmet szenvedett jogalanyok az adott alapjogsértő közhatalmi döntés megsemmisítését az Alkotmánybíróságtól. A valós problematika, így az Ákr. hatály alá nem tartozó⁸⁵, egyéb közigazgatási eljárásokban hozott döntések tekintetében merül fel voltaképpen. Az Ákr. tárgyi hatálya alá nem tartozó eljárásokra vonatkozó speciális szabályozás ugyan teret enged a bírósági kontrollra, azonban sok esetben mindössze harmadfokú jogorvoslati lehetőségként vehető igénybe a bírósági eljárás. Az állításomat legtökéletesebben a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ve.) által kialakított jogorvoslati rendszer prezentálja. A Ve. 221. § (1) bekezdése alapján a választási bizottság elsőfokú határozata ellen fellebbezés nyújtható be az elbírálásra jogosult szervhez (pl.: területi választási bizottság, Nemzeti Választási Bizottság), mely szerv

⁸⁵ az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 8. § (1) bekezdés

másodfokú határozata ellen bírósági felülvizsgálati kérelem kezdeményezhető.⁸⁶ Ebből adódóan csak a bírósági eljárásban meghozott, harmadfokú határozat közlését követően fordulhat jogvédelemért az Alkotmánybírósághoz a sérelmet szenvedett jogalany. Ennek következtében általánosságban azt lehet megállapítani, hogy közvetetten, de a magyar jogrendszer is lehetőséget ad a közigazgatási határozatok alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára, viszont bizonyos esetekben csak a harmadfokú határozatot meghozó bíróság általi felülvizsgálatot követően kap felhatalmazást a szerv az alapjogvédelmi eljárás lefolytatására.

A többrétű és komplex szabályozás ellenére, egyes konkrét közigazgatási határozatokat illetően mégsem tekintette hatékonynak a magyar jogorvoslati rendszert és az alkotmányjogi panasz jogintézményét az Emberi Jogok Európai Bírósága. A *Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország* 2022-es ügyben két kérelmező az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény egyes rendelkezéseinek az alaptörvény-ellenességét vitatta. A nevesített jogszabály a nemzetiégi választópolgárok részére a következő lehetőségeket biztosította az országgyűlési választásokon: a nemzetiégi választópolgárként szereplő választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiégi listára vagy ennek hiányában egy pártlistára szavazhatott.⁸⁷ A kérelmezőknek így választaniuk kellett, hogy mely listára adják le a konkrét szavazatukat. Egy nemzetiégi lista azonban csak a kedvezményes kvóta elérése esetén szerezhette mandátumot az Országgyűlésben, melyet egy lista sem tudott a 2014-es választásokon abszolválni. A nemzetiégi választópolgárként regisztrált kérelmezők a regisztrációs adminisztratív eljárás jogalapjául szolgáló jogszabályi rendelkezésekre vonatkozóan állították a választójoguk megsértését, így sem a választási bizottsági határozat elleni fellebbezés, sem a szavazatszámláló bizottság határozata elleni kifogás nem minősült megfelelő jogorvoslati eszköznek az alapjogsérelmük orvoslására, hiszen az csak a választási szabályokkal ellentétes hatósági döntés esetén volt benyújtható.⁸⁸ Ennek következtében a Bíróság megállapította, hogy a kérelmezők az alkotmányjogi panasz igénybevétele nélkül, közvetlenül fordulhattak a nemzetközi bírói fórumhoz.

Ha a jogalkotó biztosította volna, hogy az indítványozó közvetlenül megtámadhassa az Alkotmánybíróság előtt a döntés alapjául szolgáló alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést, akkor a szubsidiaritás nemzetközi jogi elvének betartásával, hazai szinten is orvosolható lett volna az alapjogsérelmük. Ez a precedens is rávilágított az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos szabályozás hiányos és hibás voltára, valamint egy újabb esetkört is

⁸⁶ a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény. 222. § (1) bekezdés

⁸⁷ az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény. 12. § (2) bekezdés

⁸⁸ *Bakirdzi and E. C. v. Hungary*. 2022. 11. 10. 31-34. pont

nevesített, amelyben nem tekinti a strasbourgi fórum hatékony jogorvoslatnak a magyar alkotmányjogi panaszt.

A polgári peres eljárások elhúzódásának a kérdése: a Szaxon kontra Magyarország ügy gyakorlati relevanciája

A *Szalontay kontra Magyarország* és a *Mendrei kontra Magyarország* precedensértékű határozatokban megfogalmazott állításoknak a gyakorlatban felvetett problémáit a *Szaxon kontra Magyarország* ügyben⁸⁹ hozott döntés prezentálja a legmegfelelőbbben. Az indítványozó a válóperének az elhúzódása következtében azt állította, hogy sérült az Egyezmény 6. § (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való alapjoga. Az indítványozó és a jogi képviselője (dr. Karsai Dániel) szerint ugyan a házassági bontóper pár hónap alatt befejeződött, de a vagyoni jogi pert nem tudták ésszerű határidőn belül, jogerős határozattal lezárni a magyar bíróságok. Ezen konkrét perben a keresetlevelet 2009-ben nyújtották be a Tatabányai Törvényszéken azonban csak 10 évvel később, 2019 márciusában hozta meg az ítéletet elsőfokon a bíróság.⁹⁰ A döntés fellebbezés következtében csak 2020 októberében emelkedett jogerőre. Ezután az indítványozó felülvizsgálati eljárást kezdeményezett a Kúria előtt, melynek az első és a másodfokú ítéletet helybenhagyó határozatát követően az Alkotmánybírósághoz fordult jogvédelemért.⁹¹ 2021. augusztus 29.-én Szaxon József Attila alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyet 2022. június 13.-án visszautasított az Alkotmánybíróság.⁹² Ezt követően, az előírt határidőn belül, az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt próbálta meg az igényét érvényesíteni, azonban az indítványát az EJEE 35. § (1) bekezdésére hivatkozva visszautasították, melyet azzal érveltek, hogy az indítványozó nem merítette ki az összes hazai jogorvoslati lehetőséget és ezáltal nem fogadható be a kérelme. Az indokolást olvasva felmerül a kérdés, hogy a fellebbezést, a Kúria előtti felülvizsgálatot és az alkotmányjogi panaszt követően mely jogorvoslati eszközt kellett volna igénybe vennie a kérelmezőnek ahhoz, hogy a panaszát érdemben elbírálják. Erre a választ egy korábbi, a Magyar Államot elmarasztaló ítéletben lelhetjük meg.

A *Gazsó kontra Magyarország* ügyben⁹³ az indítványozó a hat évig és két hónapig tartó munkaügyi jogvitája következtében állította, hogy sérült a tisztességes eljáráshoz való joga, valamint nem állt rendelkezésére olyan hatékony jogorvoslat, amely az eljárás felgyorsítását

⁸⁹ *Szaxon v. Hungary*. 2023. 03. 21.

⁹⁰ *Szaxon v. Hungary*. 6. pont

⁹¹ Uo.

⁹² *Szaxon v. Hungary*. 7. pont

⁹³ *Gazsó v. Hungary*. 2015. 07. 16.

eredményezhette volna.⁹⁴ A Bíróság mindkét alapjog sérelem fennálltát deklarálta és az indítványozónak fizetendő kártérítés mellett kötelezte Magyarországot, hogy vezessen be egy olyan hatékony jogorvoslati eszközt a hazai jogrendszerbe, amely a polgári peres eljárások elhúzódásának a megelőzését, illetve vagyoni kompenzációt tud biztosítani a sérelmet szenvedett Fél számára.⁹⁵ A Bíróság felhívása következtében, valamint a jogkereső állampolgárok tisztességes eljáráshoz való jogának a kiteljesítése érdekében⁹⁶, illetve a Bíróság elveivel összhangban álló hatékony jogorvoslati eszköz létrehozása céljából⁹⁷ a jogalkotó elfogadta és kihirdette a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvényt (továbbiakban: Pevtv.). Ezen jogszabályban pontosan meghatározták, hogy mely időtartam (hatvan hónap) minősül ésszerű határidőnek, definiálták a polgári peres eljárás kezdő és befejező napját, valamint deklarálták, hogy mely feltételek teljesülése esetén tarthat igényt a sérelmező a vagyoni elégtételre.⁹⁸ Az új jogorvoslat tehát egy objektív időintervallum átlépése esetén, nem vagyoni kártérítés garantálásával képes a panaszt orvosolni és megfelelő elégtételt nyújtani az alapvető jogában megsértett peres Félnek.

A törvény 2022. január elsején lépett hatályba, míg a *Szaxon kontra Magyarország* ügyben az indítványozó 2021. augusztus 29.-én nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz az alkotmányjogi panaszt. Annak ellenére, hogy a polgári peres eljárások ésszerű határidőt meghaladó időtartama esetén az új és hatékonynak minősített jogorvoslati eszközt szabályozó törvény majdnem félévvel később lépett hatályba, mint amikor az alkotmányjogi panaszt benyújtották, az EJEB azt a konklúziót vonta le az ítéletében, hogy a Pevtv. által garantált jogorvoslati lehetőséget kellett volna igénybe vennie az indítványozónak. A Bíróság azzal érvelt, hogy a peres eljárások elhúzódása esetére egy kompenzációs jóvátételt garantáló eszközt tekintenek hatékony jogorvoslatnak az ítélkezési gyakorlatuk alapján. Mivel az alkotmányjogi panasz nem biztosít az eljárások során az ésszerű határidő megsértése esetén vagyoni elégtételt, illetve ezen alapjog sérelmet illetően képtelen a panasz orvoslására, így a Pevtv. által szabályozott eszköz minősül az egyetlen hatékony jogorvoslatnak ezen ügyekben. A szubszidiaritás és a tagállamok széles mérlegelési jogkörének jegyében, valamint azon tény

⁹⁴ *Gazsó v. Hungary*. 3. pont

⁹⁵ *Gazsó v. Hungary*. 7. pont.

⁹⁶ a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény, Preambulum

⁹⁷ T/16218. számú törvényjavaslat indokolással – a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről. Általános indokolás.

⁹⁸ Pevtv. 2.- 3. §, 6. - 8. §

következtében, hogy a törvény hatálybalépését követő 4 hónapon belül az indítványozó nem nyújtott be megfelelő jogorvoslatot, a Bíróság visszautasította az indítványt.⁹⁹

Ezen ügy tökéletesen reprezentálja a Bíróság ítélkezési gyakorlatának a magyar alkotmányjogi panasszal kapcsolatos jelenlegi tendenciáját: az indítványozók többsége a *Szalontay kontra Magyarország* és a *Mendrei kontra Magyarország* ügyekben hozott döntések következtében az alkotmányjogi panasz benyújtását követően fordulnak a Bírósághoz, azonban a konkrét jogesetek egyre inkább ezen jogintézmény hiátusaira világítanak rá. Ezen hiányosságoknak köszönhetően pedig egyre több jogkereső állampolgár esik el az igényérvényesítéstől, valamint attól a lehetőségtől, hogy az ügyét érdemben bírálja el az EJEB. Az ehhez hasonló eljárásjogi hibák elkerülése végett a Bíróságnak érdemes lenne megváltoztatni a magyar alkotmányjogi panasszal kapcsolatos álláspontját, mielőtt az rögzülne a gyakorlatban és az Emberi Jogok Európai Egyezményének céljaival és szellemiségével ellentétesen más sérelmet szenvedett személyek is elesnének a Bíróság által nyújtott jogvédelemtől.

⁹⁹ *Szaxon v. Hungary*, 35. pont, 43. pont, 48. pont és 49. pont

Follow or Distinguish? Változtatás a „*stare decisis et non quieta movere*” alapelv jegyében

A Bíróság az ítélkezési tevékenysége során az Emberi Jogok Európai Egyezményének és a Kiegészítő Jegyzőkönyvekben foglalt rendelkezéseknek tulajdonít jogi kötőerőt és ezen jogforrásokra alapozva szolgáltat igazságot az indítványozók számára. A konkrét szabályozási módszereket, a különböző ügyekben megjelenő hasonló tényállásokkal kapcsolatos álláspontot és az egyes kérdésekben alkalmazandó elveket azonban a Bíróság a több évtizedes joggyakorlata alapján határozza meg. Így lényegében az angolszász jogi kultúrákban jellemző precedensrendszer alakult ki a Bíróság ítélkezése során. Ezen esetjogi felfogás leginkább a korábbi határozatokhoz társított jogi kötőerőben tér el a hazánkban és az európai országokban jellemző kontinentális rendszertől. A precedensrendszerekben és így a Bíróság gyakorlatában a „*stare decisis et non quieta movere*” - alapelv alapján hasonló tényállások, illetve azonos megoldandó jogi problémák esetén a Bíróság a korábban meghozott döntéseitől nem térhet el és köteles ugyanazon módszer alapján azonos konklúziót levonni (*follow*) vagy részletesen indokolnia kell, ha attól bármilyen oknál fogva eltérően kíván rendelkezni (*distinguish*).¹⁰⁰

Napjainkban az angolszász jogrendszerekben a „*stare decisis*” elvre nem, mint egy „*megváltoztathatatlan parancs*”¹⁰¹, hanem egy olyan jogi eljárásmódként tekintenek, amely szerint, ha egy korábbi döntés kivitelezhetetlen, nem megfelelően indokolt vagy egyéb jelentős hiányosságokban szenved, akkor teret engednek a jogalkalmazónak a változtatásra.¹⁰² Ezen szemléletmód alapján végzi az ítélkezési tevékenységét a Bíróság is, amely a korábbi döntéseitől való eltérést két eljárásjogi technika alkalmazásával valósítja meg.¹⁰³ Az első és legtöbbször használt módszer az úgynevezett „*distinguish*” technika, amely során ha a korábbi ügghöz képest az új eset több vagy bármely releváns elemében eltér, akkor az új döntés során megfelelő indokolással ellátva más határozatot fog hozni a Bíróság.¹⁰⁴ A másik, kevésbé alkalmazott metódus az „*overruling*”, amely során a jogalkalmazó *expressis verbis* deklarálja, hogy az eddig követett joggyakorlat helyett a kérdésben immáron egy más jogi álláspontot képvisel és ezt követően más jogi módszer szerint fogja az elé kerülő ügyeket elbírálni.¹⁰⁵ Az első technikát rendszeresen alkalmazza a Bíróság: a hatékony jogorvoslathoz való jog és a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése kérdésében hozott elvi szintű határozatoktól a bírúk

¹⁰⁰ Neil M. Gorsuch: A Republic If You Can Keep It. New York, Crown Forum, 2019. 215. o.

¹⁰¹ „*inexorable command*” Seminole Tribe of Fla. v. Florida, 517 U.S. 44 (1996). 63. o.

¹⁰² Smith v. Allwright, 321 U. S. 649 (1944).

¹⁰³ Tóth J. Zoltán: A strasbourgi bíróság jogértelmező tevékenysége. Jogtudományi Közlöny, 5. szám, 2022. 181-190. o.

¹⁰⁴ Uo.

¹⁰⁵ Uo.

eltérhetnek és el is térnek az ügyek közötti kardinális különbségek következtében. Mivel a 46 Résztes Állam jogrendszere és – a dolgozat konkrét témájára összpontosítva – a rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök tagállamonként különböznek így, ha főszabályként bármit is megállapít a Bíróság, az indítványokba foglalt ténybeli és jogi kérdések közötti differenciák következtében számos esetben eltérnek a „*stare decisis*” jogelv érdekében rögzült gyakorlattól. Ezzel szemben a második és „radikálisabb” technikával csak ritkán élnek a jogalkalmazók és általában valamely jelentős politikai vagy társadalmi változás esetén döntenek egy más jogi szemléletmód kialakításáról.¹⁰⁶

A precedensrendszer működésének alapelveiből adódóan, így a jogi gyakorlat alapvetően a későbbi határozatokban hivatkozási alapul szolgáló, az egyes ügyekben megfogalmazott rendelkezéseken, elveken és álláspontokon keresztül formálódik. Ennek következtében mielőtt a *Szalontay kontra Magyarország* és a *Mendrei kontra Magyarország* ügyekben deklarált jogalkalmazói szemlélet minél nagyobb precedens erővel rendelkezne, érdemes lenne a Bíróságnak változtatnia az álláspontján, illetve a joggyakorlatán. A „*distinguish*” jogalkalmazási technika alkalmazásával a kivételt képező jogesetekre vonatkozóan ugyan kiküszöbölhetők lennének az egyes tényállásbeli különbségek, azonban a két vizsgált határozat közlését követő periódusban egyre több esetben tértek el a döntésekbe foglalt megközelítéstől és minősítették ineffektívnek a magyar alkotmányjogi panasz jogintézményét. A kivételek és az eltérések növekedésével egyre több jogalkalmazói dilemmát okoztak és egyre inkább megkérdőjelezhetővé váltak a strasbourgi bíróság állításai. Ezen tények következtében véleményem szerint az „*overruling*” technika alkalmazása lenne az optimális megoldás a Bíróság részéről. A javaslat ámbár drasztikusnak tűnhet, azonban az Európa Tanács szellemiségével egyező, eredményes bírósági gyakorlat érdekében érdemes lenne változtatni az elmúlt évek során kialakult állásponton és ajánlott lenne visszatérni a két határozat előtti jogalkalmazási módszerhez. A dolgozatban prezentált és az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos szabályozási disszonanciák, jogi hiátusok, valamint diszkrepanciák következtében célszerű lenne *expressis verbis* deklarálnia a Bíróságának, hogy ezen jogorvoslati eszköz hatékonysága minden alkalommal a konkrét tényállás és az állított alapjog függvényében lenne értékelendő, hiszen sok esetben nem nyújt sem elvben, sem a gyakorlatban valós jogvédelmet a jogalanyok számára. A Bíróság a hatékonysági kritériumok megállapítása során ugyan az esetről esetre való vizsgálatot általános elvként rögzítette, azonban a magyar

¹⁰⁶ Uo.

indítványok elbírálásakor mindig ezen általános jogalkalmazási elv szerinti vizsgálatnak kellene prioritást élveznie a két precedensre való hivatkozás és visszautalás helyett.

A javasolt szemléletmód alkalmazása nem lenne újdonság a Bíróság esetjogában, hiszen több tagállam alkotmányjogi panasza tekintetében vesz igénybe hasonló jogalkalmazási technikát az EJEB. Azon tagállamok, melyek jogorvoslati rendszerében megtalálható ezen alapjogvédelmi eszköz, azonos célkitűzés megvalósítása végett hozták létre a jogintézményt. A cél az Alkotmányokban rögzített elvek, alapjogok és szabadságok, valamint a jogosultságok alanyainak, azaz az egyéneknek a legmagasabb szintű védelme. Az elérni kívánt cél tehát minden esetben megegyezik egymással, azonban a jogintézményt szabályozó egyes jogi normák már jogrendszer specifikus eltéréseket jelenítenek meg.

Ebből adódóan a Bíróság eltérő megközelítést alkalmaz a Részes Államok alkotmányjogi panaszainak a hatékonyságának vizsgálata során. A Bíróság gyakorlatában az egyik alapvető szemlélet a szerb alkotmányjogi panasszal kapcsolatos felfogás. Ezen állam jogintézményét illetően a következő jogalkalmazási technikát alakította ki az EJEB: főszabály szerint minden egyes esetben hatékony hazai jogorvoslatnak és ennek következtében az indítványozó által kimerítendő eszköznek tekinti a panaszt. A Bíróság a *Vincic és mások kontra Szerbia*¹⁰⁷ ügyben vizsgálta és deklarálta a szerb alkotmányjogi panasz hatékonyságát, mely ügyben hozott precedensértékű határozatba foglalt állításokat többször is megerősítette az EJEB az ítélezési tevékenysége során¹⁰⁸.

A szerb alkotmánybíróságról szóló törvény 82. §-a alapján az állami szervek és közmegbízatusú szervezetek olyan egyedi aktusai és döntései ellen van lehetőség alkotmányjogi panasz benyújtására, amely sérti vagy elvonja az adott személy Alkotmányban rögzített emberi és kisebbségi jogait és szabadságait.¹⁰⁹ A panaszt tehát bármely személy benyújthatja, aki úgy érzi, hogy a fentebb nevesített jogát vagy szabadságját valamely állami szerv vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott egyéb szervezet megsértette vagy elvonta.¹¹⁰

A szerb szabályozás szerint tehát nemcsak bírói döntések, illetve jogszabályok alkotmányellenességét vitathatják az indítványozók, hanem bármely alapjogsértő hatósági

¹⁰⁷ *Case of Vincic and others v. Serbia*. 2009. 12. 01.

¹⁰⁸ *Case of Pop-Ili and others v. Serbia*. 2014. 10. 14. 40. pont, *Vidakovic v. Serbia*. 2011. 05. 24. 34. pont, *Medic v. Serbia*. 2016. 12. 06.

¹⁰⁹ Law on the Constitutional Court. Prevod preuzet iz Glasnikove baze *Propisi na engleskom jeziku (Legal Acts in English Online. Article 82* <https://ustavni.sud.rs/eng/constitution-and-regulations-on-the-court/law-on-the-constitutional-court> (Letöltve: 2024. december 8.)

¹¹⁰ Law on the Constitutional Court. Article 83

határozat, illetve intézkedés esetén benyújthatják a konkrét kérelmet.¹¹¹ A felvázolt tényekből és a mai napig hatályos szerb jogi szabályozásból adódóan a Bíróság előtti eljárást megelőzően, főszabályként kötelező a kérelmezőnek a szerb Alkotmánybírósághoz fordulnia és csak az alkotmányjogi panasz elbírálását követően nyújthat be strasbourgi indítványt.

A Bíróság ellentétes vizsgálati szempontot alkalmaz olyan tagállamok alkotmányjogi panaszai tekintetében, ahol a jogintézmény hatékonysága csak az esetről esetre való analizálást követően állapítható meg. Ezen országok (például Bosznia-Hercegovina) alkotmányjogi panaszai, így csak bizonyos tényállási elemek fennállta esetén minősülnek a nemzetközi igényérvényesítés előtt kötelezően kimerítendő jogorvoslati eszköznek.

A két jogalkalmazási szemlélet mellett a Bíróság esetjogában egy köztes megoldás is kialakult az elmúlt évtizedekben. Bizonyos országokban az alkotmányjogi panasz az esetek számottevő részében hatékony eszköznek minősül, azonban egyes alapjogok, illetőleg az Alkotmánybíróság által foganatosítható jogkövetkezmények tekintetében nem minősíthető effektívnek a panasz. Ebből adódóan a Bíróság egy arany középút megtalálásával egyes hazai szabályozásból adódó, áthidalhatatlan akadályok kivételével, minden más esetben hatékynak tekinti a jogorvoslati lehetőséget. Ezen szemléletmód a lengyel *aurea mediocritas* ismertetésével prezentálható a legtökéletesebben. A lengyel alkotmányjogi panasz hatékonyságát a *Szott-Medynska és mások kontra Lengyelország*¹¹² ügyben vizsgálta részletesebben és alakította ki az ehhez kapcsolódó jogalkalmazási gyakorlatot a Bíróság¹¹³.

A konkrét ügyben az indítványozó nem élt az Alkotmány 79. § (1) bekezdésében garantált jogorvoslati lehetőséggel, pontosabban nem nyújtott be alkotmányjogi panaszt a lengyel Alkotmánybírósághoz az alapjogi kérdésben. A releváns és mai napig hatályos rendelkezés értelmében bármely személynek, akinek az Alkotmányban deklarált jogát vagy szabadságjogát megsértették, joga van az Alkotmánybírósághoz benyújtott panaszban kérni azon törvény vagy más jogszabály alkotmányellenességének a vizsgálatát, amely az egyedi ügyben hozott végleges bírósági vagy közigazgatási döntés közvetlen jogalapjaként szolgált.¹¹⁴

A Bíróság álláspontja szerint a lengyel alkotmányjogi panasz modellje két megszorítással vizsgálandó. Az egyik korlátozás a tárgyi hatályban realizálódik: csak azon jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége vizsgálható, amely alapján az egyedi döntést

¹¹¹ Korhecz Tamás: A bírósági ítéletek felülvizsgálata az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül Szerbiában – a rehabilitációs ügyek alkotmánybírósági felülvizsgálata. Alkotmánybírósági Szemle, 2019. évi 2. szám, 2-11. o.

¹¹² *Szott-Medynska and others v. Poland*. 2003. 10. 09.

¹¹³ A befogadhatósági vizsgálat során mai napig hivatkozási alapul szolgál ezen precedensértékű határozat. *Walesa v. Poland*. 2023. 11. 23. 147. pont, *Juszczyszyn v. Poland*. 2022. 10. 06. 139. pont

¹¹⁴ The Constitution of the Republic of Poland. Article 79, paragraph 1.

megállapították, míg az adott ügyben hozott bírói vagy egyéb közigazgatási döntés nem képezheti az alkotmányossági kontroll tárgyát. Ahhoz, hogy érdemben elbírálja és eredményes legyen az indítvány, nemcsak az adott rendelkezésnek kell ellentétesnek lennie az Alkotmánnyal, hanem ezen normának a végleges, ügydöntő határozat közvetlen jogalapjául is kell szolgálnia. Ebből adódóan egy esetleges hibás jogértelmezés vagy egy rendelkezés nem megfelelő alkalmazása, illetőleg ideiglenes, vagy csak az eljárás valamely szakaszát lezáró határozat ellen nem nyújtható be a panasz.¹¹⁵

A második korlátot a lengyel Alkotmánybíróság által foganatosítható jogkövetkezmények jelentik. Az Alkotmány 190. § (4) bekezdése szerint az eredményes alkotmányjogi panasz eljárásban hozott határozat alapul szolgál a perújításra, illetve az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazásával hozott egyedi döntés megsemmisítésére.¹¹⁶ Az Alkotmánybíróság nem eszközölheti *ex officio* ezen jogkövetkezményeket, hanem a kérelmező csak az ügynevezett kétlépcsős rendszerben kaphat valós és teljes jogvédelmet az államtól. A panaszt ennek ellenére ugyan közvetetten, de képes orvosolni az Alkotmánybíróság, így, ha valóban fennáll a lehetősége annak, hogy az Alkotmány szövegével egyező és hatályos jogi szabályozás szerint újra tárgyalják a panaszos ügyét és/vagy megsemmisítsék a korábban hozott határozatot, akkor hatékony jogorvoslatnak kell tekinteni a lengyel alkotmányjogi panaszt.¹¹⁷

A *ratione materiae* és az alkalmazható jogkövetkezmények tekintetében (hasonlóan a magyar szabályozáshoz) sokkal szűkebb hatáskörrel van felruházva a lengyel Alkotmánybíróság, mint a szerb Alkotmánybíróság. Azonban a *Szalontay* és a *Mendrei* ügyben megfogalmazott megközelítéssel ellentétben, a jogrendszerek közötti eltérésből fakadó jogalkalmazási félreértéseket a Bíróság a bemutatott értelmezési technika, vizsgálati módszer megalkotásával kívánta orvosolni. Ennek értelmében a Bíróság nem főszabályként deklarálta a panasz hatékonyságát és állapította meg esetről esetre az egyes kivételeket, hanem az *aurea mediocritas* megtalálásával meghatározta azon tényállásbeli elemeket, amelyek fennállása esetén effektívnek minősíthető a szóban forgó jogorvoslat.

A három jogalkalmazási technika, az ítélethozatal során alkalmazott vizsgálati módszer közül a szerb módszerhez hasonló álláspontot képvisel a magyar alkotmányjogi panasz hatékonyságát illetően a Bíróság. Teszi ezt annak ellenére, hogy a *Mendrei kontra Magyarország* és a *Szalontay kontra Magyarország* határozatok óta a *ratione materiae*,

¹¹⁵ *Szott-Medynska and others v. Poland*.

¹¹⁶ The Constitution of the Republic of Poland. Article 190, paragraph 4.

¹¹⁷ Zombory Kataryzna: A hatékony jogorvoslatához való jog. Jogtudományi Közlöny, 2022. évi 12. szám, 478-488. o.

valamint a jogkövetkezmények tekintetében sokkal szűkebb hatáskörrel ruházta fel a jogalkotó a magyar Alkotmánybíróságot. A Bíróságnak a főszabályként effektívnek való minősítés helyett a már korábban javasolt (és több, mint két évtizeden keresztül alkalmazott) esetről esetre való vizsgálatot vagy a lengyel módszerhez hasonlóan egy *aurea mediocritas* megfogalmazását és alkalmazását lenne érdemes az ítélkezési tevékenysége során érvényesíteni hazánk alkotmányjogi panaszával kapcsolatosan.

A kutatás fényében egyértelműen megállapítható, hogy az Alaptörvényben nevesített alapjogok tekintetében képes hatékonyan orvosolni a sérelmes helyzetet a magyar Alkotmánybíróság, azonban a közhatalom egyes aktusai, illetve az egyes eljárások során hozott alapvető jogot korlátozó vagy sértő egyéb döntések esetén, illetve egyes jogok vonatkozásában nem tudja megfelelően orvosolni a panaszt az Alkotmánybíróság. Ebből adódóan az Emberi Jogok Európai Bíróságának érdemes lenne változtatnia a jogalkalmazási gyakorlatán és felülbírálnia a *Szallontay kontra Magyarország* és a *Mendrei kontra Magyarország* precedensértékű határozatokban tett megállapításait. Ezzel az EJEB az Egyezmény céljával és szellemiségével egyezően, valós jogvédelmet tudna nyújtani az állam által alapvető jogukban megsértett jogalanyok számára és a bizonyítási teher megváltoztatásával nem növelné tovább az állam és az indítványozó között sajnálatos módon egyébként is fennálló aszimmetriát.

A kutatásban vizsgált problematikára azonban nemcsak nemzetközi szinten, a Bíróság jogalkalmazási szemléletén való változtatással, hanem hazai szinten a szabályozási struktúra módosításával is kialakítható lenne egy megoldás. A jogalkotó az alkotmányjogi panasz hiányosságai és az ismertetett jogi hiátusok figyelembevételével, egy hatékonyabb jogvédelem kialakítása érdekében módosíthatná a hatályos jogi normákat.

Véleményem szerint elsődlegesen azon közhatalmi aktusok körét lenne érdemes kiszélesítenie a jogalkotónak, melyek Alaptörvény sértő jellege, illetve az abban megfogalmazott döntés által realizált alapjogsérelem esetén alkotmányjogi panasz benyújtása lenne eszközölhető. Az egyedi ügyben való érintettség és az ügy bírósági eljárásba való kerülésének előírása helyett akár a szerb alkotmánybírósági törvényben megfogalmazott kritériumokhoz hasonló módosítás („*állami szervek és közmegbízatusú szervezetek olyan egyedi aktusai és döntései ellen...*”¹¹⁸), akár a mintaként szolgáló¹¹⁹ német szabályozáshoz közelítő

¹¹⁸ Law on the Constitutional Court. Article 82.

¹¹⁹ Naszladi Georgina: A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírósági gyakorlatra. JURA, 2014. évi 1. szám, 235-240. o.

normaalkotás („*bárki, akinek...jogát a közhatalom megsértette*”¹²⁰) orvosolhatná az egyes panasszal kapcsolatos problémákat.

Az alkotmányjogi panasz tárgyát képező közhatalmi döntések körének a kiszélesítése mellett az alanyi kör tekintetében is érdemes lenne változtatást eszközölni a jelenleg hatályos szabályozásban. Az indítványozói jogosultsággal rendelkező jogalanyok köre relatíve tág, azonban a bírósági eljárásban való érintettség helyett bármely alapjogában megsértett jogalany számára biztosítani kellene az igényérvényesítés lehetőségét.

Az alanyi és a tárgyi kérdések tisztázása mellett véleményem szerint az időtényező is módosítható lehetne a jogalkotó részéről. A hatályos szabályozás alapján az Alkotmánybíróság eljárása az ügyteher, a flexibilis ügyelosztás, illetve bizonyos esetek más ügyekkel szembeni prioritása következtében nincsen konkrét határidőhöz kötve, egyedül az ésszerű időn belüli döntéshozatalt írja elő az Alkotmánybíróságról szóló törvény 30. § (5) bekezdése.¹²¹ Az alapjogvédelmi szerv ennek következtében sokszor csak 2-3 év elteltével hoz határozatot, mely időtartam többször is hivatkozási alapként szolgált azon indítványozók számára, akik közvetlenül a Bírósághoz fordultak alapjogvédelemért.¹²² Az alkotmányjogi panasz eljárás határidőhöz kötése ebből adódóan még egy lehetséges megoldásként szolgálhat a jogséremlmek hatékonyabb orvoslása érdekében.

A Bíróság által kialakított hármas kritériumrendszer utolsó pontjára reflektálva az Alkotmánybíróság által alkalmazható jogkövetkezmények tekintetében is eszközölhetne változtatást a magyar jogalkotó. Az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések és bírói döntések megsemmisítése, az alaptörvény-ellenesség megállapítása, illetve a mulasztás esetén a szerv kötelezettségének teljesítésére való felhívása szankciók alkalmazása mellett érdemes lenne felhatalmazni az Alkotmánybíróságot az anyagi kompenzáció nyújtására is az egyes alapjogsértő tevékenységeket illetően. Az indítványozó számára kedvező alkotmánybírósági határozatok az egyes jogágak, eljárásjogi szabályok specifikus normái szerint későbbi eljárások jogalapjaként és iránymutatásaként szolgálhatnak, így közvetetten magukon hordozhatják a vagyoni elégtétel lehetőségét, azonban érdemes lenne *expressis verbis* deklarálni a közvetlen anyagi kompenzáció elrendelésének a hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló törvényben. A *Szotty-Medynska és mások kontra Lengyelország* ügyben ugyan megállapította a Bíróság, hogy a kétlépcsős (közvetett) jogorvoslat ugyanolyan elbírálását élvez és ugyanúgy hatékonynak

¹²⁰ Act on the Federal Constitutional Court. Article 90.

¹²¹ az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, 30. § (5) bekezdés.

¹²² A *Mendrei kontra Magyarország* ügyben az indítványozó egyik érvelési alapja az alkotmánybírósági eljárás hosszadalmas időtartama volt. (20. pont)

minősül, mint ha közvetlen nyújtana anyagi kompenzációt a legfőbb alapjogvédelmi szerv, azonban az esetleges eljárásjogi hibák elkerülése és az eljárás hosszának redukálása érdekében érdemes lenne a magyar Alkotmánybíróságot is felruházni ezen szankció alkalmazásának a lehetőségével.

Összegzés

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a több évtizedes joggyakorlatát és szemléletmódját megváltoztatva, a *Mendrei kontra Magyarország* és a *Szalontay kontra Magyarország* ügyben hozott precedensértékű határozatokban főszabály szerint hatékony jogorvoslati eszköznek minősítette a magyar alkotmányjogi panasz mindhárom típusát. A két hivatkozott döntés és a Bíróság által előírt eljárásjogi kötelezettség következtében, így a magyar indítványozók főszabály szerint először a hazai Alkotmánybíróság előtt kötelesek érvényesíteni az igényüket. A szubszidiaritás elvéből és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 35. cikkének rendelkezéseiből adódóan a jogsérelmet szenvedett jogalanyok mindössze a hazai hatékony jogorvoslati eszközök igénybevételét követően fordulhatnak az EJEB-hez jogvédelemért. A többszintű alapjogvédelmi mechanizmus azonban csak abban az esetben képes az Egyezmény szellemiségével megegyező módon funkcionálni, ha a tagállamok a hazai jogi normákhoz igazodva hatékony jogorvoslati eszközöket alakítanak ki az állami jogrendszerekben.

A Bíróság nem definiálta konkrétan a hatékonyság fogalmát, azonban a tárgykör elbírálására felállított egy hármas konjunktív kritériumrendszert az ítélkezési tevékenysége során. Az egyes precedensértékű határozatok alapján egy jogorvoslat akkor tekinthető effektív eszköznek, ha az alapjogsérelmet szenvedett személy által közvetlenül igénybe vehető, magán hordozza a siker ésszerű esélyét és képes a konkrét panasz orvoslására. A magyar alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben való érintettség előírásával megvalósítja az első konjunktív feltételt, valamint a jogorvoslati eszköz a kutatás során prezentált magas visszautasítási ráta ellenére is képes sikeres végeredményt realizálni az indítványozó számára. Az alkotmányjogi panasz tárgyát képező alapjogsérelmet azonban nem képes minden esetben hatékonyan orvosolni az Alkotmánybíróság.

A bemutatott jogi hiátusok, jogalkalmazási disszonanciák és szabályozási paradoxonok tükrében meglátásom szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának érdemes lenne az „*overruling*” technikát alkalmazva változtatni a két vizsgált ügyben deklarált álláspontján és az esetről esetre való vizsgálatot vagy a lengyel alkotmányjogi panasszal kapcsolatos álláspontot kellene előírnia a nemzetközi bírói szerv számára. Ezen felül a magyar alkotmányjogi panasz jogintézményének módosításával hazai szinten is javasolt lenne garantálni a Bíróság által megfogalmazott hatékonysági feltételeket.

A felvázolt, *de lege ferenda* javaslatok alapján a tárgyi tényezők, az alanyi kör, az eljárás hossza és az Alkotmánybíróság által eszközölhető jogkövetkezmények tekintetében hozott módosításokkal nemcsak az Alkotmánybíróság által nyújtott individuális jogvédelem

hatékonyasága, hanem az intézménybe vetett állampolgári bizalom is jelentősen növelhető lenne. Az alapjogsérelmek megfelelő elbírálásához, a közhatalom túlkapásainak orvosolásához és az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulás előtti procedurális kérdések tisztázáshoz véleményem szerint elengedhetetlen akár a hazai jogalkotónak, akár a Bíróságnak tett javaslatok elviekben és gyakorlatban való realizálása.

Forrás- és irodalomjegyzék

Felhasznált jogszabályok

1. a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
2. a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
3. a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény
4. a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
5. Act on the Federal Constitutional Court.
6. az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény
7. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
8. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
9. az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény
10. Emberi Jogok Európai Egyezménye. 1950. november 4. https://prd-echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_HUN (Letöltve: 2024. szeptember 29.)
11. Law on the Constitutional Court. Prevod preuzet iz Glasnikove baze Propisi na engleskom jeziku (Legal Acts in English Online. <https://ustavni.sud.rs/eng/constitution-and-regulations-on-the-court/law-on-the-constitutional-court>) (Letöltve: 2024. december 8.)
12. Magyarország Alaptörvénye. 2011. április 25.
13. T/16218. számú törvényjavaslat indokolással – a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről
14. The Constitution of the Republic of Poland.

Felhasznált jogesetek

1. *Akdivar and others v. Turkey*. 1996. 09. 16.
2. *Alekseyev v. Russia*. 2010. 10. 21.
3. *Baczkowski and others v. Poland*. 2007. 05. 03.
4. *Bakirdzi and E. C. v. Hungary*. 2022. 11. 10.
5. *Baksza v. Hungary*. 2013. 04. 23.
6. *Brusco v. Italy*. 2001. 09. 06.
7. *Camenzind v. Switzerland*, 1997. 12. 16.
8. *Case of Pop-Ili and others v. Serbia*. 2014. 10. 14.
9. *Case of Vincic and others v. Serbia*. 2009. 12. 01.
10. *Communauté Genevise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*. 2023. 11. 27.
11. *Dubska and Krejzova v. the Czech Republic*. 2016. 11. 15.
12. *Gazsó v. Hungary*. 2015. 07. 16.
13. *Gherghina v. Romania*. 2015. 07. 09.
14. *Hagyó v. Hungary*. 2013. 04. 23.
15. *Hoffen v. Liechtenstein*. 2006. 07. 27.
16. *Immobiliare Saffi v. Italy*. 1999. 07. 28.
17. *Juszczyszyn v. Poland*. 2022. 10. 06.
18. *Karácsony and others v. Hungary*. 2016. 05. 17.
19. *Király and Dömötör v. Hungary*. 2017. 01. 17.
20. *Kudla v. Poland*. 2000. 10. 26.
21. *Kuric and others v. Slovenia*. 2012. 06. 26.
22. *László Magyar v. Hungary*. 2014. 05. 20.
23. *Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary*. 2018. 01. 23.

24. *Maurice v. France*. 2005. 10. 06.
25. *Medic v. Serbia*. 2016. 12. 06.
26. *Murray v. the United Kingdom*, 1994. 10. 28.
27. *Sándor Varga and others v. Hungary*. 2021. 06. 17.
28. *Scoppola v. Italy*. 2009. 09. 17.
29. *Scordino v. Italy*. 2006. 03. 29.
30. *Sejdovic v. Italy* 2006. 03. 01.
31. *Seminole Tribe of Fla. v. Florida*. 517 U.S. 44 (1996)
32. *Smith v. Allwright*. 321 U. S. 649 (1944)
33. *Sürmeli v. Germany*. 2006. 06. 08.
34. *Szalontay kontra Magyarország*. 2019. 03. 12.
35. *Szaxon v. Hungary*. Application no. 54421/21.
36. *Szott-Medynska and others v. Poland*. 2003. 10. 09.
37. *Van Oosterwijck v. Belgium*. 1980. 11. 06.
38. *Vékony v. Hungary*. 2015. 01. 13.
39. *Vén v. Hungary*. 1993. 06. 30.
40. *Vidakovic v. Serbia*. 2011. 05. 24.
41. *Vuckovic and others v. Serbia*. 2014. 03. 25.
42. *Walesa v. Poland*. 2023. 11. 23.
43. *X. Y. v. Hungary*. 2013. 03. 19.

Felhasznált alkotmánybíróági döntések

1. 1/2015. (I. 16.) AB határozat
2. 3002/2014. (I. 24.) AB végzés
3. 3025/2021. (I. 28.) AB végzés
4. 3036/2013. (II. 12.) AB végzés
5. 3067/2023. (II. 16.) AB végzés
6. 3147/2021. (IV. 22.) AB végzés
7. 3198/2013. (X. 22.) AB végzés
8. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés
9. 3335/2021. (VII. 23.) AB végzés
10. 3346/2022. (VII. 21.) AB végzés
11. 3351/2024. (IX. 23.) AB végzés
12. 3476/2021. (XI. 12.) AB végzés

Felhasznált könyvek, tanulmányok

1. Bitskey Botond-Török Bernát: Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2015.
2. Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights. Right to an effective remedy. Updated on 29 February 2024. 14-20. oldal
3. Korhecz Tamás: A bírósági ítéletek felülvizsgálata az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül Szerbiában – a rehabilitációs ügyek alkotmánybíróági felülvizsgálata. Alkotmánybíróági Szemle, 2019. évi 2. szám, 2-11. oldal
4. Kukorelli István: A magyar Alkotmánybíróóság előzményei, létrejötte és jellemzői. In: Kukorelli István-Tóth Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai. 389-407. oldal

5. Naszladi Georgina: A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybíróági gyakorlatra. JURA, 2014. évi 1. szám, 235-240. oldal.
6. Neil M. Gorsuch: A Republic If You Can Keep It. New York, Crown Forum, 2019. 215. oldal
7. Paczolay Péter: Az alkotmányjogi panasz, mint hatékony jogorvoslat. Alkotmánybíróági Szemle, 2017. évi 2. szám, 91-95. oldal
8. Térey Vilmos: Indítványozó-fogalom az alkotmányjogi panaszoknál. Alkotmánybíróági Szemle, 2016. évi 1. szám, 108-118. oldal
9. Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. szakasza szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróóság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014. évi 5. szám, 224-238. oldal.
10. Tóth J. Zoltán: A strasbourgi bíróság jogértelmező tevékenysége. Jogtudományi Közlöny, 5. szám, 2022. 181-190. oldal
11. Zakariás Kinga: Az alkotmánybíróági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022.
12. Zombory Kataryzna: A hatékony jogorvoslathoz való jog. Jogtudományi Közlöny, 2022. évi 12. szám, 478-488. oldal

Felhasznált internetes források

1. Az Alkotmánybíróóság ügyforgalma 2023. https://media.alkotmanybirosag.hu/2024/01/2023_12_31_alkotmanyjogi_panaszok.pdf (Letöltve: 2024. szeptember 20.),
2. Összefoglaló a 2023 évi negyedik negyedéves és éves ügyforgalmi és statisztikai adatokról. <https://alkotmanybirosag.hu/osszefoglalo-a-2023-evi-negyedik-negyedev-es-es-ugyforgalmi-es-statisztikai-adatokrol/> (Letöltve: 2024. szeptember 20.)