

Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései
—
A közvetlen panasz

Jelige: Karlsruhe

2012

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	2
1. Az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz jellege	3
1.1. Absztrakt utólagos normakontroll.....	3
1.1.1. Az absztrakt normakontroll kezdeményezője	3
1.1.2. Az absztrakt normakontroll tárgya	4
1.1.3. Jogkövetkezmények	5
1.2. Az alkotmányjogi panasz	6
1.2.1. Az alkotmányjogi panasz alanya	6
1.2.2. Az alkotmányjogi panasz tárgya	6
1.2.3. Jogkövetkezmények	7
2. A közvetlen panasz	11
2.1. A panasz kivételes jellege	11
2.2. Közvetlen érintettség.....	12
2.2.1. Jogszabály alkalmazása	15
2.2.1.1. Mulasztás	15
2.2.1.2. Jogalkalmazói döntés	16
2.2.1.3. Önkéntes jogkövetés	20
2.2.2. Hatályosulás	21
2.2.3. Szubszidiaritás.....	22
2.3. Személyes érintettség.....	24
2.3.1. Alaptörvényben biztosított jog sérelme.....	25
2.3.1.1. Alaptörvényben biztosított jog a jogállamiság?	25
2.3.1.2. Az Alkotmányban nevesített természetes személyek Alkotmányban biztosított joga	27
2.3.1.3. Jogi személyek Alkotmányban biztosított joga	28
2.4. Aktuális (tényleges) érintettség.....	29
2.4.1. Nem hatályos jogszabályok.....	29
2.4.2. Jogsérelem bekövetkezte	30
2.5. Jogkövetkezmények	32
3. A kivételes panasz új helye, konklúziók.....	34
Befejezés	36
Bibliográfia.....	37

Bevezetés

Dolgozatom témája az alkotmányjogi panasz egy speciális típusa, melyet a bírói döntés nélküli, pusztán a jogszabály alkalmazásából vagy hatályosulásából fakadó jogsérelmek ellen lehet benyújtani. A közvetlennek, vagy kivételesnek is nevezett panasz elemzése során rámutatok arra, hogy miért illik inkább a normakontroll terminus alá a vizsgált hatáskör, továbbá ez az alkotmányjogi panasztól eltérő jogvédelmi jelleg milyen értelmezési lehetőségeket nyit meg az Alkotmánybíróság számára, illetve milyen feladatokat ró a jogalkotóra.

Felmerülhet a kérdés, mégis mi indokolja, hogy a kivételes panasz normakontrollként való értelmezésével foglalkozunk. A normakontroll kezdeményezői körének jelentős leszűkítése önmagában még nem lenne ok erre, hiszen számos országban találunk hasonló szabályozást. Azonban ha megvizsgáljuk a hatáskör rendszerváltás után betöltött szerepét, akkor azt látjuk, hogy a testület egyrészt ennek köszönhetően tudta összhangba hozni a meglévő joganyagot az Alkotmánnyal, másrészt az érintettség nélküli indítványozás nyomán az Alkotmány legtöbb rendelkezésének értelmet adhatott. A jelenlegi feladatok ebből a szempontból nem térnek el a rendszerváltás utánitól. Az Alkotmánybíróságnak ki kell bontania az Alaptörvény rendelkezéseit, a tetemes mennyiségű új joganyagot pedig összhangba kell hozni azokkal. Éppen ezért dolgozatom egyik fő célja azon jelentős aktualitással bíró kérdés megválaszolása, hogy a bemutatott sajátosságai alapján miként állítható a kivételes panasz az objektív jogvédelem szolgálatába.

A kivételes panasz újrapozicionálása során a normakontroll és az alkotmányjogi panasz közötti legfőbb különbségeket is bemutatom, hiszen ahhoz, hogy el tudjuk helyezni ezt az új hatáskört, szükséges azon ismérvek meghatározása, amelyek a normakontroll, illetve az alkotmányjogi panasz lényegét jelentik. A különbségek feltárása után azokat a közvetlen panasz sajátosságaira vetítem, és így próbálok annak új helyet adni az Alkotmánybíróság hatáskörei között. Ezt követően immár a meghatározott jogvédő jelleg alapján elemzem a kivételes panasz kérdéses helyzeteit, és állapítok meg lehetséges értelmezési irányokat, jogalkotói feladatokat.

Ugyanakkor azt is hangsúlyoznom kell, hogy az eddigi kisszámú alkotmánybírósági határozat, illetve a rövidített indokolással ellátott végzések a legtöbb kérdésre nem adnak választ, ezért elemzésem jelentős hányadában az Alaptörvény előtti alkotmánybírósági gyakorlatból, illetve sokkal inkább azokból az esetekből indultam ki, amelyek rendezésére a kivételes panasz íródott.

1. Az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz jellege

Mielőtt meghatároznánk a kivételes panasz jellegét, majd helyét az Alkotmánybíróság hatáskörei között, szükséges azon két hatáskörnek a bemutatása is, amitől távolítani, illetve amihez közelíteni szeretnénk a közvetlen panaszt. A következőkben ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz és a normakontroll jogvédő jellegét, valamint a jogvédelem terjedelmét vizsgálom az Alaptörvény előtti, és az azt követően kialakult gyakorlat tükrében.

1.1. Absztrakt utólagos normakontroll

Magyarországon a normakontroll hatáskör a poszt-szocialista országokhoz hasonlóan sokkal dominánsabban jelent meg, mint az alkotmányjogi panasz, ami annak volt köszönhető, hogy „az egyéni szabadságjogok bírósági kikényszerítése távolabb állt a szocialista jogi és politikai gondolkodástól, mint a jogrendszer hierarchikus ellentmondás-mentessége.”¹

Ahhoz, hogy az absztrakt normakontroll jogvédő jellegét, illetve a jogvédelem terjedelmét meghatározhassuk, három kérdésre kell választ adnunk. Először is arra, hogy ki lehet indítványozó, azaz ki az eljárás alanya, illetve milyen jogok sérelmét jelölheti meg. Az alanyi kör elemzése után elengedhetetlen a tárgyi hatály ismertetése, vagyis annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy melyek azok a normák, amiket normakontroll eljárásban vizsgálhat a testület. Végül pedig, ha a normakontroll jogvédő jellegét akarjuk meghatározni, az eljárás jogkövetkezményeit is vizsgálnunk kell.

1.1.1. Az absztrakt normakontroll kezdeményezője

Absztrakt utólagos normakontrollt – mint ismeretes – bárki kezdeményezhetett. A régi Abtv. további követelményt nem támasztott, ezért egyéb feltételek teljesülése nélkül, bármely természetes vagy jogi személy indítványozhatott utólagos normakontrollt. Az utólagos absztrakt normakontroll eljárás esetében tehát nincs egy meghatározott, konkrét ügy, ami alapján az eljárást meg lehet indítani, így nincs egyedi ügyben érintett személy sem, az indítványozó a köz érdekében jár el (*actio popularis*). Ez a páratlan absztraktság ugyanakkor nem esszenciális eleme az utólagos normakontrollnak, hiszen számos országban érdekeltség, vagy egyéni jogsérelem bekövetkezte szükséges az indítványozáshoz.

2012. január 1-jétől megszűnt a bárki általi indítványozási lehetőség. Ilyen eljárást ezentúl csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, vagy a Joggal a

¹ SÓLYOM 2., 26. old.

Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) javaslatára² bekerült alapvető jogok biztosa kezdeményezhet. A személyi alapon történő korlátozás a jogalanyok kimerítő felsorolásával nem érinti a hatáskör absztraktságát, hiszen továbbra sem követel meg egyedi ügyben érintettséget, vagyis mind az államszervezeti, mind az alapjogi rendelkezések sérelmére lehet hivatkozni az indítványban.³ Az objektív jogvédő jelleg tehát marad, ugyanis az indítványozói kör jelentős leszűkítésének már sokszor elemzett hátrányos következményei inkább a hatáskör alkalmazási lehetőségeinek visszaszorulásában nyilvánulnak meg. Éppen ebből a hiányból fakadóan a következőkben arra is választ keresek, hogy a bemutatott sajátosságai alapján miként állítható a közvetlen panasz az objektív jogvédelem szolgálatába.

1.1.2. Az absztrakt normakontroll tárgya

A hatáskör gyakorlása során jogszabály, vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz, tehát mindenképpen egy normatív erejű aktus alkotmányellenességét vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. A korábbihoz képest jelentősebb változást csak az önkormányzati rendeletek kiesése jelenti. Ezeket ugyanis csak akkor vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, „ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”⁴ Ilyen eset azonban – vagyis hogy magasabb jogszabállyal nem, viszont az Alaptörvénnyel ellentétes legyen egy önkormányzati rendelet – valószínűleg ritkán fog előfordulni, így az önkormányzati rendeletek többségét a Kúria háromtagú önkormányzati tanácsa fogja ezentúl elbírálni.

Itt érdemes megemlíteni az Alaptörvény felülvizsgálati tárgyköröket korlátozó, 37. cikk (4) bekezdését. Az Alaptörvény e szakasza erőteljesen korlátozza – az előzetes normakontrollt kivéve – a testület minden hatáskörét, hiszen amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját tartalmi szempontból csak az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül. Az Alkotmánybíróság a korlátozásra tekintettel nem fogadta el hivatkozási alapnak a tulajdonhoz

² CDL-AD(2011)001, § 66-69., Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011).

³ Egyes szerzők szerint az Ombudsman indítványozóvá tétele az absztrakt jellege felől a konkrét irányba mozdítja el a hatáskört: TILK 1., 10. old.

⁴ Az új Abtv. 37. § (1) bekezdése.

való jog,⁵ valamint a jogállamiság elvének sérelmét sem,⁶ így a megadott tárgykörökben például a visszaható hatály tilalmára sem lehet hivatkozni.⁷

Az Alkotmánybíróság főszabály szerint nem vizsgál hatályon kívül helyezett jogszabályokat. Kivételt jelent ez alól a bírói normakontroll, később ismertetett feltételekkel az alkotmányjogi panasz, valamint az utólagos absztrakt normakontroll eljárásban az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyek.⁸ Ez utóbbi kivételes eljárást az indokolja, hogy az adóügyi jogszabályok formális hatályon kívül helyezésük ellenére tovább élnek az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyekben.⁹

1.1.3. Jogkövetkezmények

Mivel absztrakt normakontroll kezdeményezéshez annak természeténél fogva nem kell érintettség, ebben a hatáskörben csak megsemmisítést alkalmaz a testület, egyéni jogkövetkezmény, így egyedi alkalmazási tilalom megállapítása fogalmilag kizárt.¹⁰ Látható tehát, hogy az absztrakt normakontroll elsődleges célja az, hogy az alkotmányellenes normákat eliminálja a jogrendszerből, nem pedig az, hogy egyéni jogsérelmeket orvosoljon. Az Alkotmánybíróság azonban nem csak itt, hanem a jogkövetkezmény időpontjának meghatározásánál is az alkotmányos rendszer egészét védő szempontokat vesz figyelembe. A testület főszabály szerint ex nunc hatállyal, azaz a határozat közzétételének napjával semmisít meg. Lehetősége van azonban a határozat közzétételét követő (pro futuro), vagy azt megelőző, visszamenőleges hatályú (ex tunc) megsemmisítésre is. Azonban „a múlt jogi helyzeteibe való ennyire szabad belenyúlást a törvénynek a jogbiztonság érdekében valamilyen korlátozással ellensúlyoznia kell.”¹¹ A normakontroll jellegéből fakadóan az Alkotmánybíróság legtöbbször nem „az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekére” van tekintettel a megsemmisítés időpontjánál, hanem a jogbiztonságra, azaz az objektív jogvédő funkció itt is maga alá gyűri a szubjektív jogvédelmet. Az új Abtv. megerősíti ezt, sőt még egy, a jogbiztonsághoz hasonló elemet, az Alaptörvény védelmét is megemlíti, mint mérlegelendő körülményt.

⁵ 567/B/2010. AB végzés, 235/B/2009. AB végzés

⁶ 859/B/2008. AB végzés, 1411/B/2009. AB végzés, 712/B/2010. AB végzés, 157/B/2008. AB végzés, 285/B/2007. AB végzés, 649/B/2007. AB végzés, 225/B/2007. AB végzés, 342/B/2005. AB végzés, 894/B/2004. AB végzés

⁷ 903/B/1990. AB határozat, 37/2011. (V. 10.) AB határozat

⁸ 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, illetve a 2/1993. (XII. 14.) Teljes Ülési Állásfoglalás

⁹ TILK 3., 83. old.

¹⁰ Általános alkalmazási tilalom megállapítása lehetséges, ez azonban a 7/1994. (II. 18.) AB határozat szerint a megsemmisítéssel azonos hatású döntést jelent.

¹¹ 10/1992. (II. 25.) AB határozat

1.2. Az alkotmányjogi panasz

Ahhoz, hogy majd a későbbiekben el tudjuk határolni a kivételes panaszt az alkotmányjogi panasztól, szükséges a hatáskör részletes bemutatása. A minél teljesebb összehasonlítás érdekében ugyanazt a módszert fogom követni, mint tettem az utólagos normakontroll bemutatásánál.

1.2.1. Az alkotmányjogi panasz alanya

A régi Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt bárki indítványozhat az Alkotmánybíróságnál, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Mivel ezen feltételeket a közvetlen panasz tárgyalása során részletesen bemutatom, itt csak azt emelném ki, hogy az alkotmányjogi panasz láthatóan egyedi ügyben való érintettséget követel meg (jogsérelem, jogorvoslatok kimerítése). Ez azonban – ahogy említettem – egyes országokban a normakontrollnak is jellemzője lehet.

1.2.2. Az alkotmányjogi panasz tárgya

A normatív alkotmányjogi panasz tárgyi hatálya az új Abtv. 37. §-a szerint megegyezik a normakontrolléval, ezért ennek újbóli leírása szükségtelen. Itt csak az alkotmányjogi panaszra specifikusan jellemző körülményeket említem meg.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében nemcsak azt eredményezi, hogy a megadott tárgykörökben nem érvényesül teljes mértékben az Alaptörvény, és ezáltal az egész jogrendszerre kiterjedő jogvédelmi mechanizmus, hanem ezzel az alkotmányjogi panasz indítványozóinak köre is leszűkül. Mivel a diszkrimináció tilalma nem szerepel a felsorolásban, a testületnek a természetes személyeket illető élethez és emberi méltósághoz való jogból kellett azt levezetnie, így viszont jogi személyek, például önkormányzatok nem hivatkozhatnak a diszkrimináció tilalmába ütközésre a megadott tárgykörökben.

Továbbá a már ismertetett hatáskörmegosztás az Alkotmánybíróság és a Kúria önkormányzati tanácsa között könnyen eredményezhet olyan helyzetet, amely eleve elzárja az egyént a jogorvoslat lehetőségétől. Ha ugyanis az önkormányzati rendelet nem csak Alaptörvénybe, hanem alacsonyabb szintű jogszabályba is ütközik, akkor az önkormányzati tanács vizsgálja, ez a szerv azonban csak a fővárosi és megyei kormányhivatalok kormány megbízottjai, vagy bírók kérelme alapján jár el. Ezért ha a bíróság előtt folyamatban

lévő egyedi ügy elbírálása során nem észleli az önkormányzati rendelet Alaptörvény-ellenességét, a jogsérelmet szenvedett aligha számíthat jogorvoslatra ezekben az ügyekben.

Az utólagos normakontrollhoz hasonlóan itt is érdemes kitérni a nem hatályos jogszabályok felülvizsgálatának kérdésére. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójára tekintettel már nem hatályos jogszabályok esetében is eljár a testület, hiszen a jogsérelmet szenvedett csupán jogorvoslatot akar kapni az egyedi ügyében, teljesen mindegy számára hogy egy hatályos, vagy éppen egy hatálytalan normát alkalmaz a bíróság. Az 52/1992. (X. 27.) AB határozatban lényegében azt mondta ki az Alkotmánybíróság a panaszra vonatkozóan, amit általánosan a 335/D/1990. AB végzésben, vagyis hogy meghatározott feltételek mellett a konkrét esetben alkalmazott rendelkezés alkotmányellenessége akkor is vizsgálható, ha az már nincs hatályban.¹²

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a tárgyi hatály kapcsán lényeges eltérést csak a nem hatályos jogszabályok felülvizsgálata jelent a normakontroll és az alkotmányjogi panasz hatáskör között, az egyéb korlátok inkább a jogvédelem hatékonyságára vannak hatással.

1.2.3. Jogkövetkezmények

Az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeinek meghatározásához először az intézmény funkcióját érdemes meghatároznunk, hiszen a testület is ebből indult ki. Az alkotmányjogi panasz természetét kifejtő 57/1991. (XI. 8.) AB határozat a panasz jogorvoslati funkcióját hangsúlyozza. Ez a funkció egyrészt abból következik, hogy a törvény „panasznak” nevezi, másrészt abból, hogy „egyéb jogorvoslati lehetőség hiányában”, végső jogorvoslatként biztosítja a jogsérelmet szenvedett számára. Ez a jogorvoslati funkció esszenciális eleme az alkotmányjogi panasznak, „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely a bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul.”¹³ Az alkotmányjogi panasz eljárásokban tehát erre a jogorvoslati funkcióra kell tekintettel lennie a testületnek a jogkövetkezmények megállapításánál.

Az alkotmányjogi panasz indítványozójának jogséreleme kétféleképpen nyerhet orvoslást. A testület egyrészt – akárcsak a normakontroll esetében – elrendelheti a jogszabály

¹² Kivételt képeznek az Alkotmánybíróság által megsemmisített normák, hiszen ezek felülvizsgálata a később kifejtett „első indítványozó jutalma” gyakorlat miatt szinte kizárt.

¹³ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

ex nunc, illetve ha a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja ex tunc, esetleg pro futuro megsemmisítését. A pusztá hatályon kívül helyezés önmagában azonban csak a rendkívül kivételes visszamenőleges hatályú megsemmisítésnél (ex tunc) nyújthat jogorvoslatot,¹⁴ személyre szabottnak pedig végképp nem tekinthető, hiszen adott ügyben történő alkalmazási tilalom kimondására nem kerül sor. Az alkalmazási tilalom elrendelése ezzel szemben már tényleges, személyre szabott jogorvoslatot nyújthat a jogsérelmet szenvedettnek.

Kezdetben azonban ez sem volt igazi jogorvoslatnak tekinthető, hiszen a megsemmisítéshez legtöbbször általános alkalmazási tilalom kimondása társult. Ennek a gyakorlatnak a 68/1995. (XII. 7.) AB végzés vetett véget. A döntés értelmében az alkotmányellenessé nyilvánítás jogkövetkezménye a kihirdetés napjával történő megsemmisítés, valamint a szintén ex nunc alkalmazási tilalom kimondása. Ehhez képest az egyéb hatályú megsemmisítés, illetve alkalmazási tilalom elrendelése kivételesnek minősül, vagyis az Alkotmánybíróság döntése főszabály szerint nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Az általános alkalmazási tilalom elutasítása ugyan egyéniesítette a jogorvoslatokat, azonban azt is eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság csak az elé kerülő indítványokban állapított meg alkalmazási tilalmat. Éppen ezért felmerül a kérdés, hogy azokban a bírósági eljárásokban, ahol a határozat kihirdetésekor még nem született jogerős döntés, kizárható-e később alkotmányjogi panasz indítványozásával az alkotmányellenes norma alkalmazása? A 442/D/2000. AB végzés szerint nem, ha ugyanis egy jogszabály alkotmányellenességéről az Alkotmánybíróság már döntött, akkor önmagában az alkalmazási tilalom ügyében azért nem dönthet, mert az nem válik el a res iudicatát már kiváltó normakontrolltól („első indítványozó jutalma”).

1.2.3.1. A valódi alkotmányjogi panasz hiánya

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának megvalósulását az is hátráltatta, hogy 2012-ig nem létezett Magyarországon valódi alkotmányjogi panasz. Az egyedi bírói aktusok felülvizsgálata kiemelkedő fontosságú az alapvető jogok érvényesítése szempontjából, a sérelmet ugyanis nemcsak a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabály, hanem a bírói értelmezés is megvalósíthatja. Ez kétféleképpen történhet: a bíróság vagy nem a megfelelő anyagi, illetve eljárási jogszabályt alkalmazza,¹⁵ vagy azokat nem megfelelően

¹⁴ 2/2009. (I. 23.) AB határozat

¹⁵ ENYEDI, 27. old.

(értsd: nem az alkotmányban biztosított jogok tartalmának megfelelően) értelmezi. A régi Abtv. azonban csak a normatív típusú, konkrét döntések alapjául szolgáló normák ellen benyújtható alkotmányjogi panaszt ismerte. Az 1989-es szocialista törvénytervezet ugyan tartalmazta a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségét, ám a törvény szövegezésékor világossá vált, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem szeretné átadni a bírósági ítéletek felülvizsgálati jogát, ezért aztán az kikerült a törvénytövegből. Az alkotmánybíróságok születése utáni időszakot mindig is jellemezte a bírói szervezettel való hűvös viszony¹⁶ (különösen a harmadik generációs alkotmánybíróságokat), amíg azonban Magyarországon a Legfelsőbb Bíróság került ki győztesen a versengésből, addig máshol szinte kivétel nélkül bekerült az ítéletek ellen benyújtható alkotmányjogi panasz az alkotmánybíróságok hatásköri katalógusába. Éppen ezért nyugodtan mondhatjuk, hogy „alkotmányjogi panasz alatt az alkotmánybíráskodást végző szervek gyakorlatában általában nem jogszabály, hanem valamely konkrét, egyedi döntés elleni alkotmányossági szempontú jogorvoslati lehetőséget értenek.”¹⁷ A Legfelsőbb Bíróság tehát megőrizte az ítéletek felülvizsgálatának monopóliumát, ez azonban a gyakorlatban nem terjedt ki az alapjogi szempontú felülvizsgálatra, hiszen a bíróságok csak igen kivételes esetekben alkalmaztak közvetlenül alkotmányi rendelkezéseket. Ebből kifolyólag, ha a bíró értelmezése nyomán következett be az alapjogi sérelem, akkor a sérelemre hivatkozó aligha nyerhetett jogorvoslatot rendes bírói úton.

Amit a törvénytöveg nem tett lehetővé,¹⁸ azt a testület értelmezéssel próbálta megoldani, hiszen a bírói jogértelmezéssel okozott jogsérelmekre megoldást kellett találnia. Erre az ún. Jánosi-ügy nyújtott lehetőséget.¹⁹ Ebben a határozatban alkotta meg a testület az „élő jog” elméletét. Eszerint nemcsak a jogszabályokat, hanem a jogalkalmazási gyakorlat által e jogszabályoknak tulajdonított jogszabálytartalmat, a mindennapi életben élő jogot is felülvizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Így ha egy jogszabálynak az állandó jogalkalmazási gyakorlat alkotmányellenes tartalmat tulajdonít – függetlenül attól, hogy esetleg alkotmányos értelmezése is lenne a normának – az Alkotmánybíróság azt megsemmisítheti.²⁰ Ez az értelmezés később enyhült, hiszen a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban kimondta a testület: első alkalommal – ha alkotmányos és alkotmányellenes értelmezési mód is lehetséges – az Alkotmánybíróság nem helyez hatályon kívül, csupán alkotmányos követelményt állapít meg.

¹⁶ Ld. GARLICKI

¹⁷ TILK 2., 60. old.

¹⁸ Ezt a 44/1991. (VIII. 28.) AB határozatban és a 797/B/1990. AB határozatban is leszögezte a testület.

¹⁹ 57/1991. (XI. 8) AB határozat

²⁰ PACZOLAY, 325. old.

Ez azonban eljárási szabályok hiányában nem sokat segített az indítványozón. Az „élő jog” elmélete azonban nem tudott meggyökeresedni a magyar alkotmánybírószági gyakorlatban, egy-két esetet kivéve már nem jelent meg több határozatban.

Az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeiről szóló fejezetből kitűnik, hogy a panasz a normakontrollal ellentétben nem az objektív, hanem az egyén jogainak sérelmét orvosló, szubjektív jogvédelmet szolgálja. A jogkövetkezmények meghatározásakor így a testületnek nem a jogrendszer hierarchikus ellentmondás-mentességére, hanem az egyéni sérelmekre, illetve azok orvoslására kell figyelemmel lennie. Az Alkotmánybírósnak, mint láttuk, szegényes eszköztára volt a jogsérelmek orvoslására, hiszen a bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszt nem ismerte, a normatív panasz alapján megsemmisített jogszabályok pedig eljárási szabályok hiányában szintén nem nyújtottak jogorvoslatot az egyénnek. A testület ugyan próbálkozott különböző értelmezésekkel jogorvoslatot nyújtani („élő jog” elmélete), a jogorvoslati rendszer azonban csak az Alaptörvény hatályba lépését követően alakult át. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja már nevesíti az Alkotmánybírószág hatáskörei között a bírói döntések ellen benyújtott panaszt, vagyis a vizsgálat terjedelme az európai országok többségéhez hasonlóan immár a bírók jogértelmezésére is kiterjed. Emellett mára szinte az összes alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárási szabály is megszületett, ami azt jelenti, hogy normatív panasz eljárásban a jogszabály megsemmisítésére, illetve alkalmazási tilalom kimondására is létezik olyan jogszabályi rendelkezés, amely jogorvoslatot nyújt a panaszosnak.²¹ A jogorvoslati funkciót erősíti az új Abtv. 28. §-a is, amely biztosítja a normatív, és az egyedi döntések ellen benyújtott panaszok közötti átjárhatóságot, vagyis bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban jogszabály felülvizsgálatát, és fordítva. Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy az alapvetően szubjektív jogvédő alkotmányjogi panasz a korábbiakkal ellentétben immár tényleges jogorvoslatot tud nyújtani a panaszosnak, amin az „első indítványozó jutalma” gyakorlat sem változtat, hiszen az inkább a jogvédelem hatékonyságát befolyásolja.

²¹ Ld. KÖBLÖS, 132-133. old.

2. A közvetlen panasz

2.1. A panasz kivételes jellege

Az új Abtv. 26. § (2) bekezdése a következőképp vezeti be a vizsgált panasztípust: „az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen (...) kezdeményezhető”. Mielőtt a panasz indítványozásának feltételeit megvizsgálánk, érdemes kitérnünk arra, hogy mit is jelent ez a kivételes jelleg.

Ez a meglehetősen homályos rendelkezés alapvetően két utat nyit meg az Alkotmánybíróság előtt. Értelmezheti egyrészt az indítványok befogadására vonatkozó újabb korlátként, aminek tartalmát tetszőlegesen alakíthatja. Ez a válogatási jog azonban amellett, hogy kiszámíthatatlanná tenné az Alkotmánybíróság eljárását, az önkényesség gyanúját is felvetné. A testület azonban dönthet úgy is, hogy a „kivételes” jelző pusztán a panasz különleges jellegére utal, az utána következő feltételeket csak mintegy összefoglalja, azokhoz nem ad hozzá, értelmezésüket nem befolyásolja, hiszen éppen belőlük következik. Eszerint az értelmezés szerint a „kivételes” szó mindössze annyit jelent, hogy a panaszt – érintettség fennállása esetén – a 26. § (1) bekezdésben foglalt főszabálytól eltérően bírói döntés nélküli helyzetekben is igénybe lehet venni. A panasz tehát az új Abtv. által meghatározott érintettségi kritériumok, feltételek, valamint az egyes élethelyzetek sajátosságaiból nyeri kivételességét, nem abból, hogy a törvény ilyenek mondja. Úgy gondolom, hogy akkor jár el helyesen a testület, ha nem egy újabb korlátként, hanem pusztán a panasz sajátosságait egybefoglaló jelzőként tekint a kivételességre. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban, illetve végzéseiben nem igazán foglalkozott a kivételesség kibontásával, ami már önmagában arra enged következtetni, hogy a benyújtás feltételeihez képest nem jelent újabb kritériumot. Ennek a megállapításnak a 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés sem mond ellent. Ebben az ügyben az indítványozó személyes érintettségét részben arra alapozta, hogy a jogszabály miatt sérelmet szenvedett gazdálkodó szervezet vezetője. A panaszos csak állította ezt a tényt, a testület viszont az alkotmányjogi panasz „kivételes” jellegére hivatkozva ennek bizonyítását is megköveteli. Látnunk kell azonban, hogy ez a feltétel nem önmagában a „kivételes” szóból származik, hanem a panasz későbbiekben ismertetett sajátosságaiból, jelen esetben a személyes érintettség különlegességéből fakad. Ennél a panasznál ugyanis nincs bírói döntés, ezért az alkotmánybírói eljárás során felhasznált adatok valóságát bizonyítani kell.

Mindezek alapján a kivételességre úgy kell tehát tekintenünk, mint egy főszabály-kivétel viszonyra az Alaptörvény-ellenes jogszabály bírói alkalmazása ellen benyújtott, és a bírói döntés nélküli, pusztán a jogszabályból fakadó jogsérelmek ellen benyújtott normatív panasz között. Ezt a viszonyt az előző, illetve a most következő fejezetekben kifejtett jellemzők összevetéséből kapjuk meg. A kivételesség azon értelmezése, ami nem vezethető vissza ezekre, indokolatlanul szűkíti le a panasz alkalmazási területét.

Az eddigi határozatokból és végzésekből úgy tűnik, az új Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt panasz tartalmának kialakításánál az Alkotmánybíróság nagyban fog támaszkodni az intézmény német megfelelőjének (Rechtssatzverfassungsbeschwerde²²) gyakorlatára. A Bundesverfassungsgericht (német Alkotmánybíróság) az ún. qualifizierte Betroffenheit²³ kritériumrendszerét alakította ki, ami a magyar testület két végzésében is felbukkan.²⁴ A végzések egyaránt a némettel rokonítható személyes (selbst), közvetlen (unmittelbar) és tényleges (gegenwärtig) érintettséget követelnek meg, anélkül azonban, hogy ennek tartalmát részletesebben kifejtjenék.²⁵ Még ha véleményem szerint ez a kvalifikált érintettség nem is ültethető át teljes egészében a magyar gyakorlatba, a német didaktika kimunkáltsága indokoltá, a végzések hivatkozása pedig szükségessé teszi ezen kiforrott metódus követését a bemutatás során. A teljes külföldi gyakorlat bemutatását mellőzve – amennyiben lehetséges az adekvát jogösszehasonlítás – csak a párhuzamba állítható elemeket vizsgálom, hiszen számos eltérés tapasztalható a két panasz között.²⁶

2.2. Közvetlen érintettség

A német gyakorlat szerint a közvetlen érintettség azt jelenti, hogy közhatalmi jogalkalmazói döntés nélkül, pusztán a jogszabályból fakad a jogsérelem.²⁷ A közvetlen érintettség magyar jelentéséről az Aár. és az új Abtv. nyújtanak eligazítást. Az Abtv. szerint akkor kezdeményezhető kivételes panasz, ha a „jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül” következett be a jogsérelem. A törvény egyértelműen megállapítja, hogy a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályok nem képezhetik az Alkotmánybíróság 26. § (2) bekezdés szerinti eljárásának alapját, de hogy

²² Ld. CHUNG

²³ PIEROTH-SILBERKUHLE

²⁴ 3012/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés

²⁵ Ezzel kapcsolatban ld. VISSY, 30. old. és Kiss László 3012/2012. (VI. 21.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolását.

²⁶ Ld. HANÁK-KOVÁCS-SOMODY-VISSY-BENCZE, 74-77. old.

²⁷ HÖVEL, 97-111. old.

mégis milyen eseteket ölel fel a kivételes panasz, az csak a szövegrész mélyrehatóbb elemzéséből derül ki.

Ha megvizsgáljuk mit is jelentett 2012-ig a jogalkalmazás fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában, akkor azt látjuk, hogy a testület csak az állami szervek tényleges jogalkalmazó tevékenységét értette ez alatt, az állampolgári jogfelismerést, szubszumálást nem.²⁸ A 2012 előtti gyakorlat szerint tehát ha a jogszabályt nem közhatalommal bíró állami szerv, hanem csak egy állampolgár alkalmazta (önkéntes jogkövetés), jogsérelme nem nyerhetett orvoslást a régi alkotmányjogi panasszal, „az alkotmányjogi panasz ugyanis egyedi ügyben elszenvedett jogsérelmet feltételez.”²⁹ A jogalkalmazás ilyen szűkítő értelmezését véleményem szerint csak azért engedhette meg magának a testület, mert az alkotmányjogi panasz formájában visszautasított ügyek elbírálására actio popularissal egyébként is kiterjedt a hatásköre. Az Alaptörvény, illetve az új Abtv. hatálybalépésével azonban több körülmény is megváltozott. Az Abtv. egyrészt az alkotmányjogi panasz fogalma alatt már nevesít olyan esetet, ahol egyértelműen ki van zárva a jogalkalmazói döntés közbejötté (jogszabály hatályosulása), másrészt az Alkotmánybíróság hatáskörei közül eltűnt a bárki általi indítványozási lehetőség. Mindezekből az következik, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésben foglalt „jogszabály rendelkezésének alkalmazása” az önkéntes jogkövetést is magában kell, hogy foglalja.³⁰ A majd egy éves gyakorlatot összegezve megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság is ezt az értelmezést követi.

Nem egyértelmű, hogy kiterjedhet-e a kivételes panasz a „jogszabály alkalmazásának” másik lehetséges típusára, nevezetesen azokra a helyzetekre, amikor a jogszabályt egy közhatalommal bíró szerv vagy személy alkalmazza. Egyértelmű a helyzet, ha olyan közhatalmi döntés születik, amelyet meg lehet támadni bíróságon, hiszen ilyenkor az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz alapján fog eljárni a testület. Más a helyzet azonban akkor, ha az alkalmazás során olyan egyedi döntés születik, ami nem kerülhet bíróság elé. Mint láttuk, az Alkotmánybíróság jogalkalmazás alatt az állami szervek tényleges jogalkalmazási tevékenységét értette, vagyis a bírói döntések mellett a bírói úton nem megtámadható közhatalmi döntések alapjául szolgáló jogszabályokat is vizsgálta. Így érdemben bírált el a testület ügyészi, illetve közigazgatási szervek által hozott határozatok alapjául szolgáló normákat, de befogadhatók voltak a választottbírói határozatok elleni alkotmányjogi panaszok is. Ezekben a nem is oly ritka esetekben a régi Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz

²⁸ 466/B/1990. AB végzés

²⁹ 1172/B/1992. AB végzés

³⁰ Az Aár. 22. cikk (1) bekezdésének b) pontja ugyan a jogszabály „egyedi ügyben” való alkalmazását követeli meg, azonban ha az önkéntes jogkövetést nem tekintenénk ilyen egyedi ügynek, akkor az kiüresítené a hatáskört.

tehát védelmet nyújtott, hiszen nem követelt meg bírósági eljárást. Az új Abtv. 26. § (1) bekezdésébe foglalt panaszt ezzel szemben csak egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet kezdeményezheti. A törvény értelmező rendelkezéseiből kiderül, hogy az egyedi ügy nem más, mint a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás. Ezek a helyzetek viszont éppen azért különlegesek, mert olyan közhatalmi döntések, amelyek nem kerülhetnek bíróság elé, vagyis az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz ebben az esetben nem hívható segítségül.

Ha kivételes panasz feltételeit megvizsgáljuk, szembetűnik, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése a német gyakorlatból ismert érintettségi kritériumot, a közvetlenséget is tartalmazza. Ez arra enged következtetni, hogy csak akkor állapítható meg az érintettség, ha a jogszabályok más közhatalmi aktus közbejötté nélkül váltják ki a jogsérelmet. Véleményem szerint a német gyakorlattal ellentétben ilyenkor is meg kell állapítani az érintettséget. Az Abtv. jogszabály rendelkezésének alkalmazását említi, ez azonban nem csak önkéntes jogkövetést, hanem az előzőekben bemutatottaknak megfelelően közhatalmi jogalkalmazói tevékenységet is jelent az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Emellett azt is látnunk kell, hogy külföldi jogintézményeket nem lehet minden feltétel nélkül kiragadni az egyes jogrendszerekből, hiszen azok csak együtt alkotnak egymással szerves egységet. A Verfassungsbeschwerde a német Alkotmánybíróságról szóló törvény 90. § (1) bekezdése alapján a közhatalom minden aktusa, így (természetesen a jogorvoslatok kimerítése után) az egyedi közigazgatási döntések ellen is benyújtható.³¹ Ennek tudatában már érthető, ha a Rechtssatzverfassungsbeschwerde közvetlen érintettséget követel meg, hiszen a Bundesverfassungsgericht ugyan egy másik típusú panasszal, de ugyanúgy hatásköre van az egyedi aktust megalapozó alapjogsértő norma felülvizsgálatára.³²

Magyarországon a közvetlen érintettség német gyakorlatának átvétele oda vezetne, hogy a jogalkalmazók egy meghatározott csoportja által alkalmazott jogszabályokat egyszerűen nem lehetne felülvizsgálni alkotmányjogi panasz eljárásban. A később született, és a jogforrási hierarchiában az Abtv. felett álló Aár. 22. cikk (1) bekezdésének b) pontja is ezt az értelmezési módot erősíti, ugyanis „egyedi ügyben közvetlenül (...) alkalmazott” jogszabályról ír. Ez az egyedi ügy azonban nem azonos az Abtv.-ben meghatározottal, itt az egyedi ügy elsősorban az említett közhatalmat gyakorló szervek döntéseire, valamint az előbb kifejtettekre tekintettel az önkéntes jogkövetésre vonatkozhat.

³¹ UMBACH-CLEMENS-DOLLINGER, 557. old.

³² Németországban ezen felül az értelmezés felülvizsgálatára is lehetősége van a testületnek.

Az Alkotmánybíróság szintén erre az álláspontra jutott a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat indokolásában. A vitatott szabály szerint azt a bírót, aki betölti a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, fel kell menteni. A testület szerint ez a szabály munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazás nélkül realizálódik, ezért befogadható. Ezt a kijelentést általánosítva kijelenthetjük, hogy minden jogalkalmazói aktust elbírálhat majd a testület, ha az nem kerülhet bíróság elé.

Látható tehát, hogy a kivételes panasz abban az értelemben nem jelent újdonságot, hogy kiterjed a bírói út elől elzárt közhatalmi döntések alapjául szolgáló jogszabályok felülvizsgálatára. Ami viszont eddig nem létezett, az a jogalkalmazó döntésének közbejötté nélküli, közvetlenül a jogszabályok által okozott jogsérelmek orvoslására szolgáló alkotmányjogi panasz. Ez utóbbit eddig utólagos normakontrollal látta indokoltnak szabályozni a jogalkotó. Azzal, hogy a közvetlenül a jogszabályok által okozott jogsérelmet a kivételes panasz hatásköre alá rendelte a törvényhozó, véleményem szerint nem az eddigiektől eltérő jogvédelmi igényt fogalmazott meg, hanem a bárki általi indítványozási lehetőség megszűnésére kívánt reagálni. Ez kiemelkedő fontossággal bír a panasz megítélése szempontjából, különösen ha figyelembe vesszük, hogy a kivételes panasszal indult eljárások döntő többségét is ez a típus teszi ki.

Annak érdekében, hogy pontosabb képet kaphassunk az intézményről, érdemes alaposabban is megvizsgálni, mit is jelent a törvény által támasztott két követelmény, azaz a jogszabály alkalmazása, illetve hatályosulása.

2.2.1. Jogszabály alkalmazása

Mint láttuk, az új Abtv. 26. § (2) bekezdésének a) pontjából a jogalkalmazás két típusa, nevezetesen az önkéntes jogkövetés, és a jogalkalmazás (bíróságot kivéve) vezethető le. Mielőtt külön-külön rátérnénk ezek jellemzőire, érdemes kiemelni a jogalkalmazás fogalmára vonatkozó azon általános megállapításokat, amelyek mindkét típusra érvényesek lehetnek.

2.2.1.1. Mulasztás

Az új Abtv. megköveteli, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be. Felmerül a kérdés, hogy lehet-e alkotmányjogi panasz tárgya mulasztás, azaz a „jogszabály alkalmazása” magában foglalja-e a „nem-alkalmazást”?

Jogalkotói mulasztásról akkor beszélhetünk, ha a norma hiánya alkotmányellenes helyzetet idéz elő. Ennek két formája ismeretes: amikor egyáltalán nem jött létre jogszabály, illetve az az eset, amikor a jogszabály létrejött ugyan, de hiányos tartalma miatt az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, vagy a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti.³³ A régi Abtv. 48. § (1) bekezdése ugyanúgy „jogszabály alkalmazását” követelte meg, akárcsak az új Abtv. 26. § (2) bekezdése, ezért úgy vélem, érdemes néhány szóban bemutatni az eddigi gyakorlatot is.

A mulasztásra hivatkozó alkotmányjogi panaszok befogadása kapcsán két, egymással ellentétes gyakorlat alakult ki az évek során.³⁴ Az Alkotmánybíróság döntései között kezdetben olyan határozatokat találunk, amelyek az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójából levezetve érdemben bírálták el a mulasztásra irányuló panaszokat is.³⁵ A későbbi határozatokban³⁶ azonban következetesen az az álláspont érvényesült, hogy „a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le.” Ezt követően egy-két kivételtől eltekintve³⁷ minden mulasztásra irányuló panaszt visszautasított a testület.

Ahogy említettem, 2012. január 1. után sem változtak az erre vonatkozó rendelkezések, ezért a gyakorlat is maradt. A 3022/2012. (VI. 21.) AB végzés azon az alapon utasította vissza a panaszt, hogy tartalmilag mulasztást állít, valamint jogalkotásra kötelezést indítványoz, „ezért az alkotmányjogi panasz valójában nem a jogszabály megsemmisítésére vagy alkalmazásának tilalmára irányul, amelyre az alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik.” Ehhez hasonlóan a 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés elvi érveléssel mondja ki, hogy mulasztás megállapításának indítványozására senkinek sincs jogosultsága, mivel az új Abtv. már csak az Alkotmánybíróság eljárásának lehetséges jogkövetkezményeként, nem pedig önálló indítványtípusként említi a mulasztás megállapítását.³⁸

2.2.1.2. Jogalkalmazói döntés

Ahogy korábban meghatároztam, a jogalkalmazás fogalmán az önkéntes jogkövetés mellett azokat a jogalkalmazói döntéseket is értenünk kell, amelyek nem tartoznak bírói útra.

³³ Ld. SÓLYOM 1., 340-341. old. és KARSAI

³⁴ Összefoglalóan: 1105/D/2004. AB határozat

³⁵ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 50/2003. (XI. 5.) AB határozat

³⁶ 1044/B/1997. AB határozat, 986/B/1999. AB határozat

³⁷ 120/D/2005. AB határozat

³⁸ Ld. 3271/2012. (X. 4.) AB végzés

Ahhoz, hogy átfogóbb képet kaphassunk az ilyen indítványok jellegéről, szükségesnek tartom bemutatni azokat a bírósági eljárás nélküli jogalkalmazói helyzeteket, amelyekre ez a szabály íródott. Mint említettem, a különleges panasz ezen típusát már – ugyan más formában, de – ismerte a szabályozás, vagyis annak meghatározásakor, hogy milyen ügyek fognak a jövőben ilyen típusú eljárás alapjául szolgálni, kiindulhatunk a korábbi gyakorlatból.

Felmerül a kérdés, hogyan létezhet egyáltalán olyan jogalkalmazói helyzet, amiben nem lehetséges bírósági eljárás? Mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény alapvető jogként ismeri el a hatósági és közigazgatási döntések elleni jogorvoslati jogot. A testület az 5/1992. (I. 30.) AB határozatban fejtette ki a jogorvoslati jog mélyebb tartalmát. Eszerint a jogorvoslathoz való jog magában foglalja a más szervhez fordulás mellett az ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét is, vagyis a bírósághoz való fordulásnál szélesebb értelme van. Ebből következően nem zárhatjuk ki a közigazgatási és hatósági döntéseket elemzésünk köréből, ezekben az esetekben azt is vizsgálnunk kell, hogy van-e bírói út, vagy csak belső jogorvoslat lehetséges. Emellett azokat az eseteket is számba kell vennünk, amelyekre ez a rendelkezés egyáltalán nem vonatkozik, vagyis sem a hatósági, sem a közigazgatási döntés kategóriája alá nem tartoznak, és ezért jogorvoslat (így bírói út) sincs ezek ellen a döntések ellen biztosítva.

Vizsgáljuk meg először, ide tartozhatnak-e az egyik legnagyobb számban előforduló aktusok, a közigazgatási hatósági döntések. A közigazgatási határozatok felülvizsgálata nem csak a jogorvoslathoz való jogból, hanem az Alkotmány más rendelkezéséből is fakad. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerint a közigazgatási határozatok (az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hatósági határozatokkal egyenlő) törvényességéről bíróság dönt. Egy jogállamban alapvető garancia, hogy a közigazgatási döntéseket egy független hatalmi ág, a bíróság felülvizsgálhassa, és biztosítsa ezáltal a közigazgatás törvény alá rendeltségét. Ezt a testület is a jogállamiság esszenciális elemeként határozta meg, hiszen a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat a felülvizsgálatot lehetővé tevő szabályok megszületése előtt³⁹ is megengedte az államigazgatási határozatok Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő bírósági felülvizsgálatát. Látható tehát, hogy a közigazgatási hatósági döntések esetében az Alaptörvény egy más rendelkezéséből következően a jogorvoslathoz való jog alatt ezen döntések bírói felülvizsgálatát kell érteni.

Mindezekre figyelemmel születtek meg a felülvizsgálati szabályok is. A Ket. a hatálya alá tartozó ügyfajtákban általánosan lehetővé teszi a bírói felülvizsgálatot, vagyis nem határoz

³⁹ A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény

meg olyan ügyeket, amelyekben a közigazgatási hatósági határozat ne lenne bíróság előtt megtámadható, és más törvénynek sem ad felhatalmazást arra, hogy ilyen döntések bírói felülvizsgálatát kizárja. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási hatósági döntések minden esetben eljuthatnak a bírói útig, ahol így már az alapul fekvő jogszabályt a 26. § (1) bekezdés szerinti normatív alkotmányjogi panasszal meg lehet támadni.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában azonban találunk olyan eseteket is, amikor szintén a Ket. hatálya alá tartozó, bár a testület által nem hatósági jellegű döntésként definiált ügyek alapján járt el. Ezek a közigazgatási döntések nem minősülnek az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerinti közigazgatási határozatnak, ezért ezek számára nem kell bírói utat biztosítani. Ilyen ügy volt például az állami támogatások pályázati odaítélését érintő két miniszteri határozat,⁴⁰ illetve egyes állami tulajdonnal kapcsolatos döntések.⁴¹

Ilyen jogalkalmazói helyzetek nemcsak a közigazgatási hatósági eljárásban fordulhatnak elő, ezért ahhoz, hogy megtudjuk milyen eseteket takarhatnak még a bíróság elé nem kerülő jogalkalmazói döntések, túl kell lépünk a Ket. hatályán. Nem terjed ki a Ket. hatálya az ún. kivett eljárásokra, vagyis a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra és az állampolgársági eljárásra. Mivel a Ket. rendelkezéseit ezekben az ügyekben egyáltalán nem kell alkalmazni, itt már előfordulhat, hogy nem mindig biztosít bírói utat a jogalkotó. A Szabs. tv. a legtöbb esetben biztosítja a bírói utat, előfordult azonban az is, hogy szabálysértési hatóság döntése nyomán bírált el érdemben jogszabályokat a testület.⁴² Ezek a bíróság elé nem kerülő döntések továbbra is képezhetik alkotmánybírósági eljárás alapját, sőt úgy gondolom akár egy helyszíni bírság is megalapozhatja azt, hiszen ilyenkor is ki van zárva a jogorvoslat.⁴³ A választási eljárásban a legtöbb esetben szintén biztosítva van a bírói út, kivételt képez ez alól azonban a szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos eljárás.⁴⁴ A helyi választási iroda szavazókörök kialakításáról szóló határozata ellen ugyanis a területi választási iroda vezetőjének döntésén túl nincs helye további jogorvoslatnak, ezért ez szintén megalapozhatja a 26. § (2) bekezdés szerinti eljárást. A köztársasági elnök területszervezési (községalakítási) döntése ellen ugyancsak nincs helye jogorvoslatnak, ezért ezek az „államfői jogkörben hozott kormányzati döntések”⁴⁵ is bírói döntés nélküli

⁴⁰ 719/B/2001. AB határozat, 794/D/2004. AB határozat

⁴¹ 1534/B/1990. AB határozat

⁴² 723/D/2001. AB végzés, 217/D/2006. AB határozat

⁴³ Tipikusan egy formális határozat volt eddig az alkotmányjogi panasz alapja, de egyes esetekben ezt lazábban kezelte az Alkotmánybíróság.

⁴⁴ BODNÁR, 137. old.

⁴⁵ KOMMENTÁR, 2118. old.

jogalkalmazásnak minősülnek kivételes panasz eljárásban.⁴⁶ Még nem volt rá példa, de úgy vélem, ilyen döntésnek számítana az államfő állampolgársági ügyekben hozott döntése is.⁴⁷ Ugyancsak nem vonatkozik rájuk a Ket. és ilyen típusú jogalkalmazásnak minősülnek az egyes szolgálati viszonyokban hozott határozatok. A testület eljárta a belügyminiszter tűzoltó parancsnoki szolgálati viszony megszüntetéséről szóló fegyelmi határozata,⁴⁸ valamint az igazságügy-miniszter büntetés-végrehajtási testület hivatásos állományú tagja elleni fegyelmi döntés alapján is,⁴⁹ ahol éppen a bírói út hiányát sérelmezték. Ezenkívül a legfőbb ügyész munkaviszonyt felmondással megszüntető határozata ellen is elő lehetett terjeszteni alkotmányjogi panaszt.⁵⁰

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy a jogalkalmazás ezen típusán igen sokféle aktust lehet érteni, ezért egzakt fogalmat nehéz lenne alkotni. Láthattuk, hogy a testület felülvizsgált olyan hatósági aktusokat, amelyek elméletileg bírói úton megtámadhatók lettek volna, gyakorlatilag azonban a jogszabály nem biztosította a felülvizsgálatot. Emellett nem hatóságának minősített miniszteri határozatokkal, valamint egyéb, ügyészi, illetve közigazgatási szervek által hozott határozatokkal is érdemben foglalkozott az Alkotmánybíróság, de befogadhatók voltak a köztársasági elnök határozatai ellen benyújtott panaszok is. Mindezek alapján akár azt is mondhatnánk, hogy ha bármely állami vagy önkormányzati szerv, illetve személy egy bíróság által meg nem támadható, konkrét személy jogát érintő, közhatalom által kikényszeríthető, illetve az adott ügy szempontjából érdemi döntést hoz, az az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti jogalkalmazásnak (pontosabban egy részének) minősül. Azonban ez a definíció sem lenne teljes körű, hiszen már volt rá példa, hogy nem állami szerv (választottbíróság) döntése alapján járt el a testület. Az Alkotmánybíróság nem is próbálkozott fogalomalkotással, a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban megállapította, hogy a bírók felmentése ugyan „munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik”, ami azt jelenti, hogy az ilyen típusú döntéseknek egyetlen kritériumnak kell megfelelni, mégpedig annak, hogy ne lehessen őket megtámadni bírói úton.

Azt is megállapíthatjuk, hogy az ilyen típusú jogalkalmazás területe az évek múlásával egyre szűkült, hiszen a legtöbb ilyen indítvány éppen a bírói út hiánya miatt támadta az

⁴⁶ 1044/B/1997. AB határozat

⁴⁷ MACKÓ, 62. old.

⁴⁸ 485/D/1992. AB határozat

⁴⁹ 51/1998. (XI. 27.) AB határozat

⁵⁰ 3/1994. (I. 21.) AB határozat

aktust.⁵¹ Ennek eredményeként aztán több döntésében kimondta a testület, hogy lehetővé kell tenni a bírói utat, de az is előfordult, hogy a jogalkotó magától alkotta meg a szükséges szabályokat.⁵² Erre jelenleg nincs lehetőség, hiszen az előbb leírtaknak megfelelően mulasztás nem szolgálhat alkotmányjogi panasz alapjául. Márpedig mulasztásnak számít, ha a jogalkotó nem biztosítja a bírói jogorvoslatot, ezért ha a testület továbbra sem ért mulasztást az alkalmazás fogalom alatt, akkor a panaszosok nem hivatkozhatnak a jogorvoslathoz való joguk sérelmére az Alkotmánybíróság előtti eljárásban. Emellett az is lecsökkenti a jogalkalmazói döntések jogvédő hatékonyságát, hogy az ügyek egyedisége miatt csak speciális jogszabályokat (Áptv., Ve.), illetve az alkalmazott jogszabályi rendelkezés és a jogsérelem közötti közvetlen összefüggés követelménye miatt azoknak is csak bizonyos rendelkezéseit lehet megtámadni.

Azt is látnunk kell, hogy ugyan egyedi aktus alapján indítható meg az ilyen típusú eljárás, a panasz azonban továbbra is normatív, hiszen a német panasszal ellentétben Magyarországon nem lehet a jogalkalmazó értelmezésének alkotmányosságát vitatni (bíróét természetesen igen). Ezt leszámítva lényegében semmiben nem hasonlít a 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás másik két típusára, az önkéntes jogkövetésre és a hatályosulásra. Itt ugyanis a jogszabály tartalma, vagyis az általa előírt joghatás, magatartás csak úgy valósulhat meg, ha az előbb kifejtetteknek megfelelően valamely szerv vagy személy azt alkalmazza. Az állampolgárnak nem magától kell követnie a jogszabály rendelkezéseit, pusztán azért mert hatályba lépett, hanem minden esetben szükséges a jogalkalmazó konkrét ügyben való jogértelmezése a magatartás természetes megvalósulásához, ami a másik két típushoz képest rendkívüli egyediséget kölcsönöz az eljárásnak.

2.2.1.3. Önkéntes jogkövetés

Ahogy korábban meghatároztam, a jogalkalmazás törvényi fogalmán a jogalkalmazói döntés mellett az önkéntes jogkövetést is értenünk kell. Az önkéntes jogkövetés bemutatása során igyekszem azt elhatárolni az előbb bemutatott jogalkalmazói döntésektől, ami csak elsőre tűnhet nehéznek, ugyanis alaposabb vizsgálat után kiderül, hogy lényegében teljesen eltér egymástól a két típus. A még szemléletesebb bemutatás érdekében két lehetséges gyakorlati példán is végigvezetem a fogalmat.

A jogtudomány az önkéntes jogkövetés kapcsán elsősorban azt vizsgálja, hogy valaki belső meggyőződésből, vagy valamilyen külső kényszer hatására (jogszabály autoritása,

⁵¹ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat

⁵² A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 54-56. §-a (a választottbíráóság ítéletének érvénytelenítése).

szankció) követte a jogszabályt. A mi szempontunkból azonban sokkal inkább döntő kérdés, hogy közbejön-e valamilyen típusú jogalkalmazás? Ha jogalkalmazó döntése jön közbe, akkor a már ismertetett jogalkalmazói döntésről, ha pedig a jogszabály címzettje egy pozitív, tevőleges cselekmény, magatartás tanúsításával alkalmazza a jogszabályt, akkor önkéntes jogkövetésről beszélünk. Ez utóbbi eset is jogalkalmazásnak minősül, hiszen az érintett mintegy „magára alkalmazza” a jogszabályt. Az önkéntes jogkövetés alapját ennek megfelelően mindig egy közvetlenül érvényesülő, azaz a jogokat és kötelezettségeket közvetlenül (ex lege) keletkeztető norma képezi, jogalkalmazói döntés nem jön közbe. Az önkéntesség mellett szükséges az is, hogy a jogalanyok egy tevőleges cselekménnyel kövessék a jogszabályt.

Felmerül a kérdés, hogy mi történik akkor, ha a jogalany nem követi a szabályt. Ilyenkor a jog többnyire valamilyen szankcióval kötelez a jogszerű magatartás tanúsítására, ami legtöbbször egy egyedi jogalkalmazói döntésben jelenik meg. Ez a döntés azonban már a másik típusú jogalkalmazás, vagy (ha van bírói út) a 26. § (1) bekezdés, nem pedig az önkéntes jogkövetés kategóriája alá tartozik.

Úgy gondolom ilyen önkéntes jogkövetéssel megvalósuló norma lehet például a védőoltási kötelezettséget előíró jogszabály. Ebben az esetben az önkéntes jogkövetés minden fogalmi eleme megvalósul, hiszen a jogalany önként, egyedi jogalkalmazói aktus nélkül, egy pozitív cselekménnyel (beoltatja magát) követi a jogszabályt. Amennyiben pedig nem így tesz, bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozat születik ellene, azaz 26. § (1) bekezdés szerinti eljárást indítványozhat a törvénnyel szemben.

Szintén önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák az adófizetési kötelezettséget (pl. személyi jövedelemadó) előíró adótörvények. Ez természetesen csak arra az esetre vonatkozik, amikor az adót az adózónak kell megállapítani, bevallani és megfizetni (önadózás). Az önadózás az adott adótípusra jellemző törvény előírásai alapján, egyedi jogalkalmazói aktus közbejötté nélkül, egy pozitív cselekménnyel jön létre (az adó megfizetése), vagyis szintén lefedi az önkéntes jogkövetés tényállását. Ha a jogalany nem követi a jogszabályi rendelkezéseket, akkor az adóhatóság egy egyedi aktussal kötelezi a panaszost az adó megfizetésére, mely szintén megtámadható bíróság előtt.

2.2.2. Hatályosulás

A jogalkalmazás két nagy csoportja után vizsgáljuk meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt harmadik eljárást, a hatályosulást. A jogszabály hatályosulása során ugyan nem történik jogalkalmazás, a fogalom mégis közel áll az önkéntes jogkövetéshez. Az

önkéntes jogkövetéshez hasonlóan itt is a közvetlenül érvényesülő normák jöhetnek szóba, azaz a jogoknak és kötelezettségeknek közvetlenül a jogszabályból (ex lege) kell következniük, nem jöhet közbe jogalkalmazói döntés. Ami megkülönbözteti mégis az önkéntes jogkövetéstől az az, hogy itt a jogszabály címzettjének nem kell semmilyen magatartást tanúsítania a joghatás eléréséhez, azt közvetlenül a jogszabály rendelkezése idézi elő.

Úgy vélem, ilyen hatályosuló normának minősülhet például az Ntv. zárt légtérű helyiségekben dohányzóhely kijelölését tiltó rendelkezése. Ezek a szabályok ugyanis a jogszabály címzettjét külön jogalkalmazói döntés, vagy magatartás tanúsítása nélkül kötelezik.

A leírtakból is kitűnik, hogy a hatályosulásnak igencsak homályos, többféleképpen értelmezhető fogalma van, ezért annak kiderítéséhez, hogy pontosan milyen esetek tartoznak ide, az érintettségi kritériumok alapos vizsgálata szükséges.

2.2.3. Szubszidiaritás

A közvetlen érintettséghez szorosan kapcsolódó fogalom a szubszidiaritás, ugyanis a jogorvoslatok kimerítésének követelménye biztosítja, hogy a legtöbb ügy jogorvoslatot nyerjen a közigazgatás, illetve az igazságszolgáltatás szintjén, és az csak a legvégső esetben kerülhessen az Alkotmánybíróság elé.⁵³

Az új Abtv. 26. § (2) bekezdésének b) pontja szerint akkor lehet kivételes panaszt kezdeményezni, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. A következőkben ezért arra keresem a választ, hogy mi számít a jogorvoslatok kimerítésének az önkéntes jogkövetésnél, a hatályosulásnál, illetve a jogalkalmazói döntéseknél.

A jogalkalmazói döntések elleni jogorvoslatok esetében a korábbiakhoz hasonlóan szintén kiindulhatunk a régi alkotmányjogi panasz gyakorlatából. Ha közigazgatási eljárás során hozott határozat következtében szenvedte el az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét, akkor a rendes jogorvoslatok kimerítéséhez hozzátartozik a bíróság előtti keresetindítás. Ez azt jelenti, hogy ha az indítványozó nem próbálja megtámadni bíróság előtt a közigazgatási határozatot, akkor nem nyújthat be alkotmányjogi panaszt.⁵⁴ Ennek kapcsán két kérdés merül fel. Meg kell-e próbálni a bírósági utat, ha nyilvánvalóan nem

⁵³ Ennek német gyakorlatára ld. SODAN, 926-936. old.

⁵⁴ 102/B/1996. AB határozat

támadható meg az adott döntés bíróság előtt, illetve akkor, ha annak megtámadása nem vezetne eredményre. Ezeknek a későbbiekben lesz nagy jelentősége, hiszen látni fogjuk, hogy az időmúlás különösen fontos a kivételes panasz benyújtása szempontjából.

Ha nyilvánvalóan nem áll rendelkezésre bírói út az adott döntés ellen, az Alkotmánybíróság akkor is megköveteli legalább az adott szerven belüli összes, az ügyet érdemben befolyásoló jogorvoslat, vagy jogorvoslati természetű eszköz kimerítését. Ezért aztán amikor az indítványozó az adóhatóság végrehajtási eljárása során fogatosított intézkedését támadta, azt azzal az indokkal utasította vissza a testület, hogy a panaszos nem vette igénybe a jogorvoslati természetű végrehajtási kifogást,⁵⁵ és ezért nem merítette ki a rendelkezésre álló jogorvoslatokat. Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy a jogszabály nem támadható meg külön kérelemmel a bíróság előtt, viszont egy törvény mégis a bíróságok hatáskörébe utalja az ilyen ügyeket.⁵⁶

A másik kérdéses eset, ha a döntés megtámadása nyilvánvalóan nem vezetne eredményre. Ez olyankor fordulhat elő, ha a jogszabály nem hagy mérlegelési lehetőséget a felettes szervnek, illetve bíróságnak, hogy másképp döntsön, mint a támadott döntés. Kezdetben azon az állásponton volt a testület, hogy ilyen mérlegelést nem engedő, kogens szabály (pl. bírók felmentése meghatározott életkor esetén) alkalmazásakor lényegében nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az ügyben ez azt eredményezte, hogy a testület nem követelte meg a köztársasági elnök által felmentett bírótól, hogy a Bjt. 145. §-a alapján szolgálati jogvitát kezdeményezzen.⁵⁷ Pár hónappal később azonban már azt látjuk, hogy a korábbi többségi álláspontból különvélemény lett. A 3227/2012. (IX. 28.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó szintén egy kogens rendelkezést sérelmezett.⁵⁸ Habár a tényállásból itt is egyetlen döntési lehetőség következett a jogalkalmazó számára, a testület elvárta volna, hogy a Kamara határozatát a fegyelmi bizottság, illetve bíróság előtt is megtámadja az indítványozó. A két eltérő tartalmú alkotmánybírósági döntés miatt nem egyértelmű tehát, hogy a formális, panaszos jogséremlének orvoslásához objektíve nem vezető jogorvoslatot ki kell-e meríteni.

⁵⁵ 3011/2012. (VI. 21.) AB végzés

⁵⁶ A 3239/2012. (IX. 28.) AB végzés szerint a Társulási Tanács társulási megállapodást módosító döntése külön jogorvoslati kérelemmel nem támadható meg, de az Ötv. 41. § (4) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzatok között a társulás működése során felmerülő vitás kérdésekben a bíróság dönt. Az indítványozó önkormányzatnak ebben az esetben tehát lett volna lehetősége arra, hogy jogsérelem orvoslását keresve keresettel forduljon a bírósághoz.

⁵⁷ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

⁵⁸ Az Ütv. 54. § (1) bekezdés a) pontja szerint: ha az ügyész öt évet meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetett szándékos bűncselekményben vádat emel az ügyvéd ellen, az elsőfokú fegyelmi tanács felfüggeszti az ügyvédi tevékenység gyakorlását.

Mivel az önkéntes jogkövetés és a hatályosulás alapvető feltétele, hogy ne szülessen jogalkalmazói döntés, a jogorvoslatok kimerítése kapcsán azt kell először megvizsgálni, hogy születhetett volna-e jogalkalmazói, illetve bírói döntés, hiszen ezekben az esetekben máris nem erről az eljárásról beszélünk. Mint említettem az adófizetés (önadózás) önkéntes jogkövetésnek számít, azonban a testület több telekadóról szóló önkormányzati rendelet vizsgálatát is visszautasította arra hivatkozva,⁵⁹ hogy nem merítették ki a rendelkezésre álló jogorvoslatokat. Ezt azért tehette meg a testület, mert az Art. 26. §-a meghatároz bizonyos helyi adókat,⁶⁰ amelyeket nem az adózó (önadózás), hanem az önkormányzati adóhatóság kivetése állapítja meg. Az önkormányzati adóhatóság adómegállapító határozatával szemben továbbá fellebbezésnek is helye van (Art. 136. § (1) bekezdés), a másodfokú határozat ellen pedig bírósági út is igénybe vehető (Art. 143. § (1) bekezdés), ezért ebben az esetben az új Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz jöhet csak szóba.⁶¹

A jogorvoslatok kimerítése kapcsán érdekes kérdés, hogy vajon meg lehet-e követelni a jogszabály nem követését lehetséges jogorvoslati útként. Ez a példákban azt jelentené, hogy a panaszos nem oltatja be magát, vagy nem fizeti meg az adót. Ez az értelmezés – amellet hogy kiüresítené az önkéntes jogkövetés fogalmát – azért sem követhető, mert amíg az Alkotmánybíróság nem állapítja meg egy jogszabály érvénytelenségét, addig azt alkalmazni kell. Ha testület megkövetelné a jogkövetés megtagadását, mint lehetséges jogorvoslatot, akkor azzal lényegében a jogszabályok szabad félre tételére buzdítana. Megkövetelni tehát nem lehet, az állampolgár azonban megteheti.

2.3. Személyes érintettség

Ebben a részben elsősorban arra szeretnék rávilágítani, hogy mely jogok sérelmére hivatkozva lehet kivételes panaszt benyújtani. Mind a régi, mind az új Abtv. Alkotmányban, illetve Alaptörvényben biztosított jog sérelmét követeli meg, ezért itt is támaszkodhatunk az Alaptörvény előtti gyakorlatra.

⁵⁹ 3079/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3085/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3241/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3267/2012. (X. 4.) AB végzés

⁶⁰ Építményadó, gépjárműadó, a vagyonszerzési illeték, a kiszabással megállapított eljárási illeték és a telekadó megfizetésére irányuló kötelezettség.

⁶¹ 3315/2012. (XI. 12.) AB végzés

2.3.1. Alaptörvényben biztosított jog sérelme

2.3.1.1. Alaptörvényben biztosított jog a jogállamiság?

Mivel sem az Alkotmány nem tartalmazott, sem az Alaptörvényben nem található a német, illetve spanyol Alkotmányokhoz hasonló taxatív felsorolása az alkotmányjogi panasz eljárásban hivatkozható jogoknak, nem egyértelmű, hogy lehet-e hivatkozni az alapjogi katalógusban foglalt rendelkezéseken túl az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek sérelmére is, és ha igen, melyekre.⁶² Ennek a kérdésnek a megválaszolása korántsem könnyű feladat, hiszen mostanáig maga az Alkotmánybíróság sem alakított ki egységes álláspontot a kérdésben.

E kérdés kapcsán az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének gyakorlata három periódusra osztható: a 2007 előtti, a 2007 utáni, valamint a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatot követőre. A régi Abtv. indokolása szerint az Alkotmányban biztosított jog nem lehet egyenlő pusztán alapjogsérelemmel, annál szélesebb értelme van. A szöveg első értelmezését a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat adta. Ez a következőképp határozza meg az alkotmányjogi panasz, illetve az Alkotmányban biztosított jog sérelmét: „az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.”⁶³ Ez a meglehetősen általános fogalom tehát nemcsak az alapjogokat, hanem minden államhatalommal szembeni garanciát ilyen jognak tekint. Erre az értelmezésre alapozva a testület az idézett határozat meghozatalától 2007 közepéig mintegy 46 alkotmányjogi panasz eljárásban olyan ügyekkel is érdemben foglalkozott, amelyben a jogállamiság (jogbiztonság, normavilágosság, visszaható hatály tilalma, kellő felkészülési idő) sérelmére hivatkoztak.

Fordulópontot ebben a kérdésben a 2007. június 11-én kihirdetett 676/D/2004. AB határozat jelenti, ami azért utasította vissza a panasz érdemi vizsgálatát, mert az indítványozó pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét állította és „nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezés konkrétan mely alapvető jog sérelmét eredményezi.”⁶⁴ Az Alkotmánybíróság ezt követően többször is hivatkozott arra, hogy az alkotmányjogi

⁶² Ld. RÁCZ, 35-38. old.

⁶³ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat

⁶⁴ 676/D/2004. AB határozat

panaszokban kizárólag a jogállamiság absztrakt sérelme jelenik meg, ami azonban „nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának.”⁶⁵

Az Alkotmánybírósági gyakorlat később két kivételt mégis megengedett, ugyanis az 1140/D/2006. AB határozat szerint jogállamiságból levezetett visszaható hatály tilalma és a kellő felkészülési idő hiánya is megalapozhatja az Alkotmányban biztosított jog sérelmét. A helyzet ezzel látszólag egyértelmű, a problémát azonban az jelentette, hogy a 676/D/2004. AB határozat meghozatalát követően a 676/D/2004. AB határozat, és a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat által képviselt irányvonalra is találunk példát az Alkotmánybíróság esetjogában, vagyis a testület olykor visszautasította,⁶⁶ olykor pedig érdemben bírálta el⁶⁷ a jogállamiság sérelmére hivatkozó alkotmányjogi panaszokat.

Az új Abtv. hatályba lépése nem jelentett megoldást a helyzetre, hiszen továbbra is csak annyit ír elő, hogy Alkotmányban (illetve Alaptörvényben) biztosított jog sérelmének kell bekövetkeznie. Az Abtv.-hez fűzött indokolás sem ad segítséget a kettős gyakorlat tisztázására, hiszen eszerint az Alaptörvényben biztosított jog fogalmát úgy kell értelmezni, hogy „a panaszt továbbra se csak »alapjogsérelem« esetén lehessen benyújtani, de egyéni jogvédelmi intézmény mivoltából kifolyólag bármely alaptörvényi rendelkezésre alapozva sem, hanem az »Alaptörvényben biztosított jogok« sérelme esetén lehessen az AB-hoz fordulni.”⁶⁸

2012 első félévében több végzés is egyértelműen elutasította az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságra hivatkozást.⁶⁹ A helyzetre egyelőre végsőnek látszó megoldást a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, illetve a 3268/2012. (X. 4.) AB végzés hozott. Az Alkotmánybíróság ezekben a döntésekben az 1140/D/2006. AB határozatra hivatkozik, és a gyakorlat egy részét figyelmen kívül hagyva kimondja, hogy a testület „a jogbiztonság követelményének sérelmére való hivatkozást alapvetően két esetben, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálta”, ezért a gyakorlattól nem kíván eltérni. Ez a végzés tehát végleg szakít a 676/D/2004. AB határozat után már csak nyomokban fellelhető gyakorlattal, ami a jogállamiság egyéb elemeinek (pl. normavilágosság) sérelmét is Alkotmányban biztosított jog sérelmének tekinti.

⁶⁵ 1140/D/2006. AB határozat

⁶⁶ 23/D/2007. AB határozat

⁶⁷ 45/2007. (VI. 27.) AB határozat

⁶⁸ Az új Abtv. indokolása

⁶⁹ 3033/2012. (VI. 21.) AB végzés

2.3.1.2. Az Alkotmányban nevesített természetes személyek Alkotmányban biztosított joga

Eldöntésre váró kérdés, hogy az Alkotmányban nevesített természetes személyeket (országgyűlési képviselő, bíró) megilleti-e ilyen minőségükben egyéb Alkotmányban biztosított jog, vagy csupán az imént ismertetett, minden természetes személynek biztosított jogokra hivatkozhatnak. Ebben az esetben is a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat Alkotmányban biztosított jog meghatározása nyújt eligazítást. A határozat alapjául szolgáló ügyben egy országgyűlési képviselő kérte a mentelmi jogát felfüggesztő országgyűlési határozat megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság arra hivatkozva utasította vissza a panaszt, hogy a képviselő mentelmi joga nem felel meg az Alkotmányban biztosított jog határozat által kifejtett definíciójának, mert jogi természetét tekintve eltér azoktól. A határozat szerint ugyanis az „alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár (...) jogainak védelmére”.⁷⁰ A képviselőt viszont nem mint állampolgárt, hanem mint képviselőt, az Országgyűlés tagját illeti meg a mentelmi jog. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy bár a mentelmi jogot a képviselő jogaként fogalmazza meg az Alkotmány, az Országgyűlés védelmét is szolgálja más hatalmi ágakkal szemben. Ezt támasztja alá az is, hogy a képviselő (a szabálysértési eljárást kivéve) nem mondhat le róla, valamint annak felfüggesztése a parlament joga.

Az Alkotmánybíróság az előző határozattal ellentétes eredményre jutott a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban. Az indítványozó bírók a Bjt. egyes rendelkezéseit a bírói függetlenség megsértése miatt támadták. Az Alkotmánybíróság a határozatban leszögezte, hogy ugyan a bírói függetlenség nem alapjog, azonban számos elemében a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga, illetve kötelezettsége. Ilyen közvetlen kötelezettséget ír elő az Alaptörvény, amikor „a bírói függetlenséghez tartozó semlegesség érdekében (...) kizárja, hogy a bíró párt tagja legyen, vagy politikai tevékenységet folytasson.”⁷¹ Stumpf István különvéleményében ezzel szemben nem tekintené Alaptörvényben biztosított jognak a bírói függetlenséget, mivel az nem az indítványozóként fellépő bírók, hanem a jogkereső állampolgárok védelmét hivatott biztosítani.

A döntéseket összegezve megállapíthatjuk, hogy az Alkotmány által nevesített természetes személyek esetében Alaptörvényben biztosított jognak csak azon jogok

⁷⁰ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat

⁷¹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

minősülnek, amik az indítványozó személyéhez közvetlenül tapadnak, illetve azok, amikhez a mindennapi életben kötelezettségek járnak.

2.3.1.3. Jogi személyek Alkotmányban biztosított joga

Az Alkotmányban biztosított jog kérdésköre kapcsán elengedhetetlen megemlíteni az állami szervek, illetve önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszokat. A természetes személyek által létrehozott jogi személyek esetében az egyértelmű korlátokat figyelembe véve (nem lehet személyhez fűződő jogra hivatkozni) ugyanazok a jogok minősülnek Alaptörvényben biztosítottaknak, mint amelyeket a természetes személyeknél már bemutattam. Más a helyzet azonban az állam által létrehozott jogi személyek esetében. Az Alkotmánybírósági gyakorlat még ezen belül is különbséget tesz a jogi személyek között aszerint, hogy állami szervekről, vagy az állam által, meghatározott alapjog gyakorlásával összefüggésben létrehozott szervekről van szó.

Az állami szervek indítványozási jogának mérlegelésekor szintén az alkotmányjogi panasz már idézett fogalmából indult ki a testület. A 23/2009. (III. 6.) AB határozat szerint az Alkotmányban biztosított jog államhatalommal szembeni garanciát jelent. Mivel az indítványozó (Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége) maga is egy állami szerv, fogalmilag kizárt az alkotmányjogi panasz indítványozásának joga. Ezért aztán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat teremtő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.”

A 198/D/2008. AB végzés alapjául szolgáló ügyben is egy állami szerv, a Vám- és Pénzügyőrség Központi Ellenőrzési Parancsnoksága volt az indítványozó, ezért ezt a panaszt is elutasította a testület, viszont itt már előremutató megállapításokat is tett a közhatalmat nem gyakorló állami szervekre vonatkozóan. A végzés szerint kivételes esetben állami szervet is érhet alapjogsérelem. „Ez azonban csak akkor fordulhat elő, ha az állam által fenntartott szerv az alapjog gyakorlásával szoros kapcsolatban áll, különösen ha kifejezetten azzal a céllal jött létre, hogy az egyén alkotmányos alapjoga gyakorolható legyen.”⁷² Ilyen állami szervként határozza meg a végzés például az egyetemeket, a Magyar Tudományos Akadémiát, múzeumokat és színházakat. Az állami szerv által hivatkozott Alkotmányban biztosított jognak azonban minden esetben visszavezethetőnek kell lennie az egyének jogaira. Így az egyetemek az oktatáshoz való jogra, a Magyar Tudományos Akadémia a tudományos élet

⁷² 198/D/2008. AB végzés

szabadságára, a múzeumok, színházak pedig a művelődéshez való jogra hivatkozhatnak egy esetleges alkotmányjogi panasz eljárásban.

2.4. Aktuális (tényleges) érintettség

Az aktuális érintettség fogalma azt jelenti, hogy a jogsérelem már bekövetkezett, azaz az indítványozóval szemben a rendelkezés hatályosult vagy alkalmazták, továbbá a jogsérelem már és még fennáll. Éppen ezért a következőkben azt vizsgálom, hogy a kivételes panasz egyes típusaiban mikor következik be a jogsérelem, illetve alkalmas-e annak kiváltására nem hatályos jogszabály.

2.4.1. Nem hatályos jogszabályok

Az aktuális érintettség fő problémája, hogy mikor következik be a jogsérelem. Ennek részletes vizsgálata előtt azonban meg kell határoznunk azt a jogszabályi kört, amely időbeli hatályára tekintettel alkalmas a jogsérelem előidézésére. Ebben az alfejezetben arra keresek tehát választ, hogy előfordulhat-e egyáltalán olyan eset, amikor nem hatályos jogszabályt kell alkalmazni, illetve ha igen, képezheti-e ez a 26. § (2) bekezdés szerinti eljárás tárgyát. A következtetések könnyebb levonása érdekében az előzőekhez hasonlóan itt is külön vizsgálom a kivételes panasz három típusát. Kezdjük a jogalkalmazás során született döntésekkel.

Ahogy az alkotmányjogi panasz tárgyánál kifejtettem, az alkalmazott jogszabály hatályon kívül helyezése önmagában nem akadályozza annak, hogy a testület érdemben bírálja el az alkotmányjogi panaszt. A hatályon kívül helyezett jogszabály ugyan nem semmisíthető meg, de megállapítható róla, hogy alkotmányellenes volt, s rendelkezni lehet alkalmazása visszamenőleges kizárásáról. Úgy gondolom (a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályok mellett) a jogalkalmazó döntése során érintett jogszabályok miatt indult alkotmányjogi panaszok tekintetében is fenntartandó a nem hatályos jogszabályok felülvizsgálata. Ez magától értetődik, hiszen a 26. § (1) bekezdéséhez hasonlóan itt is jogalkalmazás történik egy egyedi ügyben, amely akár időközben megsemmisített, nem hatályos jogszabályon is alapulhat. Ez alól kivételt képez a bemutatott „első indítványozó jutalma” gyakorlat miatt az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett jogszabály.

Az önkéntes jogkövetésre és a hatályosulásra egyaránt jellemző, hogy ki van zárva a jogalkalmazói döntés közbejötté, vagyis a jogszabály maga váltja ki a jogsérelmet. Nem hatályos jogszabály ennek megfelelően nem válhat ki jogsérelmet. Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy a jogsérelmet okozó jogszabályt az alkotmánybírósági eljárás megindítása

előtt hatályon kívül helyezik. Úgy vélem, csak a kivételes panasz jellegét ismerve dönthető el, eljárhat-e ilyenkor a testület, a teljes kép azonban csak a dolgozat végén tárul fel, így itt megelőlegezném, hogy nem kell eljárnia a testületnek.

2.4.2. Jogsérelem bekövetkezte

Az új Abtv. 26. § (2) bekezdésének a) pontja jogsérelem bekövetkeztéhez köti a panasz benyújtását. Ugyanakkor az Abtv. 30. § (1) bekezdéséből azt is megtudjuk, hogy a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani. A két szabály formalista értelmezéséből lényegében az következik, hogy a jogsérelemnek a jogszabály hatálybalépését követő száznyolcvan napon belül kell bekövetkeznie, máskülönben nem indítványozható alkotmányjogi panasz. Ez a probléma a kivételes panasz három típusában eltérő jelentőséggel bír.

Mint említettem, a jogalkalmazói döntés közbejötté jelentős mértékben eltér a jogszabály hatályosulásától, illetve az önkéntes jogkövetéstől, mivel itt a jogsérelmet okozó joghatáshoz, vagy magatartás megvalósulásához (jogsérelem bekövetkezte) egy jogalkalmazói aktus vezet. Kézenfekvő tehát a párhuzam az alkotmányjogi panasz 26. § (1) bekezdésben és 27. §-ban foglalt típusával, ugyanis – ahogy láttuk – ezekben az esetekben szintén egy egyedi jogalkalmazói döntés megszületésével következik be a jogsérelem. A jogsérelem bekövetkezte ebből kifolyólag kizárt, hogy egybeessen a jogszabály hatálybalépésével, az szükségszerűen egy későbbi, az esetek nagy részében a száznyolcvan napot is meghaladó időpont. Ha ezt elfogadnánk, azzal a bíróságok előtt meg nem támadható jogalkalmazói döntések lényegében kikerülnének az Alkotmánybíróság hatásköréből. Ezen ez értelmezésen finomított némileg a már idézett 33/2012. (VII. 17.) AB határozat. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság úgy állapította meg a bírók aktuális érintettségét, hogy jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, viszont a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül, kényszerítően be fog következni. Ebben az esetben tehát a jogsérelem tényleges bekövetkeztének a kogens jogszabály hatályosulását tekintette a testület. Ez úgy tűnt megnyitja azt a kedvező értelmezési utat, hogy a kogens szabályokat a hatálybalépést követő száznyolcvan napon belül bármikor meg lehet támadni, függetlenül attól, hogy ténylegesen bekövetkezett-e a jogsérelem vagy sem. Az említett 3227/2012. (IX. 28.) AB végzésben azonban már megkövetelte a

testület az eredménytelen jogorvoslatok kimerítését is, ami azt is jelenti, hogy a kogens jogszabály pusztá hatályosulása nem jelenti a jogsérelem bekövetkeztét. Ez „arra az eredményre vezet, hogy a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül az alkotmányjogi panasz aktuális érintettség hiányában (mintegy idő előttiség miatt) nem fogadható be, száznolcvan napon túl pedig – még ha az indítványozó aktuális érintettsége már fenn is áll – a határidő túllépése miatt.”⁷³ Emellett azt is látnunk kell, hogy a legtöbb jogszabályi rendelkezésből nem kényszerítően következik a jogsérelem, ezért ha a jogszabály hatálybalépésétől számítjuk a határidőt, esély sincs a jogsérelem bekövetkezte előtti indítványozásra.

Most vizsgáljuk meg, miként jelenik meg a jogsérelem bekövetkeztének követelménye az önkéntes jogkövetésnél. A legfontosabb kérdés, hogy mikortól számít bekövetkezettnek a jogsérelem. Kézenfekvő megoldás lenne, ha a jogsérelem bekövetkeztének csak a ténylegesen bekövetkezett jogsérelmet tekintenénk, vagyis amikor a panaszos végrehajtotta a magatartást (beoltatta magát, befizette az adót). Azonban egyes esetekben a jogsérelem bekövetkezte helyrehozhatatlan hátránnyal járna (oltás), ezért felmerül a kérdés, ilyenkor is meg kell-e várni a jogsérelem bekövetkeztét. Úgy gondolom, igen. Ha nem így lenne, az parttalanná tenné az önkéntes jogkövetés alapján indítható eljárásokat. Ez természetesen továbbra sem zárja ki, hogy a panaszos a jogszabály nem alkalmazása mellett döntsön, viszont ilyenkor már nem erről az eljárásról beszélünk.

A határidő-számítás miatt fontos kérdés az is, hogy a hatályba lépést követően mikor alkalmazta a panaszos a jogszabályt. Panasz benyújtására itt is csak azon szűk körben van lehetőség, amikor a jogszabály alkalmazhatóságának kezdete megegyezik a rendelkezés hatályba lépésének időpontjával, vagy az azt követő száznolcvan napon belülre esik, és az érintett jogkövető magatartása révén még a határidőn belül alkalmazta a jogszabályt.

Hatályosulás során a jogsérelem bekövetkeztének azt az időpontot tekinthetjük, amikor a jogszabály rendelkezése ténylegesen kifejti hatását a hatálya alá tartozó személyekre. Ez az időpont azonban nem feltétlenül esik egybe a jogszabály hatályba lépésével, vagyis a hatályosulás fogalom nem egyenlő a hatályba lépéssel. Ez úgy fordulhat elő, hogy a jogszabály ugyan hatályba lép, de a sérelmezett rendelkezést későbbi időponttól kezdve kell csak alkalmazni. Itt is könnyen előfordulhat tehát, hogy a jogszabály hatályba lépett, de a támadott rendelkezések csak száznolcvan nap után fejtik ki hatásukat. Ezt a panasztípust

⁷³ Stumpf István 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez csatolt különvéleménye.

tehát csak akkor lehet benyújtani, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály az érintett közreműködésétől függetlenül, egyedi közhatalmi döntés nélkül (ex lege) hatályosul és a hatályosulás (alkalmazás) időpontja a rendelkezés hatályba lépését követő száznyolcvan napon belül történik.

Mindent összevetve megállapítható, hogy a hatályosulásra kedvezőbb elbírálást jelent ez a határidőszabály, mint a jogalkalmazásra, hiszen ha kogens jogszabályt kellett a jogalkalmazónak alkalmaznia, akkor hatályosulást is meg lehetett állapítani, ami által hamarabb következett be a jogsérelem, és benyújtható volt a panasz.

2.5. Jogkövetkezmények

A törvény a kivételes panaszt is alkotmányjogi panasznak nevezi, amiből akár az is következhetne, hogy az első részben kifejtett jogkövetkezmények a kivételes panaszra ugyanúgy jellemzőek, mint a 26. § (1) bekezdésben és a 27. §-ban foglalt alkotmányjogi panaszra. Ez az állítás azonban több szempontból sem helytálló. Nemcsak hogy a kivételes panaszra, hanem a kivételes panaszon belüli egyes típusokra is eltérő jogkövetkezmények vonatkoznak, ezért azokat továbbra is külön tárgyalom.

A jogalkalmazói döntés megtámadása több szempontból is hasonlít az alkotmányjogi panaszra. A testület egyrészt itt is egy egyedi ügyben hozott döntés megtámadása nyomán vizsgálja a jogszabály alkotmányosságát, másrészt a jogsérelem bizonyítása ugyancsak az egyedi döntésből kifolyólag lényegesen könnyebb, mint a másik két esetben. Mindezekből az következik, hogy a bírói eljárás nélküli jogalkalmazói döntéseknél is az egyén jogaira, azaz a szubjektív jogvédő jellegre kell tekintettel lennie az Alkotmánybíróságnak. Éppen ezért az alkotmányjogi panasz természetéből fakadó jogorvoslati jelleg ebben az esetben is helytálló, azaz a jogkövetkezmények megállapításakor a jogsérelem orvoslására is törekednie kell a testületnek. A jogszabályt jogalkalmazói döntés alapján támadó eljárásban lényegében ugyanazokkal a jogkövetkezményekkel, azaz visszamenőleges hatályú megsemmisítéssel, valamint egyedi ügyben való alkalmazási tilalom kimondásával nyerhet orvoslást a jogsérelmet szenvedett, mint a 26. § (1) bekezdés szerinti eljárásban. Ehhez mindkét esetben rendelkezésre állnak a megfelelő eljárási szabályok is. Ez a jogorvoslati funkció az alkotmányjogi panasszal ellentétben azonban nem teljes, itt ugyanis nem lehet magát a jogalkalmazói döntést felülvizsgálni (a kogens jogszabályoknál ennek nincs jelentősége).

Az előbbieket összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy a bírósági eljárás nélküli jogalkalmazói döntéseket támadó panasz ugyan az alkotmányjogi panaszra jellemző

szubjektív jogvédő jelleggel bír, azonban a szabályozás hiánya miatt a jogorvoslati funkció nem tud teljes körűen megvalósulni, hiszen jogorvoslatot csak akkor tud nyújtani a testület, ha nem a döntésnek, hanem magának az alapul fekvő jogszabálynak az alkotmányosságát sérelmezi a panaszos.

A jogalkalmazással ellentétben az önkéntes jogkövetés és a hatályosulás nem hasonlít az alkotmányjogi panaszra, éppen ezért a panasz eddigi jogkövetkezményekre vonatkozó gyakorlata sem vehető alapul. Itt nincs egyedi jogalkalmazói döntés, a panaszos vagy a saját jogalkalmazása által okozott, vagy magából a jogszabályból fakadó sérelem folytán támadja a jogszabályt. Az egyedi döntés hiánya jelentős hatással van a jogkövetkezmények megállapítására. Ezekben az esetekben a jogsérelem magából a jogszabályból fakad, nem egy egyedi jogértelmezés eredménye, ami azt is jelenti, hogy valószínűleg személyek szélesebb körét érinti. Látható tehát, hogy itt nem a jogsérelmet szenvedett egyén védelmére kell tekintettel lennie a testületnek, hanem ennél szélesebb körre.

Az egyedi döntés hiánya azt is jelenti, hogy nincs egy olyan jogalkalmazó előtt lévő ügy, amiben egyáltalán alkalmazási tilalmat rendelhetne el a testület. A testületnek így csak a visszamenőleges hatályú megsemmisítés marad, ami azonban csak közvetett módon nyújthat jogorvoslatot. Még ha el is rendeli a testület a kivételes ex tunc megsemmisítést, bizonyos esetekben, ahol helyrehozhatatlan jogsérelem történt (védőoltás), még ilyen közvetett jogorvoslatot sem képes nyújtani.

Látható tehát, hogy a kivételes panasz ezen formái már nem szubjektív jogvédelmi jellegűek, hiszen ahogy említettem nem az egyéni jogsérelmeket hivatottak orvosolni (erre eszközök sincsenek), hanem figyelemmel vannak mindazokra, akikre a jogszabály hatálya kiterjed, azaz a jogrendszer alkotmányosságának fontossága felülkerekedik az egyéni jogvédelmen.

3. A kivételes panasz új helye, konklúziók

A dolgozat első részében az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz teljes körű feltárását kíséreltem meg, mégpedig abból a célból, hogy megtaláljam a két hatáskör közötti leglényegesebb különbségeket. Az összevetésből kiderült, hogy az alkotmányjogi panasz és a normakontroll között számos kisebb különbség akad. Ezek a kisebb különbségek azonban nem a hatáskör fő jellegét adják, hiszen például az érintettség nálunk az alkotmányjogi panasz sajátja (volt), addig más országokban a normakontroll benyújtásához is megkövetelik. Alaposabb vizsgálattal kiderül, hogy a két hatáskör közötti lényegi különbséget az eltérő jogkövetkezmények, és a hatálytalan jogszabályok felülvizsgálatának lehetősége adja.⁷⁴ Az alkotmányjogi panasz sine qua non-ja ugyanis a jogsérelem orvoslása, ennek hiányában normakontrollról beszélünk. A bemutatásból az is kiderült, hogy nem mindig volt ez így, mára viszont az új Abtv. 26. § (1) bekezdésében és 27. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz teljes körű jogorvoslatot tud nyújtani a panaszosnak.

Az esszenciális különbség tehát a jogkövetkezményekben rejlik, ezért a kivételes panasz hatáskörök közötti helyének meghatározásához, a három különböző típusának jogkövetkezményeit is meg kellett vizsgálnunk. Ennek leírása során kiderült, hogy éles határ húzódik a jogalkalmazói döntéssel (természetesen ide nem értve a bírói döntéseket) előidézett, valamint az önkéntes jogkövetéssel és a jogszabály hatályosulásával előidézett panaszok jogkövetkezményei között. A jogalkalmazói döntés nyomán indult eljárásokra lényegében ugyanazok a jogkövetkezmények vonatkoznak, mint az alkotmányjogi panaszra. Ennek megfelelően az egyedi aktusok alkotmányosságá feletti döntést kivéve a jogorvoslat itt is biztosítva van a panaszosok számára. Ezzel szemben a hatályosulás és az önkéntes jogkövetés esetében a jogkövetkezmények megegyeznek a normakontrolléval, ami nem meglepő, tekintve hogy az alapul fekvő élethelyzeteket eddig normakontrollal tartotta indokoltnak szabályozni a jogalkotó. Azonban azzal, hogy most a kivételes panasz alá helyezi a jogalkotó ezeket a helyzeteket, nem egy eltérő jogvédelmi igény fogalmazódik meg, hanem csupán a jogalkotó válasza az actio popularis megszűnésére. Éppen ezért a jogkövetkezmények továbbra is ugyanazok maradnak, mint a normakontrollnál, vagyis jogorvoslatra törekvés nélküli pusztta megsemmisítés.

Leszögezhetjük tehát, hogy világosan elhatárolható a jogalkalmazói döntés okán indult eljárás a 26. § (2) bekezdésében foglalt másik két típustól, sőt úgy vélem, ezt meg is kell tennie a jogalkotónak. Annak, hogy a jogalkalmazói döntéseket az alkotmányjogi panasz 26.

⁷⁴ Ld. UITZ, 204. old. Ugyanakkor: BRAGYOVA, 76. old.

§ (1) bekezdésében és 27. §-ában meghatározott típusával együtt kezeljük nem pusztán dogmatikai, rendszertani jelentőségű kérdés, hanem mint láttuk, komoly gyakorlati kihatásai is vannak. Ennyire eltérő életviszonyokat ugyanis nem lehet egy eljárási rendben szabályozni. Láthattuk, hogy a jogalkalmazói helyzetekben szükségszerűen van egy egyedi döntés, a panasz benyújtásának határideje azonban nem ennek meghozatalával, hanem a jogszabály hatályba lépésével indul. Ellenben ha a 26. § (1) bekezdésben foglalt normatív panasz alá tartoznának a jogalkalmazói döntések is, akkor ezekben az esetekben is az egyedi döntés megszületésétől számítódna a panasz benyújtására nyitva álló határidő, nem a jogszabály hatályba lépésétől. Indokolt tehát, hogy az alkotmányjogi panasz alá tartozzon a jelenleg a 26. § (2) bekezdés ezen típusa, sőt a korábban kifejtettekre tekintettel úgy vélem, az egyedi döntések felülvizsgálatának lehetőségét is meg kell adni.

Ezzel a szubjektív, egyéni jogsérelmek orvoslására törekvő típussal szembeállítható a kivételes panasz másik két formája, az önkéntes jogkövetés és a hatályosulás. Ez utóbbiak ugyanis a bemutatott jellemzők alapján a normakontroll jegyeit viselik magukon, így a jogorvoslat biztosítása helyett inkább a jogrendszer alkotmányosságára vannak figyelemmel. Látható tehát, hogy ez a két típus lényegében egy érintettséghez kötött utólagos normakontroll, akkor pedig akként is kell értelmezni.

A normakontrollként értelmezésnek számos kihatása lehet a gyakorlatra. Úgy vélem, ezáltal kiterjeszthető lenne az Alaptörvényben biztosított jog fogalma a 676/D/2004. AB határozat előtt ilyenek minősülő jogokra, így a jogállamiságból levezetett több jogra, valamint akár Alaptörvényben nevesített személyek is indítványozhatnák az eljárást.⁷⁵ Emellett a hatályosulás fogalmát is ki lehetne terjeszteni a magatartástól való tartózkodást előíró jogszabályokra. Mindezekből pedig akár egy büntetőjogi norma alkotmányossági felülvizsgálata is következhet. Továbbá a normakontroll jelleg ismeretében már érthető, ha az Abtv. jogszabály hatályba lépését követeli meg a határidő-számításnál.

Ugyanakkor az objektív jogvédő jelleg nemcsak tágítaná, hanem egyidejűleg szűkítené is a hatáskör alkalmazási lehetőségeit. A normakontrollból fakadóan nem vizsgálhatna a testület mulasztást (alkotmányjogi panasznál ellenben indokolt lenne), nem járhatna el nem hatályos jogszabályok tekintetében, illetve a jogsérelemnek minden esetben be kellene következnie.

⁷⁵ Úgy vélem, ennek az értelmezésnek a kezdeményei jelentek meg a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban.

Befejezés

Dolgozatom fő mondanivalója a következőkben összegezhető. Nemcsak az alkotmányjogi panasznak, hanem azon belül a közvetlen panasznak is három formáját (jogalkalmazói döntés, önkéntes jogkövetés, valamint hatályosulás folytán keletkező jogsérelmek elleni) különíthetjük el. Láthattuk, hogy a jogalkalmazói döntések ellen benyújtott kivételes panasz sokkal közelebb áll az alkotmányjogi panaszhoz, mint a normakontrollhoz, ezért azt indokolt lenne az Abtv. 26. § (1) bekezdése alá vonni. Ehhez csupán az egyedi ügy jogszabályi fogalmán kellene módosítani, az eredmény azonban jelentős lenne, ezáltal ugyanis kiküszöbölhetők lennének a határidő-számítás visszasságai.

A jogkövetkezmények alapos elemzése során az is kiderült, hogy a kivételes panasz másik két formája lényegében egy utólagos normakontroll, melynek kezdeményezését a jogalkotó érintettséghez köti. Az alkotmányjogi panasztól eltérő értelmezés számos hatással lenne az alkotmánybírói gyakorlatra és a jogvédelem jellegére. A normakontroll jelleg elsősorban a személyes érintettség sokrétű kritériumának kiterjesztő értelmezését követelné meg, mely akár egy büntetőjogi norma pusztá hatályosulása miatt benyújtott panasz befogadásához is vezethetne a jövőben.

Nem pusztán dogmatikai jelentőségű, hogy a testület panaszként, vagy normakontrollként tekint a hatáskörre, hiszen a normakontroll jellegű értelmezés nemcsak a rendszerváltás utáni, egy „új Alkotmánnyal együtt élő régi jogrendszer átrostálására”⁷⁶ volt alkalmas, hanem az Alaptörvény és az új jogrendszer összhangba hozatalára is megoldást jelenthetne.

⁷⁶ HALMAI, 50. old.

Bibliográfia

Magyar szakirodalom:

- Az Alkotmány kommentárja. (szerk.: Jakab András) Századvég Kiadó, 2009. – (KOMMENTÁR)
- A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői. Nemzetközi kitekintés. (szerk.: Jakab András) (In: Alkotmánybírószági Szemle, 2011. (2. évf.) 2. sz. 64-73. old.)
- Bodnár Eszter: Alkotmányjogi panasz mint a politikai részvételi jogok védelmének eszköze. (In: Jogi Tanulmányok, 2010. (14. évf.) 1. sz. 135-149. old.) – (BODNÁR)
- Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. (In: Sári János ünnepi kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008. 69-77. old.) – (BRAGYOVA)
- Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. (In: Alkotmánybírószági Szemle, 2011. (2. évf.) 1. sz. 100-109. old.)
- Enyedi Krisztián: Alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz. (In: Collega, 2006. (X. évf.) 2-3. sz. 26-29. old.) – (ENYEDI)
- Fekete Balázs: A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Gondolat Kiadó, 2011.
- Garlicki, Lech: Alkotmánybírószágok kontra legfelső bíróságok. (In: Fundamentum: az emberi jogok folyóirata, 2010. (14. évf.) 1. sz. 5-20. old.) – (GARLICKI)
- Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? (In: Bírák Lapja, 1994. (II. évf.) 3-4. sz. 45-50. old.) – (HALMAI)
- Hanák András – Kovács Kriszta – Somody Bernadette – Vissy Beatrix – Bencze Mátyás: Az alkotmánybíráskodás jövője. (In: Fundamentum: az emberi jogok folyóirata, 2011. (15. évf.) 4. sz. 71-83. old.) – (HANÁK-KOVÁCS-SOMODY-VISSY-BENCZE)
- Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011.
- Karsai Dániel: A mulasztásos alkotmányvétség szankciórendszere. (In: Jogtudományi Közlöny, 2003. (58. évf.) 2. sz. 91-99. old.) – (KARSAI)
- Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? (In: Alkotmánybírószági Szemle, 2010. (1. évf.) 1. sz. 130-134. old.) – (KÖBLÖS)
- Lábady Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírószági eljárásban. (In: Magyar Jog, 1991. (38. évf.) 7. sz. 385-390. old.)
- Mackó Mária: Az alkotmányjogi panasz a jogvédelemben. (In: Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből, RTF kötet 1998:69., 51-71. old.) – (MACKÓ)

- Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2003.
- Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok. (In: Magyar Jog, 2010. (57. évf.) 6. sz. 322-327. old.) – (PACZOLAY)
- Rácz Attila: Az alkotmányos jogok védelme és az alkotmányjogi panasz. (In: Acta humana: emberi jogi közlemények, 1992. (3. évf.) 8. no. 32-45. old.) – (RÁCZ)
- Schanda Balázs: A német alkotmányjogi panasz és az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapján kezdeményezett panasz összefüggései. (In: Acta Humana: emberi jogi közlemények, 1993. (4. évf.) 11. no. 78-82. old.)
- Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. – (SÓLYOM 1.)
- Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára. (In: Tíz éves az Alkotmánybíróság, szerk.: Bitskey Botond, Alkotmánybíróság, Bp. 2000. 21-45. old.) – (SÓLYOM 2.)
- Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. (In: Közjogi szemle, 2011. (4. évf.) 2. sz. 5-14. old.) – (TILK 1.)
- Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. (In: Bírák Lapja, 2002. (XII. évf.) 2. sz. 62-63. old.) – (TILK 2.)
- Tilk Péter: Az egyes eljárásokra vonatkozó változtatási elképzelések az új alkotmánybírósági törvény tervezetében. (In: Magyar Jog, 2005. (52. évf.) 10. sz. 587-597. old.)
- Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. Változtatási igények és javaslatok. (In: Jogtudományi Közlöny, 2001. (56. évf.) 2. sz. 82-92. old.) – (TILK 3.)
- Uitz Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság. (In: A megtalált alkotmány? (szerk.: Halmai Gábor) INDOK, Budapest, 2000. 186-211. old.) – (UITZ)
- Vissy Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. (In: Magyar Közigazgatás, 2012. (62. évf.) 2. sz. 28-35. old.) – (VISSY)

Külföldi szakirodalom:

- Chung, Tae Ho: Bedeutung des § 90 BVerfGG für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Gesetze. 1993 – (CHUNG)
- van den Hövel, Markus: Zulässigkeits- und Zulassungsprobleme der Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze. Berlin, Duncker & Humblot, 1990 – (HÖVEL)
- Pieroth, Bodo – Silberkuhl, Peter: Die Verfassungsbeschwerde: Einführung – Verfahren – Grundrechte. LexisNexis Deutschland GmbH, 2007 – (PIEROTH-SILBERKUHL)
- Sodan, Helge: Der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. (In: Die öffentliche Verwaltung, 2002, S. 926-936.) – (SODAN)
- Umbach, Dieter C. – Clemens, Thomas – Dollinger, Franz-Wilhelm: Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Müller, Heidelberg, 2005 – (UMBACH-CLEMENS-DOLLINGER)

Felhasznált alkotmánybíróági határozatok, végzések, TÜ állásfoglalások:

- 32/1990. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1990, 145.)
- 335/D/1990. AB végzés (ABH 1990, 261, 262.)
- 466/B/1990. AB végzés (ABH 1991, 867, 868.)
- 797/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 730, 731.)
- 903/B/1990. AB határozat (ABH 1990, 250, 251.)
- 1534/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 602, 603.)
- 44/1991. (VII. 28.) AB határozat (ABH 1991, 428, 433.)
- 57/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 272, 280.)
- 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.)
- 10/1992. (II. 25.) AB határozat, (ABH 1992, 72, 76.)
- 38/1992. (VI. 22.) AB határozat (ABH 1992, 355, 356.)
- 52/1992. (X. 27.) AB határozat (ABH 1992, 257, 259.)
- 65/1992. (XII. 7.) AB határozat (ABH 1992, 289, 291.)
- 1172/B/1992. AB végzés (ABH 1996, 836, 838.)
- 485/D/1992. AB határozat (ABH 1992, 611.)
- 2/1993. (XII. 14.) Teljes Ülési Állásfoglalás
- 38/1993. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1993, 256, 271.)
- 3/1994. (I. 21.) AB határozat (ABH 1994, 59.)
- 7/1994. (II. 18.) AB határozat (ABH 1994, 68, 72-73.)

68/1995. (XII. 7.) AB végzés (ABH 1995, 431.)
102/B/1996. AB határozat (ABH 1996, 613, 615.)
39/1997. (VII. 1.) AB határozat (ABH 1997, 263.)
63/1997. (XII. 12.) AB határozat (ABH 1997, 365, 373.)
1044/B/1997. AB határozat (ABH 2004, 1160, 1176.)
23/1998. (VI. 9.) AB határozat (ABH 1998, 182, 186.)
51/1998. (XI. 27.) AB határozat (ABH 1998, 478.)
986/B/1999. AB határozat (ABH 2005, 889.)
442/D/2000. AB végzés (ABH 2003, 1843, 1845.)
719/B/2001. AB határozat (ABH 2002, 1552.)
723/D/2001. AB végzés (ABH 2005, 1599, 1600.)
50/2003. (XI. 5.) AB határozat (ABH 2003, 566, 584.)
676/D/2004. AB határozat (ABH 2007, 1652, 1655-1656.)
794/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1496.)
1105/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1316, 1325-1328.)
120/D/2005. AB határozat (ABH 2007, 1838, 1844.)
217/D/2006. AB határozat (ABH 2007, 2857, 2858.)
1140/D/2006. AB határozat (ABK 2008. január, 127, 128.)
45/2007. (VI. 27.) AB határozat (ABH 2007, 946, 951.)
23/D/2007. AB határozat (ABK 2008. január, 97, 99.)
198/D/2008. AB végzés (ABH 2009, 382.)
2/2009. (I. 23.) AB határozat (ABH 2009, 51, 80.)
37/2011. (V. 10.) AB határozat (ABH 2011, 225.)
33/2012. (VII. 17.) AB határozat
3011/2012. (VI. 21.) AB végzés
3012/2012. (VI. 21.) AB végzés
3022/2012. (VI. 21.) AB végzés
3062/2012. (VII. 26.) AB határozat
3065/2012. (VII. 26.) AB végzés
3068/2012. (VII. 26.) AB végzés
3079/2012. (VII. 26.) AB végzés
3085/2012. (VII. 26.) AB végzés
3105/2012. (VII. 26.) AB végzés
3227/2012. (IX. 28.) AB végzés

3239/2012. (IX. 28.) AB végzés
3241/2012. (IX. 28.) AB végzés
3264/2012. (X. 4.) AB végzés
3267/2012. (X. 4.) AB végzés
3268/2012. (X. 4.) AB végzés
3271/2012. (X. 4.) AB végzés
3315/2012. (XI. 12.) AB végzés

Hivatkozott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök:

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (Aár.)
- Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) és annak indokolása
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény
- Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Ütv.)
- A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (Ntv.)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (új Abtv.) és annak indokolása
- A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)

Egyéb hivatkozott források:

- CDL-AD(2011)001 – Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011).