

**AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ (AP) ÚJ SZABÁLYOZÁSA ÉS VONATKOZÓ ELJÁRÁSREND AZ
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG (AB) ELŐTT
(VÁZLAT)
(2014. februári állapot szerint)**

dr. Sulyok Márton

Jogszabályi háttér:

1. Alaptörvény

24. cikk (2) bek. Az Alkotmánybíróság

c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja **az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját; („RÉGI”)**

d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja **a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját; (ÚJ!)**

2. 2011. évi CLI. tv az Alkotmánybíróságról

26. § (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat **az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán**

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása **kivételesen akkor** is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

(3) A **legfőbb ügyész** az Alkotmánybírósághoz fordulhat **az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.** (Az ügyészség új Ütv. szerinti közérdekvédelmi funkciójából következik ez.)

27. § Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján **alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet** alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, **ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés**

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

28. § (1) Az Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja.

(2) Az Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.

29. § Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. (ÚJ!)

30. § (1) Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.

(2) A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.

(3) Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti.

(4) A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybírói eljárás megindításának nincs helye.

(5) Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi **panaszról ésszerű határidőn belül** hoz döntést.

31. § (1) Ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az **Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz**nak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának. – Tehát: clausula rebus sic stantibus – tehát a körülmények lényeges változása esetén van helye AP-nek.

(2) Ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, *ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva* [ti. **fél, tény- és jogazonosság mellett**] alkotmánybírói eljárásnak nincs helye.

3. A fentieket minden esetben kiegészíti az AB mindenkori ügyrendjének szabályozása, jelenleg: 1001/2013 (II. 27.) Tü. határozat

Fontos tévképzetek:

- ✓ Az AP-t 2011-ben vezették be (NEM!) → AP korlátozott formában 1989 óta létezik.
- ✓ Az AP-eljárásban ügyvédkényszer van. (NEM!) → A közelmúltban ezt a szabályt hatályon kívül helyezték, de ez volt a helyzet 2011-2013 között.

Csoportosítás és átiárhatóság:

(1) „régí” panasz (1989 óta van, ex Abtv. 48) - Abtv. 26. § (1)¹

(2) „kivételes” (közvetlen) panasz - Abtv. 26. § (2)

(3) „valódi” panasz - Abtv. 27. §

Abtv. 28. §: Az Abtv. 26. § (1) bek.-ben szabályozott „régí” AP esetén át lehet térni a bírói döntés vizsgálatára is („valódi”, Abtv. 27. §).

Egyedi ügyben hozott döntés elleni AP esetén (Abtv. 27. §) *ex officio* az AB az alapul fekvő (az egyedi ügyben alkalmazott) norma Alaptv.-nyel való összhangjának vizsgálatra is áttérhet (Abtv. 26. §, közérdekűség alapján).

A „régí” panaszból „valódi” panasz akkor lehet, hogy az okozott jog sérelem a jogértelmezésből folyik.

Az olyan esetekben, ahol a panasz eljárási jogi rendelkezések implicit alkalmazására vonatkozik, akkor az AP alkalmazása és eldöntése nem egyszerű, azonban, ha a hivatkozás az, hogy nem azt a rendelkezést alkalmazta a bíróság az ügyben, amelyiket kellett volna, akkor jogértelmezési kérdéstről van szó, amely a „valódi” panasz alkalmazásának nyit utat.

¹ A „régí” panasz kettős természetű: jogorvoslati és normakontroll eszköz - normakontroll indítvány tárgyában született res iudicata esetén a további (jogorvoslati) panaszok tárgyában azok elutasítása a jogkövetkezmény. A „régí” panasz esetében a jogorvoslati funkció nem az AB döntésével áll be, az csak megállapító döntés, amely alkalmazási tilalmat rendel el, majd belép a Pp, Ket, Be eljárási szabályozása, amely most már teljessé téve, szabályozza az AP útját a panasszal érintett eljárásokban. A régi panasz gyakorlatának ismertetésétől a továbbiakban eltekintünk, mert azzal kapcsolatban irányadó marad a régi szabályozás és gyakorlat.

Az AP befogadhatóságának általános feltétele - Abtv. 29. §:

„a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.”

- ✓ *A két befogadhatósági követelmény alternatív jellegű, így az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja a feltételek kimerülését. [34/2013 (XI. 22.) ABH]*
- ✓ *Ügyrend – ha az AP visszautasításának feltételei nem állapíthatóak meg, akkor a panaszt be kell fogadni. [3213/2013 (XII. 2.) ABH]*
- ✓ **Példa (bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség):** ha az indítványozó annak vizsgálatát kéri, hogy a Kúria olyan jogértelmezést követett-e, amellyel a bírói függetlenséget korlátozta. [4/2014 (I. 30.) ABH]
- ✓ **Példa (alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés):** önmagában az az eljárási rend, hogy a vádemelést követően a terhelttel szemben foganatosított kényszerintézkedésekről a perbíróság (a terhelt büntetőjogi felelősségéről is határozó bíróság) dönt, a tisztességes eljárás jogával összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel. [3004/2014 (I. 31.) ABH]

A befogadhatóság általános feltétele mellett

- „Régi” AP akkor adható be, ha az **alaptörvényellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül** következett be a **jogsérelem**.
- ✓ *Azokban az esetekben, ahol egy adott jogszabály hiányossága miatt keletkezett jogsérelem, a jelen szabályozás értelmében mulasztás megállapítását már nem lehet kezdeményezni, az AB kizárólag jogkövetkezményként állapíthatja meg a mulasztás fennállását és teheti meg az Abtv. 46. §-ban foglaltakat.*
- „Valódi” AP akkor adható be, **ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti az alaptörvény-ellenes bírói döntés vagy az eljárást befejező egyéb döntés.**²

+ A jogorvoslati lehetőség elzárása, annak hiánya, illetve annak kimerítése továbbra is konjunktív előfeltétele az AP beadásának az összes módozatban.

² A Pp. 155/A §-a a bírói kezdeményezés esetén hozott eljárást felfüggesztő pervezető végzés ellen a fellebbezési lehetőséget megszüntette, tehát az AP egyéb feltételeinek fennállása esetén - mivel ez esetben nincs az eljárást befejező döntés - nem lehet az AB-hez fordulni. Az eljárások során hozott döntéseket, pl. előzetes letartóztatásról való döntés az AB csak az eljárást befejező döntés alaptörvény-ellenesség miatti kasszációja esetén semmisítheti meg azáltal, hogy az Abtv. 43. § (4) bek. szerint az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is.

A befogadhatóság további feltételei - Érintettség

1. A **(személyes) érintettség igazolása a panaszjogosultság megnyílásához.** Pl. a panaszos akkor jogosult AP előterjesztésére, ha vele szemben hatályosul a norma, vagy a hatályosulás érinti.

- ✓ *A közvetlenül érintett indítványozóval szembeni hatályosulásra példa az ex lege szankciók rendszere.*
- ✓ *Szakszervezet lehet érintett, ha tagja érintett a jogsérelemmel.*
- ✓ *Abban az esetben, ha pl. a kasszáció nem hat ki a panaszos helyzetére, akkor nem érinti őt személyesen.*
- ✓ *DE! Az érintettség leglazább formája is elegendő, ti. pl. ha a panasszal érintett döntés kasszációja esetén az érintett helyzete jobbá válna.*

2. Érintettség - Abtv.:

Alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkezett jogsérelem esetén nyújtható be AP. [Abtv. 26. § (2) bek. a) pont]

3. Érintettség – **Jogutódlás és tisztázatlan kérdések**

A panaszos halála vagy jogi személy megszűnése esetén követendő eljárás a korábbi szabályozás értelmében:

- ✓ *A jogutód az eljárásba korábban is beléphetett, és annak ellenére, hogy a jelenlegi ügyrend megszüntetési okként tartalmazza a panaszos halálát, akkor is le kell folytatni az eljárást, ha a jogutódnak érdeke a jogorvoslat biztosítása.*
- ✓ *Kiskorú vagy kóros elmeállapotú érintettek kérdése még tisztázatlan, ahol a „személyes érintettség” értelmezése problémákat vet fel a tekintetben, hogy a korlátozott cselekvőképességű érintettek helyett ki élhet (élhet-e) az AP lehetőségével? A döntés a TÜ hatásköre.*

4. **Alaptörvény-ellenesség igazolása:**

- ✓ *Az „Alaptv.-ben biztosított jog sérelmének” korábbi terminológia szerint irányadó gyakorlata 2008-ban megfordult és pusztán alapjogokra korlátozta az értelmezési tartományt. Egy lehetséges értelmezés szerint a szabályozás csak alapjogokkal kapcsolatban biztosít jogot az AP benyújtására és kizárja a körből a pl. jogbiztonságot.*
- ✓ *E tekintetben az elmúlt 22 év gyakorlata sem következetes, de az „Alaptörvényben biztosított jog” fogalmát kiterjesztően értelmezve elkerülhetőek a félreértések, és tágítható a kör akár a jogbiztonság sérelme esetén is megengedővé téve az AP benyújtását. Az „alaptörvény-ellenesség” egy szélesebb értelmezése lenne a célszerűbb, de a TÜ-n múlik majd az értelmezés véglegesítése. (példát ld. fent)*

5. **Határozott kérelem** (petitum) beadványba foglalása:

A fogalom pontos tartalmát az elmúlt 22 évben a főtítkári és testületi gyakorlat alakította ki, de most a törvénybe is bekerült. Elemei:

- a. **Azon törvényi rendelkezés megjelölése, amely az AB hatáskörét megállapítja és megalapozza.** → Vö. átjárhatóság:

Alternatív indítványt elviekben lehet előterjeszteni, de meg kell indokolni mind a kettőt, nem elég utalni a törvény által megengedett átjárhatóságra. Ugyan van átjárhatóság, de ha ezt kívánjuk igénybe venni alternatíve a benyújtott beadványban, akkor meg kell jelölni az összes hatáskört, és a beadványban az összes hivatkozott hatáskörhöz kapcsolódó eljárások esetében írt kötelező tartalmi elemet is. Nem elég egyszerű hivatkozás arra, hogy alternatív megoldásként egy másik panaszfajta veszi igénybe a panaszos, ha az egyiket elutasítanák.

- b. **Alaptv.-i rendelkezés megjelölése, mint a jogsérelem jogalapja**

Jogsérelem jogalapja a Szabadság és Felelősség részben vagy máshol, pl. Alapvetés részben is? → Vö. 2. pont alatt írtakkal. Az AB gyakorlat alakítja majd ki pontosan.

- c. **Érintettség** ismertetése pl. jogszabályi rendelkezés közvetlen hatályosulása által a panaszos tekintetében gyakorolt jogsértő hatás (DE jogorvoslat kimerítése ehhez KONJUNKTÍV FELTÉTEL)
- d. **Alaptörvény-ellenesség** kifejtése (indokolás)
- e. **Kifejezett kérelem** - a panaszos mit szeretne az AB-tól?
- f. **Adatvédelmi nyilatkozat** - tipikusan hiányzó elem - nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően a panaszosnak (hogy hozzájárulása esetén nyilvánosságra hozható a neve, de a lakcím hozzájárulás esetén sem!)

Határidők:

„Régi” és „Valódi” AP esetében a jogerős ítélet kézbesítésétől számított 60 nap anyagi jogi határidő áll nyitva, de az Abtv. 30. § (3) bek. biztosítja igazolási kérelem előterjesztésének lehetőségét az ott írt határidőben, az indítványozón kívül álló elháríthatatlan ok esetén.

Felülvizsgálat során hozott ítéletre akkor lehet alapítani AP-t, ha azt érdemi kérdésben hozták.

„Kivételes” AP esetében az irányadó anyagi jogi határidő az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 nap.

Benyújtás helye és kapcsolódó tudnivalók

A „régí” és „valódi” panaszokat az elsőfokú bíróságon kell benyújtani.³ A „kivételes” panaszt az AB-nál, közvetlenül. [Abtv. 53. § (1) bek.]

- ✓ *Az AB gyakorlata szerint, ha mégis hozzájuk érkezne be a panasz, akkor áttételt fognak alkalmazni, hogy ha a beadványból kiderül, hogy melyik panaszról van szó, és ha megfelel az adott AP-ra irányadó tartalmi kellékeknek. Ezzel kapcsolatban a 60 napos határidő fontos, amelyet a rossz helyen való benyújtással könnyen el lehet mulasztani.*

Főtitkári előkészítő eljárás (előzetes szűrés)

- Lényeges dolog hiánya esetén az AB Hivatala tájékoztatást küld, hogy nem tud megindulni az eljárás (előzetes tartalmi vizsgálat)
- Érintettség vizsgálata nem főtitkári feladat, de az eljárás során szükséges lesz az indokolása
- **„Egyesbírói eljárás”** új elemként jelenik meg a főtitkári előkészítés lezárására akkor, ha nem tud megindulni az eljárás súlyos, lényeges hiány miatt, akár hiánypótlás ellenére sem. Ezt a döntést egyesbíró végzésben hozza, mert a főtitkárnak nincs aktus-kibocsátási joga; de ha ilyen döntés nincs, akkor az AB testületi eljárásban tovább vizsgálja a panaszt külön közbelső döntés nélkül. (Ilyenkor nincs *res iudicata* joghatás, a panasz újra beadható, új ügy lesz belőle, ha megfelel a feltételeknek, ilyenkor újraindul a főtitkári előkészítő eljárás.)
- Ha nem születik elutasító döntés, akkor a **szignálás** következik, amelyet követően a szignált **előadó bíró dönt majd a panasz befogadhatóságáról (befogadási eljárás csak AP esetén van)**. [Ha a befogadhatósági kritériumoknak (ld. fent) nem tesz eleget a panaszos, akkor az AB elutasítja a panaszt.]

Előadó bírói eljárás (szignálást követő szűrés) - Befogadhatóság vizsgálata

Célja az AP objektív tartalmi feltételeinek vizsgálata.

Köröztetés: A szignálást követő szűrés esetében a befogadást **elutasító végzések indokolással ellátott tervezetét** a testületen belül **köröztetik** és ahhoz minden bíró megjegyzéseket tehet, csak ezek megvitatása után születik meg a határozat az elutasításról.

Vizsgálati szakasz (tanácsi vagy TŰ-i fázis)

AP-eljárásban az AB a bírói jogértelmezést is vizsgálhatja, ezáltal sajátos normakontroll formává téve azt, de maga az eljárás is vizsgálat tárgya lehet olyan tekintetben pl., hogy abban a tisztességes eljáráshoz vagy a védelemhez való jog olyan súlyos sérelme megvalósulhatott-e, amely kihatott a döntésre vagy nem. [pl. 8/2013 (III. 1.) ABH]

AP elbírálása öttagú ún. állandó tanácsban történik (1-től 3-ig tartó számozással 3 ilyen tanács van, összetételük 3 évente változik, elnökségük évente rotálódik.)

³ Az eljárás egyébként illetékmentes.

A tanácsban ügy ura az előadó bíró, amíg az ügy a TŰ elé nem kerül. A szabályozás e tekintetben a bizonyítási eszközök kapcsán átutal a Pp-re az Abtv. (57. § - általános eljárási szabályok)

Főszabály szerint az AB a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, de személyes meghallgatást is tarthat, tanúkat is meghallgathat. (Az indítványozó és az alapügy ellenérdekű fele minden iratba betekinthez (önállóan gyakorolható jog), kivéve pl. előkészítő iratok, személyes adatok (ha zártan kezelt). A nyilvános meghallgatás kérdésében az előadó bíró vagy a TŰ hoz döntést.

Határozathozatal

Szótöbbséggel az öttagú tanácsban és a TŰ előtt is. A tanácsi döntéseknek ugyanúgy erga omnes hatálya van.

Jogkövetkezmények (részletesen: Abtv. 39-46. §§)

Korábban: AB nem nyúlt a vizsgált döntéshez, csak az alkalmazott normát vizsgálta és mondott ki alkalmazási tilalmat.

Most: AB megsemmisít és automatikus alkalmazási tilalmat mond ki [Abtv 45. § (2), amelyet korábban csak a panaszos különösen fontos érdeke tett lehetővé.

Büntetőügyekben a jogkövetkezmény a jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatának elrendelése lesz.

AP-eljárás végén a vizsgálat után a bírói szervezeten belül elvégzett önkorrekció valósul meg az AB vizsgálata alapján. A döntés visszakerül a bírói szervezetbe, ahol lezajlik a döntés érdemi korrekciója. [Abtv. 43. § (3) bek.: A bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az AB határozata szerint kell eljárni.] Az eljárás végén az is elképzelhető, hogy az eljáró bíróság csak kiegészíti a döntését az AB döntésnek megfelelően és nem folytat le új eljárást, hiszen az csak szükség esetén folytatandó le a törvény értelmében.

Egyéb, fontos tudnivalók

Felfüggesztés: a bíróság felfüggesztheti a panasszal érintett döntés végrehajtását az AB eljárásnak befejezéséig [Abtv. 53. § (4) bek.]. Az AB, az 53. § (4) bek.-ben írt eseten kívül, kivételesen a panasszal érintett döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívhat fel („ideiglenes intézkedés”) az előadó bíró javaslatára, végzésben, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében szükséges, illetve más fontos okból. Ez a lehetősége „kivételes” panasz esetén, jogszabály hatálybalépésével kapcsolatban is fennáll. (részletek: Abtv. 61. §)

- ✓ *A bíróság vagy az AB a döntés (pl. büntetés) végrehajtását felfüggesztheti, de csak az AB eljárás folyamatában (annak hatására) van erre lehetőség. Ha nem történik meg, és az AB megsemmisíti a döntést, akkor a szakági törvény nem tartalmazza, hogy pl. a büntetőeljárásban hogyan kerül szabaddá az illető ezekben az esetekben.*

További irodalom

BITSKEY, Botond - GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz – Az első hónapok tapasztalatai. In: Alkotmánybírósági Szemle 2012/. szám, 89-95.

NASZLADI, Georgina: Az alkotmányjogi panasz első fél éve. In: Közjogi Szemle 2012/4. szám

TORDAI, Csaba: Az első év tapasztalatairól. In: Alkotmánybírósági Szemle 2012/2. szám