

**Az alapjogvédelem eszköze:
A magyar, német és a spanyol jogrend összehasonlító elemzése**

I. Bevezetés

Jelen tanulmánynak az a célja, hogy szemügyre vegye a hazai, a német területek és az Ibériai-félsziget alapjogvédelmének specifikus sajátosságait. Ezen belül is az elsődleges célkitűzésem az lenne, hogy ezeknek a területnek az alkotmányjogi panaszait részletesen megvizsgáljam és elemezzem, valamint az itt található aktuális tendenciák bemutatására is törekszem. A kutatásom sarokpontja főként ezekre a területekre összpontosul. Azért is választottam ezen államok alkotmányosságának részletes elemzését, mert egyrészt Németország és Spanyolország közel helyezkedik el Magyarországhoz, így célszerű, ha megvizsgáljuk a környező államok alkotmányossági sajátosságait, másrészt rengeteg tanulmány, elemzés igazolja azt a tényt, hogy az előbb említett országok jogfejlődése között rengeteg hasonlóság található. Nem csupán a földrajzi közelség, hanem a párhuzamos jogi fejlődés és jogi oktatás,² továbbá az egyes időszakokon érvényesülő perszónálunió, illetve az egyes jogintézmények egyidejű átvétele is indokolja, hogy elemezzem e térség sajátosságait.³

Ebből adódóan jelen tanulmányomban, összességében azt mutatom be, hogy milyen specifikus jellemzői vannak egy adott országnak, milyen eltérő sajátosságok figyelhetők meg egyes országok alkotmányjogi panaszos ügyeiben. Mik azok a pontok, amikben találhatunk közös vonásokat, és mik azok a főbb különbségek, ami csak specifikusan az adott országra jellemző. Mindenhol találhatunk ok-okozati összefüggéseket. Alapvetően, ha megnézzük az egyes országok egyedi jogdogmatikai tulajdonságait, akkor arra az álláspontra juthatunk, hogy némi részletszabályozástól eltekintve szinte ugyanaz a logikai jogi konstrukció figyelhető meg a kontinentális jogrendszer összes országa között.

A nemzetközi kitekintéseim során már foglalkoztam a német jogrendszerrel. A német alkotmányjogi panaszt vettem górcső alá. Ebben a tanulmányban folytatni szeretném a német rendszer elemzését, emellett pedig szeretném bemutatni az ibériai jogalkotás jellemzőit is. Az ibériai jogalkotás fontos attribútuma, hogy a német magánjogtudomány és a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) komoly nyomott hagyott rajta.⁴

A német alkotmánybíróság nem csupán a tevékenysége és a kialakított doktrínái, hanem szervezetrendszere, hatásköre szempontjából is példaadó más alkotmánybíróságok számára.⁵ Kutatásom hipotézise az a kérdés, hogy mire hivatkozással lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani, összefügg az alkotmánybíráskodás jellegével. Nevezetesen minél inkább az egyéni jogvédelemre helyezi a hangsúlyt az alkotmánybíráskodás, annál szélesebb körben nyújtható be panasz, míg a mások oldalról minél szélesebb lehetőség van absztrakt normakontrollra, annál szigorúbban lehet ragaszkodni ahhoz, hogy csak az alkotmányban szövegszerűen biztosított jogok sérelmére hivatkozással lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani.

¹ Doktorandusz, KRE ÁJK.

² A jogi oktatásról ld. NAGY Zsolt: A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2007, különösen 38-42.

³ CSERVÁK Csaba: https://epa.oszk.hu/03500/03515/00003/pdf/EPA03515_kre-dit_2019_01_10.pdf [letöltve: 2019.12.23]

⁴ HAMZA Gábor: Az európai magánjog fejlődése, Nemzeti tankönyvkiadó, Budapest, 2002, 157-162

⁵ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? MTA Law Working Papers 2017/25.

II. Az alkotmányjogi panasz fogalma és funkciói

Általánosságban véve igaz az a megfogalmazás, hogy a modern alkotmányok alapvető lényege abban rejlik, hogy kellenek biztosítékok az alkotmány érvényesülésének garantálására. E védelmet egyfelől az alkotmánybíróság, mint szervezet létrehozása biztosítja. Az alkotmánybíráskodás fogalma azonban nem egy szervre vonatkozik, hanem egy funkcióra: a jogrendszer normáinak az alkotmány alapján történő megítélésére.⁶ E körben szeretném idézni Kilényi Géza frappáns megfogalmazását: „*az alkotmánybíráskodás lényege az, hogy sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem rendelkezik ellenőrizetlen jogi szabályalkotási felhatalmazással.*”⁷ Az ellenőrzés eszközeként az alkotmányjogi panasz szolgál.

Jelen fejezetben az alkotmányjogi panasz nemzetközileg is elfogadott általános megítélését mutatom be. Az alkotmányjogi panaszok központi terében helyezkedik el az alapjogvédelem funkcionalitása. Ennek alapján elmondható, hogy az alkotmányjogi panasz az alkotmánybíráskodás alapjogvédelem legfontosabb eszköze, hiszen ez a legkönnyebben hozzáférhető az állampolgárok részéről. Az alapjogok hagyományosan az emberek jogai az állammal szemben, ennek megfelelően az alapjogok állam általi megsértése áll az alapjogi dogmatika középpontjában.⁸ Az alapjogok védelmének egyik sajátos, az eseti jogalkalmazói döntésekhez kapcsolódó eszközeként tekintenek rá.⁹ A jogalkalmazás alkotmányos kontrolljának ismerik el.¹⁰ Az alkotmányjogi panasz mind a jogirodalomban, mind a gyakorlatban az alkotmányos jogok (elsődlegesen az alapjogok) védelméhez fűződő jogintézményként jelenik meg.¹¹ Az alapjogoknak az a funkciója, hogy védje a saját tárgyi védelmi körébe tartozó magatartásokat. A védelem az alkotmányjogi panasz révén tud megvalósulni.¹² Az alapjog védelmi köre az alapjogot tartalmazó rendelkezés tényállását jelenti, amely meghatározza mindazokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén beáll a jogkövetkezmény.¹³

Az alkotmányjogi panasz egy olyan intézmény, amely világszerte elterjedt az alkotmánybíráskodást meghonosító országok körében. E jogintézmény előfordulása Európában a leggyakoribb.¹⁴ Alkotmányjogi panasz alatt alapvetően az alapjogaiban sérelmet

⁶ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest 2014. 377.

⁷ KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. In: Kilényi Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó, 1993. 11.

⁸ PEINE, Franz-Joseph: § 57 Das Grundrechtseingriff. In: MERTEN, Detlef – PAPIER, Hans-Jürgen (szerk.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. III. Heidelberg: C. F. Müller, 2009, 8

⁹A teljesség kedvéért itt utalni kell arra, hogy alkotmányjogi panasszal általában a közhatalom, így az igazságszolgáltatás, a közigazgatás és a törvényhozás aktusai támadhatók [lásd: Alkotmánytan 446, Az Alkotmány kommentárja (szerk: Jakab András) I. kötet, Századvég Kiadó, Budapest, 2009 (a továbbiakban: Az Alkotmány kommentárja), 1143. o.]. A törvényhozás aktusai a jogalanyok vonatkozásában ugyanakkor tipikusan az eseti jogalkalmazás eredményeként válnak kikényszeríthetővé. Ezért a törvényhozás aktusainak alkotmányjogi panasszal történő támadása rendszerint az azt realizáló igazságszolgáltatás és közigazgatás aktusai alapján történhet meg.

¹⁰ SCHMIDT Péter: Az Alkotmánybíróság és a központi államszervezet. In: Alkotmánybíráskodás. Unió Kiadó, Budapest, 1993 (a továbbiakban: Schmidt), 191.; Halmi Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? Bírák Lapja 1994/3–4. sz. (a továbbiakban: Halmi), 46.

¹¹ RÁCZ Attila: Az alkotmányos jogok védelme és az alkotmányjogi panasz. Acta Humana 1992. No 8., 32.; Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz, mint a bíróságok és az alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. Bírák Lapja 2002/2. sz. (a továbbiakban: Tilk), 59. o., Alkotmánytan (szerk.: Kukorelli István), Osiris Kiadó, Budapest, 2007 (a továbbiakban: Alkotmánytan), 459. o., Bragyova 71; 65/1992. (XII. 17.) AB határozat (ABH 1992, 289, 291.)

¹² GRAF VON KIELMANSEGG, Sebastian: Grundfälle zu den allgemeinen Grundrechtslehren. JuS, 2009/1. 20.

¹³ ZAKARIÁS Kinga: Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat tükrében. In: Pázmány Press, Budapest 2019. 39.

¹⁴ TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006. 271.

szenvedett egyén vagy szervezet által benyújtott - az alkotmánybíróság eljárásának megindítására szolgáló - eszközt értjük, amely valamely egyedi vagy normatív állami aktus ellen irányul, és adott esetben az aktus alkotmányellenességének megállapításához, valamint a benyújtó egyéni jogsérelmének orvoslásához vezethet. A panasz tárgya valamilyen állami cselekmény vagy mulasztás lehet, a törvényhozó, végrehajtó vagy igazságszolgáltatási hatalmi ágba tartozó szerv egyedi vagy normatív aktusa ellen.¹⁵

Georg Jellinek álláspontja szerint az egyén az államhatalommal szembeni státusza alapján különböző közjogi igényeket támaszthat az államhatalommal szemben. Ezzel összefüggésben Jellinek két különböző státuszt határoz meg, amelyek az egyénnek az állammal szembeni pozícióját jelentik. A *status negativus* az egyén szabadságát jelenti, azt a szabadság területet, ahova az állam nem léphet be. Itt nem érvényesülhet az állam hatalma, a közhatalom nem avatkozhat be. Ezzel szemben a *status positivus* arra vonatkozik, hogy az egyén nem képes az állam pozitív cselekvése nélkül biztosítani szabadságát, önálló létezésének fenntartásában az állam szerepvállalására, állami szolgáltatásokra, állami védelemre van szükség.¹⁶

III. Az alkotmányjogi panasz nemzetközi és intézménytörténeti áttekintése

Az alkotmánybíráskodás modelljeinek ismertetésekor a decentralizált amerikai és a centralizált kelseni (osztrák) modellt szokta a szakirodalom párhuzamba állítani. A kettő közötti tipikus különbség, hogy az amerikai modell az egyéni panaszok vizsgálatát folytatja le, a kelseni modell pedig – legalábbis annak eredeti formája – absztrakt normakontrollt gyakorol.¹⁷

Az európai centralizált alkotmánybíráskodás elvi megalapozása és gyakorlati kezdetei Hans Kelsenig és az 1920-ban létrehozott osztrák alkotmánybíróságig nyúlnak vissza, mai meghatározó modellje azonban az 1951-ben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság lett. A német alkotmánybíróság újdonsága az volt, hogy egyesítette a normakontrollt az alapjogok egyéni védelmével, amire az alkotmányjogi panasz intézménye szolgált.¹⁸

Fontos kiemelni, hogy a német alkotmány már 1947-ben rendelkezett az alkotmánybíróság felállításáról, azonban az csak 1951-ben kezdett el működni. A német alkotmánybíróság két különböző tevékenységi körrel felruházott ikerbíróságra tagolódik. Az alapjogi szenátus az alapjogok értelmezésével kapcsolatos normakontroll eljárásokat és alkotmányjogi panaszokat vizsgálja, az alkotmányjogi szenátus pedig a közjogi, állambírói, hatásköri, pártbírói kérdésekben illetékes.¹⁹

Az alkotmánybíráskodás esztétikájának egyik legismertebb alakja az osztrák Hans Kelsen. A Kelsen nevéhez fűződő „joglépcső” – vagy alapszabály-elmélet végkövetkeztetése, hogy egy alapszabállyal (ti. az alkotmánnyal) ellentétes norma érvényességét mindaddig vélelmezni kell, amíg azt egy erre a célra külön létrehozott szerv (ti. az alkotmánybíróság) ki nem mondja.²⁰ Kelsen fogalmazta meg az osztrák alkotmány alkotmánybíráskodásra vonatkozó rendelkezéseit és 1920 és 1929 között maga is a Verfassungsgerichtshof (a

¹⁵ BODNÁR Eszter: Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. Budapest, HVG – ORAC, 2015. 19.

¹⁶ PIEROTH – SCHLINK 21. hivatkozással JELLINEK munkájára: JELLINEK, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1919, 87, 94.

¹⁷ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? MTA Law Working Papers 2017/25.

¹⁸ SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 227-228.

¹⁹ JAKOB Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében, In: Jogelméleti szemle, 2003/2. szám

²⁰ lásd bővebben: CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás (JURA, 7. évf. 2. szám)

továbbiakban: VfGH) tagja volt.²¹ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság a jogorvoslatok kimerítésének követelményét kiszélesítette a szubszidiaritás elvével, ami azt jelentette, hogy a panaszosnak minden olyan intézkedést meg kell tennie, amely a jogsértés megszüntetéséhez vagy megakadályozásához vezethet.²²

Az alkotmányjogi panasz nemcsak a Német Szövetségi Köztársaságban nyert teret. Az mindenképpen elmondható, hogy itt valósult meg legelőször, de azt követően számos ország is bevezette az egyéni jogvédelem ezen formáját.²³ Példaként megemlíthető Spanyolország vagy Portugália második generációs alkotmánybíróságai. A kommunista rendszerek bukása után kialakultak a harmadik generációs alkotmánybíróságok is, amelyeknél az figyelhető meg, hogy csak kivételesen fordul elő önálló hatáskörként az egyéni szabadságjogok közvetlen védelme.²⁴

Ennek magyarázata a szocialista jogrendszerekben gyökerezhet. A szocialista jogi gondolkodás számára ugyanis elfogadhatóbb volt a normakontroll, amit a túlszabályozásból fakadó ellentmondások kiküszöbölésének szükségességével magyaráztak.²⁵ Az Európa Tanács országai közül ma Magyarországon kívül még számos ország alkotmánybírósága rendelkezik alkotmányjogi panasz – vagy ahhoz hasonló jogintézmény – elbírálására hatáskörrel. Ilyen országok például Albánia, Andorra, Ausztria, Azerbajdzsán, Ciprus, Csehország, Grúzia, Horvátország, Lengyelország, Svájc, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna.²⁶

IV. A német alkotmányjogi panasz és hatása

A történelem során a német jogi fejlődés hagyományosan példaként szolgált a magyar jog előtt. A magyar kodifikátorok előszeretettel vették át a német jogtudósok által kidolgozott, és alkalmazott elméleti konstrukciókat, alapvető elveket és értéktartalmakat, továbbá szabályozási strukturákat.

Németországban 2016-ban az ügyek több mint 97%-a alkotmányjogi panasz volt (5754 ügyből 5610). Maga a Grundgesetz nem határozza meg az alkotmánybíróság szerepét, de az általános megítélés szerint az alkotmánybíróság az alkotmány őre, ami egyrészt a centralizált alkotmánybíráskodásból és az alkotmány autentikus értelmezésének jogából vezethető le.²⁷

A német szabályokat az Alaptörvény tartalmazza, a normák erejét és kisugárzását is elsődlegesen ez adja. A felhívott rendelkezések az Alaptörvény 1. cikk 3. bekezdése, 20. cikk 3. bekezdése és a később keletkezett 93. cikk. 1. bekezdés 4a alpontja, valamint a Szövetségi Alkotmánybíróságra és eljárására vonatkozó részletes törvényi szabályozás.

Az Alaptörvény normatív rendelkezései eltérőek. Többek közt alaki jogként helyet kapott sui generis az egyéni jogsérelem esetén alanyi jogként érvényesíthető alapjog.

A jelenleg irányadó német jogelméleti meghatározás szerint – mely szakított a korábbi, túlzottan szűkítő értelemmel – a német alkotmányjogi panasz olyan rendkívüli jogorvoslat, amely a panaszos alapjogaiba történt közhatalmi beavatkozás elhárítására szolgál. Ebből adódóan az alkotmányjogi panasz nem egyfajta meghosszabbítása a rendes jogorvoslati rendszernek, tehát nem az feladata, hogy kikerülhetővé tegye a rendes jogorvoslati eszközök

²¹ SULYOK Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei In: *Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám*

²² PIEROTH i.m. 46.

²³ Például: Spanyolország, Portugália, Szlovénia, Horvátország, Csehország

²⁴ BODNÁR i.m. 27.

²⁵ SÓLYOM i.m. 227-228.

²⁶ Arne MAVCIC: *The Constitutional Review*. Vandeplas Publishing, LLC, Lake Mary, 2013. 226-228.

²⁷ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? MTA Law Working Papers 2017/25

igénybevétele, hanem azokon kívül helyezkedik el, egy másik térben.²⁸

Az alapjogi védelem, mint közjogi alanyi jog kikényszeríthetőségét az Alaptörvénybe 1969. január 29-én beillesztett 93. cikk 1. bekezdés 4a pontja, mint eljárási szabály teszi lehetővé („4a. über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein”)

A munkajog találkozott először azzal a problémával, hogy a magánjogi jogvitákban alkotmányos értékszemlélet kapott szerepet.

Az alkotmányjogi panasz viszonylag korai megjelenésében közrejátszhatott az is, hogy a nemzetszocializmus éveiben a C.H. Nipperdey által kialakított gyakorlat révén – miután Őt a Szövetségi Munkaügyi Bíróság elnökévé kinevezték – az alapjogok által átszőtt alapjogi jogalkalmazás a munkaügyi bíróság ítékezésében szinte mindennappossá vált. Nagyon hamar megjelent az alapjogi bíraskodás.²⁹

Nipperdey azt a felfogást vallotta, hogy az alapjogi normák, ugyanolyan relevanciával rendelkeznek, mint más jogszabályok. Ebből adódóan érvényesülést kívánó normák, amelyek kikényszerítése a jogállam számára kötelező.³⁰

Ez az idea napjainkban ugyanolyan aktuális, mint születése idején. A kérdés egyszerű: vajon magánjogi viszonyokban van-e lehetőség közvetlen alapjogi kontrollra? A kérdés megválaszolása viszont nem olyan egyszerű. A Nipperdey-féle alapjogi bíraskodás jelentős veszéllyel járhat, hiszen teljes egészében közjogiasítja az élet viszonyait, valamint az államra újabb és újabb feladatokat ró.³¹

A hatályos német joganyag áttekintésével megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz két nagy specifikus változata van. A normatív alkotmányjogi panasz és az individuális alkotmányjogi panasz.³² Más kategorizálása is létezik az alkotmányjogi panaszra, mint például az érintett magánszemély által benyújtott normakontrollra irányuló kérelem, és a bírósági határozatok felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz. E kétféle alkotmányjogi panasz létének indokoltságát egyrészt az alkotmányjogi panasz kettős, jogorvoslati (alanyi jogot érvényesítő) és az objektív jogrend védelmét szolgáló természete adja.³³

Kiemelendő, hogy a jogintézmény Szövetségi és Tagállamok szintjén is megtalálható, habár szövetségi szinten a Szövetségi Alkotmánybíróság, addig tartományi szinten a tartományi alkotmányjogi ügyekben a tagállami alkotmánybíróságok rendelkeznek kompetenciával.³⁴

Továbbá érdekességként említhető meg, hogy a normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz elsősorban az objektív jogrend védelmét szolgáló eljárás, míg az egyedi határozat elleni alkotmányjogi panasz elsősorban az alanyi jog védelmére szolgál.³⁵

²⁸ARATÓ Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére. In: Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések tanulmánykötet. Budapest, 2019. 502-516.

²⁹CSEHI Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2011_01.pdf [letöltve: 2019.12.26]

³⁰CSEHI Zoltán: A német nemzetközi magánjog és az alapjogi octroi, in Horváth A., Koltay A., Máthé G. (szerk.): Sapientia iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére. Budapest 2009, 97–135

³¹CSEHI Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2011_01.pdf [letöltve: 2019.12.26]

³²NASZLADI Georgina: A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírósági joggyakorlata Pécs, JURA 2014. 1. szám

³³ZAKARIÁS Kinga: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2011_2.pdf [letöltve: 2020.01.03]

³⁴TÓTH – LEGÉNY: i.m. 271-272.

³⁵Dieter C. Umbach/Thomas Clemens/Franz-Wilhelm Dollinger (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005. 1122.

Tág körrel beszélhetünk az indítványozási jogosultság tekintetében. Ebből adódóan természetes személyek mellett a privát jogi személyek, az alapvető jogokkal rendelkező politikai pártok, tartományok és községek, illetve utóbbiak szövetségei is beletartoznak.³⁶

IV.1. A bírósági határozatok alkotmányossági felülvizsgálata a német jogrendben

Hasonlóan a magyar jogrendhez a német jogrendben is lehetőség van a bírósági határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára.

A német jog kimondja, hogy a bírói jogalkalmazás, a bírói jog kötve van az alapjogokhoz.³⁷ Az alapjogok a jogalkalmazást közvetlenül kötelezik. A német Alaptörvény elsődlegességét megfogalmazó egyik szabály az, hogy a bíró a törvénynek és jognak alárendelten működik „Vorrang der Verfassung.”³⁸ A Lüth³⁹-féle ítélettel indult⁴⁰ el a német Szövetségi Alkotmánybíróság azon az úton, amely során a teljes magánjogi joggyakorlatot az alapjogi meritumok védernyője alá helyezte és a mindennapi gyakorlatának részévé tette.⁴¹

Az alapjogi kontroll számos elméleti kérdést vetett fel. Nem volt meghatározható, hogy a felülvizsgálandó bírói döntéseket milyen perspektívák szerint kell alapjogi megközelítésben vizsgálni? Mit kell érteni azon bírói határozat alatt, amely alapjogot sért? Az alkalmazandó norma alkotmányellenességén túlmenően mit lehet vagy kell alkotmányos szempontból vizsgálni?⁴²

Egy 1957-es bírósági döntésben⁴³ megszületett az úgynevezett Elfes-elv, amely szerint a bíróságok bármely hibája okozhat alapjogi sérelmet. Kiemelendő, hogy ennek a döntésnek nem magánjogi ügy volt az alapja, hanem egy útlevelkérelemmel kapcsolatos hatósági eljárás, majd annak bírósági felülvizsgálata. Ennek a döntésnek a kapcsán került megfogalmazásra a „totális felülvizsgálat” doktrínája, amely doktrína átfogja mind a lefolytatott eljárás, mind az alapügy tényállásának megállapításait, sőt akár jogalkalmazási hiba is megalapozhatja az alkotmányjogi panaszt. A jogsérelemnek természetesen kellő súlyúnak kell lennie ahhoz, hogy az alapjogi sérelem megállapítható legyen.⁴⁴

³⁶ NASZLADI Georgina: *A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírósági gyakorlatra, JURA, A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja 20. évfolyam 2014. 1. szám 236.*

³⁷ „(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.”

³⁸ Rainer WAHL: *Der Vorrang der Verfassung und die Selbständigkeit des Gesetzesrechts*, NJW 1984, 401 és skk
³⁹ „... Lüth-ítélet: a magánjogi viszonyok alapjogi felülvizsgálatát legitimáló ítélet: politikai kérdés. A nácizmus éveiben kompromittálódott filmrendező személyét illetően, és az alapjogok közül is a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogával való konfrontálás kapcsán született meg az ismert alkotmánybírósági döntés. A véleménynyilvánítás szabadsága – amely az alapjogok közül is messze kitűnik kéréllhetetlen karakterével – az a további elem, amely a véletlenszerűségek ezen találkozását tovább erősítette. Egy politikai kérdés, amely a német közelmúlt tragédiájával való szembenállás talaján fogant, és a jogállamiság kikezdhetetlen professzionalizmusára törvő alkotmányos igyekezetben került megítélésre, mindez a véleménynyilvánítás szabadságának zászlaja alatt hozta meg a nevezetes Lüth-döntést. Sarkított megfogalmazásában inkább a véletlenek sorsszerű egybeesésének eredményeként értékelhető a döntés, és enyhén túlzó a magánjogi bírói döntések alkotmányos kontrollját megalapozó gyakorlat nagy kezdetének beállítani ezt a határozatot még akkor is, ha magában a határozatban találunk ilyen irányú megfogalmazásokat.” In: Csehi Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán.* (link) ab szemle

⁴⁰ POKOL Béla: *Az alapjogi bíraskodás elméleti kérdései*, JOGÁLLAM 1993/1.10.

⁴¹ Die Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat; in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes verkörpert sich aber auch eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt.” – BVerfGE 7, 198.

⁴² CSEHI Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán.* https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2011_01.pdf [letöltve: 2020.01.04]

⁴³ 1 BvR 253/56, 1957. Jan. 16, BVerfGE 6, 32

⁴⁴ CSEHI Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése*

A német valódi alkotmányjogi panasz tekintetében a következőket fontos megemlíteni. A német alkotmánybíróságnak nem az a feladata, hogy fellebbviteli bíróság legyen, vagyis szuperbíróság. A német AB hasonlóan a magyar AB-hoz, a rendes bíróságok territóriumán kívül van. Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, a törvények értelmezése és egyedi esetre alkalmazása kizárólag az arra illetékes bíróságok kompetenciájába tartozik. Ennélfogva a német AB csak akkor avatkozhat be egy adott ügybe, ha annak az ügynek van valamilyen alkotmányjogi relevanciája.⁴⁵

A bírósági határozatok felülvizsgálatának a „különös alkotmányjog” (spezifisches Verfassungsrecht) sérelmének vizsgálatára kell korlátozódnia.⁴⁶

Ezekből a nézetekből alakult ki a jogszabálysértés azon értelmezése, amely szerint az ún. „egyszerű jog” nem képezi alapjogi vizsgálat tárgyát, hanem csak a „különös alkotmányjog” szerinti felülvizsgálat. A gyakorlat tovább finomította ezen elgondolást azzal, hogy a felülvizsgálat oka csak különös alkotmányjogsértés lehet („Heck”-sche formula).⁴⁷

Tehát a bírósági ítéletek felülvizsgálatakor, vagyis a valódi alkotmányjogi panasz eljárásban – a német alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az a norma, ami az ügy alapjául szolgál, alapjogot sért-e, továbbá a bíróság az ítélet meghozatalakor megsértette-e az eljárási alapjogokat, az ítélet objektíve elfogadhatatlan-e az önkényesség és egyenlőség elvének megsértése miatt, valamint hogy a bíróság figyelembe vette-e az alapjogokat a jog értelmezésekor, vagy azokat esetlegesen rosszul vette-e figyelembe.⁴⁸

A bírói döntésnek olyan hibában kell szenvednie, amely az alapjogok mellőzésében áll. Az egyes esetek különlegességei folytán mégis a bírói mérlegelés az, amely dönt az alapjogi sérelem súlyát, jellegét illetően, és abban, hogy a jogsérelem kimeríti-e a „különös alkotmányjog” megsértését.⁴⁹

A bírósági határozatok alkotmányossági felülvizsgálata tekintetében fontos tényező a már említésre került szubszidiaritás elve, ebből adódóan a bíróságok hatáskörébe tartozó tevékenységet az AB nem látja el.⁵⁰ Ami az ún. szakbíróságok hatáskörébe tartozik, azt a tevékenységet és munkát az Alkotmánybíróság nem kívánja átvenni. Fontos kiemelni, hogy a Német Szövetségi Köztársaságban szövetségi szinten nemcsak egy Legfelsőbb Bíróság van, hanem vannak úgynevezett szakmai bíróságok is munkajogi, közigazgatási,

kapcsán. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2011_01.pdf [letöltve:2020.01.04]

⁴⁵ BVerfGE 18, 85 (92)

⁴⁶ Fiedler, Christoph: BVerfGE 18, 85 – Különös Alkotmányjog. Korlátozott alapjogi vizsgálat az alkotmányjogi panasz keretében. In: Jörg Menzel (szerk.): Verfassungsrechtsprechung, Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive (Alkotmánybírói joggyakorlat. A Szövetségi Alkotmánybíróság 100

⁴⁷ Gerichte haben bei der Auslegung und Anwendung von einfachem Recht, insbesondere von Generalklauseln, den grundgesetzlichen Wertmaßstäben Rechnung zu tragen. Verfehlt ein Gericht diese Maßstäbe, so verletzt es als Träger öffentlicher Gewalt die außer acht gelassenen Grundrechtsnormen; sein Urteil muß auf eine Verfassungsbeschwerde hin vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben werden (BVerfGE 7, 198 [207]; 12, 113 [124]; 13, 318 [325]).; Andererseits würde es dem Sinn der Verfassungsbeschwerde und der besonderen Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht werden, wollte dieses ähnlich wie eine Revisionsinstanz die unbeschränkte rechtliche Nachprüfung von gerichtlichen Entscheidungen um deswillen in Anspruch nehmen, weil eine unrichtige Entscheidung möglicherweise Grundrechte des unterlegenen Teils berührt. Die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung und Würdigung des Tatbestandes, die Auslegung des einfachen Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind allein Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen; nur bei einer Verletzung von spezifischem Verfassungsrecht durch die Gerichte kann das Bundesverfassungsgericht auf Verfassungsbeschwerde hin eingreifen (vgl. BVerfGE 1, 418 [420]). Spezifisches Verfassungsrecht ist aber nicht schon dann verletzt, wenn eine Entscheidung, am einfachen Recht gemessen, objektiv fehlerhaft ist; der Fehler muß gerade in der Nichtbeachtung von Grundrechten liegen.” BVerfGE 18, 85 (2) 1964. június 10., 1 BvR 37/63

⁴⁸ Bundesverfassungsgericht 62, 338 (343, 347), Bundesverfassungsgericht 7, 198 (230)

⁴⁹ Hänlain i. m. (25. lj.) 3134.

⁵⁰ CSEHI Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. Alkotmánybírói Szemle 2011. 1. sz. 105.*

társadalombiztosítási és a pénzügyi területeken, amelyek egymás mellett szakírósgként működnek⁵¹.

A német alkotmánybíróság minden esetben azt vizsgálja, hogy történt-e specifikus alkotmány sértés. Egyértelmű a német gyakorlat abban, hogy a bírói önkény, akár eljárási, akár anyagi jogi szabályok alkalmazását illetően megengedhetetlen, és alapjogi revízió alapjául szolgálhat. A bírói önkényeskedés ezen kontrollja messzemenően kihatott a rendes bíróságok napi gyakorlatára.⁵²

Az önkényesség tekintetében elmondható, hogy a bírói önkény nem feltétlenül a bíró mulasztását jelenti, sokkal inkább a megfogalmazott gondolatok, az indokolás önkényességét.⁵³

VI. Az alkotmányjogi panasz a hazai jogrendben

A rendszerváltás során az egyik legfőbb célkitűzés az alapvető jogok érvényesülésének biztosítása volt, hiszen a demokratikus átalakulás hívei jól tudták, hogy valódi demokrácia csak ott létezik, ahol az egyén olyan jogokkal rendelkezik, melyet az államhatalom sem hághat át.⁵⁴

Azonban e jogok tényleges érvényesülését a megfelelő intézményi garanciák hiánya akadályozta. Ezért az egyik legfontosabb feladat e garanciarendszer (alkotmánybíráskodás) megteremtése volt.⁵⁵

A magyar alkotmánybíráskodás az 1989-es rendszerváltással kezdődött meg. Az Alkotmánybíróság létrehozásáról 1989-ben hozott határozatot az Országgyűlés. Még abban az évben megválasztotta első öt tagját, és a testület 1990. január 2-án meg is kezdte működését. Ezzel egyidejűleg jelent meg Magyarországon az alkotmányjogi panasz. Ennek a panasznak elég szűk volt az alkalmazási köre, kizárólag abban az esetben volt lehetőség a benyújtására, ha az indítványozó ügyében alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak.⁵⁶

Ebből adódóan a régi szabályozás csak a tételes jog alkotmányossági felülvizsgálatra adott lehetőséget, azonban példaként felhozható egy kivételes eset a 2012-es év előtt, amikor az Alkotmánybíróság élt a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségével. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat meghozatalakor élt ezzel a lehetőséggel, az úgynevezett Jánosi-ügyben.⁵⁷

Alkotmánytörténeti szempontból fontos kifejtteni a híres Jánosi-ügyet, amikor is az Alkotmánybíróság a 20 éves gyakorlata során megpróbált kitörni az alkotmányos rend absztrakt örékek szerepéből azzal, hogy megsemmisítette az indítványozó által kifogásolt bírósági ítéleteket, erre irányuló hatáskör hiányában.⁵⁸

Az eljárásjogi szabályok megalkotása egyúttal meghatározta az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatát: a testület a felülvizsgálat korlátozott jellegét ismerte el, a bírói

⁵¹ CSEHI Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. Alkotmánybírósági Szemle 2011. 1. sz. 105.*

⁵² CSEHI Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán.* https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2011_01.pdf [letöltve: 2020.01.06]

⁵³ A bírói önkényesség az US Supreme Court gyakorlatában is fontos szempont, pl. Justice Brennan *Allstate Ins. Co v. Hague*, 449 U.S. 320 (1980)

⁵⁴ ENYEDI Krisztián: *Alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz 2006. Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára 2-3. sz. 26.*

⁵⁵ ENYEDI i.m. 26.

⁵⁶ Alkotmányjogi panasz – hogyan jutsz el a lépcső tetejére? <http://arsboni.reblog.hu/alkotmanyjogi-panasz--hogyan-jutsz-el-a-lepcso-tetejere> [letöltve: 2020.01.07]

⁵⁷ 57/1991. (IX.8) AB határozat

⁵⁸ ZAKARIÁS Kinga: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság *Esra*-határozatának tükrében. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2011_2.pdf [letöltve: 2020.01.08.]

jogértelmezést nem tekintette a panasz eljárás tárgyának. Ezzel az alkotmányjogi panasz utólagos normakontroll funkciója vált hangsúlyossá.⁵⁹

Az Alaptörvény hatálybalépését követően jelentős változások következtek be. 2012-ben megjelent egy új intézmény, a valódi alkotmányjogi panasz. Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénye megteremtette a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatának és megsemmisítésének lehetőségét.

Az alkotmányjogi panasz „valódisága” abban áll, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az alapjogot sértő egyedi jogalkalmazói aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára és megsemmisítésére is.⁶⁰

Az európai alkotmánybíráskodás fejlődéstörténete alapján megkockáztatható az a kijelentés, hogy a modern kori alkotmánybíróság akkor tekinthető teljes értékűnek, ha felülvizsgálatának hatósugara a jogalkotás teljessége mellett kiterjed a jogalkalmazásra is.⁶¹

Az alapjogvédelmi rendszer megfelelő működéséhez elengedhetetlenek azok az alapjogvédelmet ellátó intézmények, melyekhez az alapjogaiban sértett személyek bizalommal fordulhatnak. Az alapjogvédelmi rendszer intézményi oldala két komponensből tevődik össze. Egyrészt közzogi alapjogvédelmet ellátó intézményrendszerekkel, másrészt a magánszférában tevékenykedő civil és érdekvédelmi szervezetek összességével jellemezhető.⁶²

VII. A német és hazai jogrend alkotmányjogi panasz befogadásával kapcsolatos szabályainak összevetése

E fejezetben bemutatásra kerülnek a német, illetve magyar jogrendben található alkotmányjogi panaszok befogadásával kapcsolatos főbb eljárási szabályok. Először a német alkotmányjogi panaszok befogadhatóságával kapcsolatos szabályok kerülnek górcső alá, azt követően pedig a hazai szabályozási környezetről lesz szó.

Általánosságként megemlíthető, hogy az alkotmányjogi panasz befogadására kidolgozott részletes jogalkotói szabályozás kialakítását alapvetően két elméleti megközelítés adja. Az egyik megközelítés az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának megoldása, a másik pedig a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata.

Az amerikai megoldás alapján diszkrecionális jogkörbe tartozik a panasz befogadása,⁶³ tehát nem a felek érdekeltsége a releváns, hanem az ügy súlya, jelentősége valamint a jog fejlődésének szempontja alapján születik döntés a befogadhatóság kérdésköréről (case of certiorari).⁶⁴

⁵⁹ DARÁK Péter: Az Alkotmánybíróság és a Kúria kapcsolata a valódi alkotmányjogi panaszok tükrében. In: VÓKÓ György (szerk.): Tanulmányok Polt Péter 60. születésnapja tiszteletére. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 240-241.

⁶⁰ KÖBLÖS Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? In: *Alkotmánybíráskodás Szemle*, 2010/1. szám

⁶¹ Herbert BETHGE: Die Materiellen Verfassungsstreitigkeiten zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. In: Wolfgang ROTH – Peter Baumeister – Josef RUTHIG (szerk.): Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf – Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag. Berlin, Duncker & Humblot, 2011. 69.

⁶² NASZLADI Georgina: Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében (Doktori értekezés) Pécs 2016. [chrome-extension://oemndcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/14545/naszladi-georgina-phd-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/14545/naszladi-georgina-phd-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [letöltve: 2020.01.09]

⁶³ SÜLYÖK Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése*, in: BALOGH Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről, Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016. 362.

⁶⁴ SÜLYÖK-SZAKÁLY (2016) i.m., 362., KUKORELLI (2007) i.m., 442.

A német gyakorlat értelemszerűen az amerikai megoldástól eltérően a jog által szabályozott befogadási szisztéma alapján ítéli meg a befogadhatóság kérdését (Annahme zur Entscheidung).⁶⁵

VII.1. A német alkotmányjogi panasz befogadásával kapcsolatos főbb eljárási szabályok

A német jogrendben irányadó szabályként elsődlegesen a német alaptörvény (Grundgesetz – GG), eljárásjogi szempontból pedig az alkotmánybíróági törvény (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) az irányadó.

Az alkotmányjogi panaszok elfogadhatósági feltételrendszerének kidolgozását illetően fő szempont volt, hogy az AB ne váljon működésképtelenné, ennél fogva a befogadási rendszerre sokkal inkább az „elbotlási elv”, mintsem a hatékonysági elv jellemző.⁶⁶

A német alkotmányjogi panasz a polgár állammal szembeni jogvédelmének specifikus eszköze, e jogintézmény irányultsága, nevezetesen, hogy az állammal szemben vehető igénybe, abból ered, hogy az irányadó jogfelfogás szerint a törvényhozó, a végrehajtó és a jogalkalmazó hatalom valamennyi aktusának utólagosan ellenőrizhetőnek kell lennie az alapjogokkal való összhang szempontjából.⁶⁷

A német alkotmányjogi panaszt írásban kell benyújtani és indokolni. A panasznak tartalmazni kell a panasz tárgyának pontos megjelölését. A német alkotmányjogi panasz tárgya sokrétű. A panasz tárgya lehet bírósági ítélet⁶⁸, továbbá közigazgatási határozat is.⁶⁹ És ha több aktus is kibocsátásra került, akkor mindegyik megtámadható alkotmányjogi panasz útján.⁷⁰

Előterjesztésének határideje egy hónap; nincs lehetőség a panasz előterjesztésére nyitva álló határidő bíróság általi meghosszabbítására. Azonban ha a panaszos a határidőt rajta kívül álló ok miatt nem tudja tartani, az akadály megszűnésétől számított 2 héten belül igazolási kérelem egyidejű benyújtása mellett lehetősége nyílik a panasz benyújtására. Az eljáráshoz nem kötelező jogi képviselőt igénybe venni.⁷¹

Az alkotmányjogi panasz befogadhatósága kapcsán két tényezőt kell elkülöníteni. Különbséget kell tenni az elfogadhatóság és az indokoltság között. Az elfogadhatóság követelményrendszerrel állít fel az alkotmányjogi panasz számára, az indokoltság pedig olyan jelentéstartalommal bír, hogy valóban fennáll az alapjogi sérelem.⁷²

Továbbá fontos tényezővel bír az ügyfélképesség a német „Beschwerdefähigkeit” kifejezés, melyet, ha magyarra fordítunk, azt jelenti, hogy panaszképesség. Alkotmányjogi panaszt az nyújthat be, akinek az alapjogai sérültek, valamint alapjogi jogképességgel rendelkezik.⁷³

A német szakirodalom két alapvető fogalmat kategorizál. Egyrészt beszélhetünk az ún. Beschwerdeberechtigungs-ról, amely azt jelenti, hogy a panaszost alapvető jogok illetik meg,

⁶⁵ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG), § 93.

⁶⁶ Ld. POKOL Béla: *Generális bírászkodás versus specializált bírósági rendszer – Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról, Jogelméleti szemle 2014/2. sz., 2.*

⁶⁷ CSERVÁK Csaba: *Az alapjogi réteg érvényesülése és intézményrendszere* (Habilitációs tézisek), 2016. Budapest, KRE ÁJK, 6.

⁶⁸ TILK Péter: *Az Alkotmánybíróóság hatásköre és működése*. PTE ÁJK, Pécs 2005. 199.

⁶⁹ Halmi: i.m. 46.

⁷⁰ VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András: *Az Alkotmánybíróóság*. In: *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest 2009.* 1143.

⁷¹ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht 93.§

⁷² ARATÓ i.m. 502-516.

⁷³ Bodo PIEROTH: Artikel 93. In: Jarass, Hans D.- Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 2000. Rn. 38.

ezzel szemben beszélhetünk az ún. Beschwerdebefungis-ról, ami azt jelenti, hogy fennáll-e annak a lehetősége, hogy valamely konkrét alapjog sérült-e a panaszos esetében.⁷⁴ Ha a panasz megfelel a befogadás feltételeinek, akkor az AB azt kezdi el vizsgálni, hogy a panasz benyújtója 1) maga; 2) jelenben; 3) és közvetlenül tekinthető-e az alapjogi sérelem elszenvedőjének.⁷⁵

VII.2. Az alkotmányjogi panaszok befogadási gyakorlata és érvényesülése a hazai jogban és a német hatások megjelenése

Az Alkotmánybíróság kérelemre induló és nagyrészt e kérelem által kijelölt kereteken belül lefolyó, írásbeli, jellemzően nem nyilvános eljárás keretében dönt az alkotmányjogi panaszokban megjelölt alapjogsérelemről és azok orvoslásáról.⁷⁶ A befogadhatósággal kapcsolatos joganyagok közül a formai és tartalmi követelményre vonatkozó rendelkezéseket az Abtv. valamint az Ügyrend tartalmazza.

Mielőtt kitérünk az alkotmányjogi panaszok befogadási gyakorlatára, tisztáznunk kell, hogy milyen panaszfajták léteznek a hazai jogban. Az alkotmányjogi panaszok típusait az Abtv. (2011. évi CLI. törvény) tartalmazza. Beszélhetünk egyrészt 1) az Abtv. 26.§ (1) szerinti, a bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán benyújtott panaszról, másrészt 2) az Abtv. 26.§ (2) bekezdés szerinti közvetlen panaszról, és harmadrészt az Abtv. 27.§ szerinti valódi alkotmányjogi panaszról.⁷⁷

A valódi alkotmányjogi panasz hazánkban egy új jogintézmény, mely az Alaptörvény hatálybalépésével került beépítésre a hazai jogba. 2012. január 1-jétől jelentős változások következtek be az AB alkotmányvédelmi szerepkörében, ugyanis megszűnt az utólagos normakontroll bárki általi, jogi érdekeltség nélküli indítványozási lehetősége, másrészt az Abtv. 26.§ (1) bekezdése szerinti régi alkotmányjogi panasz mellé belépett az új Abtv. 26.§ (2) bekezdés szerinti „közvetlen” alkotmányjogi panasz, továbbá az Abtv. 27.§-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz segítségével lehetőség nyílt hazánkban a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatára.⁷⁸ A valódi alkotmányjogi panasz a német jogban is ismert jogintézmény.

Elmondható, hogy Magyarországon 2012. január 1-je óta nemcsak kollektív, hanem egyéni alapjogvédelem is létezik, melynek eszköze az ún. valódi alkotmányjogi panasz.⁷⁹

A befogadási szisztéma első két évének tapasztalata alapján megállapítható, hogy alacsony volt az alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálása, és azon belül is még alacsonyabb volt a „sikerességi” arány. Érdekességként említhető meg, hogy 2012-2013-ban összesen 540 (2012-ben 199, 2013-ban 341) olyan eljárás fejeződött be, mely az Abtv. 27.§-a szerinti, bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz alapján indult. Ebből azonban 144 (86, ill. 58) már a főtítkári előkészítő eljárás során véget ért, 108 (41, ill. 67) pedig egyesbírói végzéssel zárult le. Ezek olyan ügyek, melyek alkalmatlanok lettek volna az elbírálásra, azaz fogyatékoságban szenvedtek, így az előadó bíróra való kiszignálása és testületi elbírálása felesleges lett volna.⁸⁰

⁷⁴ Sönke E. SCHULZ; Lorenz von Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften; in: Lösungsskizze der Verfassungsbeschwerde 4.

⁷⁵ ARATÓ i.m. 502-516.

⁷⁶ Az alkotmányjogi panasz kézikönyve Budapest, HVG – ORAC, 2015. 59.

⁷⁷ lásd részletesebben 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: „Abtv.”)

⁷⁸ TÓTH J. Zoltán: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012 után. Glossa Iuridica IV. évfolyam, 3-4. szám, Budapest, KRE-ÁJK. 2018. 13.

⁷⁹ NASZLADI Kinga: Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. Jogtudományi Közlöny. 2012. 11. sz. 470-477

⁸⁰ TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27.§-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám, 237.

Az alkotmányjogi panaszok érvényesülésével kapcsolatban egy kicsit hosszabb távot tekintve a 2012 és 2015 közötti szakasz bemutatásra kerül. Ezen időszak alatt 3999 befejezett panaszeljárás közül 2101 volt a normakontrollal egybekötött [az Abtv. 26.§ (1) vagy (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszügy, ami az összes eljárás 55,4%-át jelentette, ebből az Abtv. 26.§ (1) bekezdése szerinti „rég” típusú panasz 658 (17,3%), az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti „közvetlen” panasz pedig 1443 (38%) volt. Az Abtv. 27.§.a szerinti valódi alkotmányjogi panaszok alapján befejezett eljárások száma 1298 volt, ami az összes elbírált ügy 34,2%-át tette ki. Ami ezen ügyek befejezésének módját illeti: a 658 „rég” típusú panaszeljárás közül 29 ért véget határozattal, amelyek közül mindössze 3 volt az indítványnak helyt adó határozat; az 1443 „közvetlen” panaszból 91 határozat született, amelyek közül kettő volt sikeres; végül az 1298 „valódi” panasz alapján született döntésből 53 volt határozat, és ezek közül 27 nyilvánította alaptörvény-ellenessé és semmisített meg a támadott bírói döntést. Mindösszesen a 3399 panaszeljárásban 172 határozat született, és ezek közül is csak 32 adott helyt az indítványnak, vagyis a panaszok sikerességi aránya kevesebb, mint 1% (egészen pontosan 0,94%).⁸¹

Tovább haladva az időben, és még nagyobb távot elemezve, górcső alá kerül a 2012 és 2017 közötti időszak az alkotmányjogi panaszok érvényesülésével kapcsolatban. Ezen időszak között a testület 6458 döntést hozott (92,0%). A 6548 befejezett panaszeljárás közül 3856 volt normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz-ügy, ebből régi típusú panasz 658 (14,7%), közvetlen panasz pedig 2908 (45,0%) volt. A valódi alkotmányjogi panasz alapján befejezett eljárások száma 2602 volt, ami az összes elbírált panaszügy 40,3%-át tette ki. Ami a panaszügyek befejezési módját illeti, mindösszesen a 6458 panaszeljárásban 285 határozat született (ez 4,4%-os érdemi elbírált arányt jelent), és ezek közül is csak 72 adott helyt az indítványnak, vagyis a panaszok sikerességi aránya alig 1%. A valódi panaszügyekben a 2602 ügyben született 51 megsemmisítés is csak 1,96%-os „sikerességi” arányt jelent, ami azonban még így is majdnem a négyszerese a normakontrollal panaszeljárások 0,54-os sikerességi arányának.⁸²

VII.3. A közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket megsemmisítő alkotmányjogi panaszok

A német hatások, különösen az osztrák hatások a közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket megsemmisítő magyar alkotmányjogi panaszok tekintetében is megmutatkoznak.

Ausztriában az alkotmánybíróság szerepét az alkotmány nem nevesíti, a legjellemzőbb alkotmánybírósági hatáskör közigazgatási hatósági és bírósági döntésekkel szembeni panasz elbírálása. Absztrakt normakontrollt tartományi törvényekkel szemben a szövetségi kormány vagy a tartományi gyűlés képviselőinek harmada, szövetségi törvények esetében bármelyik tartományi kormány, a Nemzeti Tanács (szövetségi alsóház) képviselőinek egyharmada és a Szövetségi Tanács (szövetségi felsőház) tagjainak egyharmada kezdeményezheti. Magánszemélyek csak egyedi ügyekkel összefüggésben kezdeményezhetnek normakontrollt, ha ügyükben alkotmányellenes törvényt alkalmaztak. Alkotmányjogi panaszt vagy alkotmányban rögzített jog sérelmére, vagy arra lehet alapozni, hogy bármely más jog alkotmányellenes törvény alkalmazása folytán sérült. Ilyen esetekben az alkotmánybíróság a közigazgatási bíróság döntését megsemmisíti.⁸³

⁸¹ TÓTH J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíraskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. Jogelméleti szemle, 2016/1. szám, 136-137.

⁸² TÓTH J. Zoltán: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012 után. Glossa Iuridica IV. évfolyam, 3-4. szám, Budapest, KRE-ÁJK. 2018. 14-15.

⁸³ Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? MTA Law Papers 2017/25.

Az osztrák rendszerben található Beschwerde intézménye bizonyos hasonlóságokat mutat a magyar alkotmányjogi panasz intézményével, hiszen jogerős közigazgatási határozatokkal szemben meghatározott határidőn belül az alapul fekvő határozat miatt jogsérelmet szenvedett fél terjesztheti elő. A Beschwerde a jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, a jogerős határozat kézhezvételét követő 6 héten belül terjeszthető elő, nincs halasztó hatálya, de a VfGH – ha ez nem sért közérdeket, és a határozat végrehajtása a panaszosnak aránytalan sérelmet okozna – külön kérelemre a sérelmezett határozat végrehajtását felfüggesztheti.⁸⁴ Fontos megemlíteni, hogy az osztrák Beschwerde hatásköre szűkebb, mert csak a jogerős közigazgatási határozatokra és a menekültügyi bíróságok jogerős döntéseire terjed ki a tárgyi hatálya, míg a magyar Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz körében a bíróságok jogerős határozatainak alapjogi felülvizsgálatára is kiterjedő hatáskörrel rendelkezik.⁸⁵

Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság, ha nem is fokozott mértékben, de közigazgatási ügyekben is él a „valódi” alkotmányjogi panaszindítványok érdemi elbírásának lehetőségével, és megsemmisíti azon közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket, amelyek valamely anyagi vagy (nagyobb részben) eljárási alapjogba ütköznek.⁸⁶

Ugyan a sikerességi arány a közigazgatási ügyekben sem éppen a legkedvezőbb, de elmondható, hogy az Alkotmánybíróság egyre bátrabban nyúl a megsemmisítés eszközéhez – azaz ha e tendencia folytatódik, a következő években a panaszindítványok magasabb sikerességi arányával számolhatunk a közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatok és végzések ellen benyújtott panaszok elbírálása során.

Az Alkotmánybíróság 2012-ben, 2013-ban és 2014-ben még egyetlen közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést sem semmisített meg; 2015-ben már hetet, 2016-ban kettőt, 2017-ben pedig ötöt. A számadatok alapján látható hogy az Alkotmánybíróság a közigazgatási ügyszakos bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálata során is – 2015-től „hozzászokott” a megváltozott hatásköri szabályokhoz (valamint kialakította és megszilárdította befogadási és döntési gyakorlatát).

A közigazgatási és munkaügyi bírósági döntések tekintetében 2012. január 1. és 2018. május 12. között összesen 14 olyan alkotmánybírósági határozat született, melyek közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatot (9 esetben ítélet, 5 esetben végzést) semmisítettek meg.⁸⁷

A 14 ilyen Abh. közül összesen 9 határozat alapult azon, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság valamely eljárási alapjog sérelmével hozta meg döntését: összesen négyszer hivatkozott az Alkotmánybíróság a jogorvoslatihoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés], szintén négyszer a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], háromszor pedig a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].⁸⁸

⁸⁴ SÜLYOK Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. In: *Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám*

⁸⁵ SÜLYOK Tamás i. m.: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. In: *Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám*

⁸⁶ TÓTH J. Zoltán: A közigazgatási bíráskodás Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíráskodás döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. In: *Jogelméleti szemle 2018/3. szám.* http://jesz.ajk.elte.hu/2018_3.pdf [letöltve: 2020.01.13]

⁸⁷ A 14 Abh.ból három [3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat] volt olyan, amely az alapul fekvő hatósági döntés(ek)e)t is alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette, és egy olyan [3353/2017. (XII. 22.) AB határozat], amely a közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatot felülvizsgáló, azt hatályában fenntartó kúriai ítéletet is megsemmisítette.

⁸⁸ A 9-nél nagyobb szám úgy jött ki, hogy két olyan ügy volt, amelyben az Alkotmánybíróság a megsemmisítés alapjaként nemcsak egy, hanem két alapjog sérelmét is megállapította: így a 19/2015 (VI. 15.) AB határozatban mind a tisztességes hatósági, mind a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérült, míg a 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat megsemmisítő rendelkezése egyszerre alapult a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a

Egyértelműen megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően eljárási alapjogok sérelme miatt semmisít meg közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket, illetve megfordítva: az eljárási alapjogok sérelmét elsősorban közigazgatási ügyekben állapítja meg.

VIII. A spanyol alapjogvédelem főbb jellemzői

A második generációs alkotmánybíróságok közül Spanyolországgal érdemes kezdeni az elemzést. A spanyol alkotmánybíróság 1978-ban jött létre, amelynek működési alapját az Alkotmánybíróságról szóló 1979/2. számú határozat képezi. A spanyol alkotmánybíróság hatásköre viszonylag széles, az egész ország területére kiterjed, valamint az államhatáron túli spanyol területekre is.⁸⁹ A spanyol alkotmánybíróság jogosult kivizsgálni a törvények és törvényerejű normatív rendelkezések alkotmányellenessége tárgyában benyújtott alkotmányjogi panaszokat. E szervnek további hatáskörei vannak, amelyek a következőkben foglalhatók össze. Hatáskörébe a következők tartoznak:

1. törvényi rangú jogi norma alkotmányellenességének a deklarációja, amelyet a joggyakorlat értelmezett, annak ellenére, hogy az azt alapul vevő ítélet vagy ítéletek nem vesztik érvényességüket;⁹⁰

2. törvények és rendeletek alkotmányos felülvizsgálatának végrehajtása,

3. azon jogviták feloldása, amely maga az állam és az önkormányzati közösségek között keletkezik,

4. az állam alkotmányos testületei között keletkező vitáknak a rendezése,

5. vizsgálja, hogy egy spanyol jogszabály megfelel-e valamely nemzetközi szerződés rendelkezéseinek⁹¹;

6. a spanyol Alkotmánybíróság a „via de hecho”, vagyis a mulasztás megállapítása keretében hivatalból, vagy bármely szerv indítványára azt állapíthatja meg, hogy az a szerv, amelynek feladata a jogszabályalkotás, nem tett eleget feladatának (elmulasztotta, vagyis nem alkotta meg a szükséges jogszabályt) és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő kitűzésével – felhívhatja feladatának teljesítésére.⁹²

VIII.1 A spanyol alkotmánybíróság szervezeti felépítése

A spanyol alkotmánybíróság szervezeti felépítése tekintetében a következőket érdemes kiemelni. Személyi állománya tizenkét - a király által választott – tagból áll. A tizenkét tagból négy tagot a kongresszus (parlament) jelöl ki 3/5-ös többségi szavazattal, további négyet a Szenátus jelöl ki, a fennmaradó 4 tagot pedig a spanyol kormány és az igazságügyi tanács

jogorvoslathoz való jog sérelmén. (Ehhez képest tehát összesen három olyan Abh. volt, amely kizárólag a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, egy olyan, amely pusztán a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, és további három olyan, amely egyedül a jogorvoslathoz való jog sérelmén alapult)

⁸⁹ M. Lutfi Chakim: A comparative perspective on constitutional complaint: discussing models, procedures, and decisions. https://pdfs.semanticscholar.org/e622/a60e69a2a569398d70f279123c4f6b8eec2c.pdf?_ga=2.19026813.0.818623648.1583487497-1340151125.1583487497 [letöltve: 2020.02.14]

⁹⁰ CSERVÁK Csaba: Alkotmánybíráskodás a Pireneusokon túl https://epa.oszk.hu/03500/03515/00003/pdf/EPA03515_kre-dit_2019_01_10.pdf [letöltve: 2020.02.14]

⁹¹ M. Lutfi CHAKIM: A comparative perspective on constitutional complaint: discussing models, procedures, and decisions. https://pdfs.semanticscholar.org/e622/a60e69a2a569398d70f279123c4f6b8eec2c.pdf?_ga=2.19026813.0.818623648.1583487497-1340151125.1583487497 [letöltve: 2020.02.15]

⁹² The Act of Constitutional Court of Spain, Art. 41 (2)

(General Council of the Judicial Power) jelöli ki.⁹³

A jelölések, választások menete több csatornán keresztül valósul meg és realizálódik. Nem csupán egyetlen szerv/személy hat közre a jelölések/választások folyamatában, hanem több szerv/személy együttes közreműködése legitimálja az Alkotmánybíróság tagjainak státuszát, pozícióját. Álláspontom szerint az előbb lefektetett gondolatmenetnek az Alkotmánybíróság hatalmi ágakban elfoglalt szerepe tekintetében van jelentősége. A hatalmi ágak elválasztásában elfoglalt pozíció kérdéskörénél nem is az intézmény helyét kell kiindulópontnak tekinteni, hanem a funkcióit kell megvizsgálni. Spanyolország is a kontinentális jogrendszer tagja.

A kontinentális modell sajátossága az, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróságoktól szervezetenként független, különálló szerv, azonban – ahogyan azt már egy korábbi tanulmányomban részletesen elemeztem⁹⁴ – az Alkotmánybíróság elhelyezkedését többféle relációban vizsgálhatjuk. A spanyol Alkotmánybíróság dogmatikai elhelyezkedésénél is konstatalhatók a következő tételmondatok. Többféle reláció létezik, ugyanis a következtetések bizonyos relációkban igazolhatók.

A spanyol Alkotmánybíróság is széles hatáskörökkel rendelkezik. Spanyolországban is ismert a valódi alkotmányjogi panasz intézménye. Itt is elmondható, hogy a spanyol Alkotmánybíróság hatóköre kibővült a jogalkalmazás körére is. A spanyol szabályozás lehetőséget nyújt arra, hogy az egyének a bírósági döntések ellen alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be az alkotmányban meghatározott egyes jogaik és szabadságaik védelme érdekében.⁹⁵

Amit még fontosnak tartok megemlíteni, azaz, hogy a spanyol jogvédelmi rendszer erősségét és produktivitását erőteljesen növeli és fokozza az országos szintű ombudsmani funkciójú intézmény, a „nép védője”. A jelölések folyamata a következőképpen zajlik. A tisztségviselőt a parlament mindkét kamarájának tagjaiból álló jelölőbizottság javaslatára a 3/5-ös többséggel választják, öt esztendő időtartamra. Az ombudsman két helyettes javasolhatja munkája támogatására. A két helyettes megválasztásához szintén mindkét kamara jóváhagyása szükséges.⁹⁶ Kiemelendő, hogy különleges mentelmi joggal rendelkezik a tisztség betöltője. Ez azt jelenti, hogy a munkájával összefüggő tetteiért nem, egyéb cselekményeiért pedig csupán tettenérés esetén vonható felelősségre. Az eljárásának indítása vonatkozásában a következőket fontos megemlíteni. Az ombudsman hivatalból vagy állampolgári kezdeményezésre indítja meg az eljárást. Klasszikusan a közigazgatás ellenőrzése tartozik hatáskörébe; igazgatási tevékenysége vonatkozásában még az igazságszolgáltatás is.⁹⁷

A spanyol Alkotmánybíróság erős jogkörökkel rendelkezik. A hatalmi ágak szinte egész rendszerét kontrolálni tudja. A hatalmi ágak elválasztásában elfoglalt pozíció kérdéskörénél nem is az intézmény helyét kell kiindulópontnak tekinteni, hanem a funkcióit kell megvizsgálni. Funkciói, ahogy általában az életviszonyok, változtak az elmúlt években. A spanyol AB kapcsán a következő tételmondatok fektethetők le: az AB-t például kifejezetten a törvényhozáshoz köti a normakontroll, ahol a jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja felül. Ebben az esetben ugyanis az AB negatívan kapcsolódik be a jogalkotási folyamatokba. Kioperálja a jogrendszerből azokat a jogszabályokat, amelyek alaptörvény-ellenesek. Ebben a

⁹³ The Spanish Constitution, Art. 159(3).

⁹⁴ OUK Varinic: Az Alkotmánybíróság dogmatikai elhelyezkedésének dilemmái a hatalmi ágak rendszerében. Negatív bírói hatalom az Alkotmánybíróság? In: Acta Iuvenum Carolensia IX. Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar kiadványa. Budapest, 2017. 105-128.

⁹⁵ Spanyol alkotmány 161. cikk. (1) bekezdés

⁹⁶ CSERVÁK:i.m. https://epa.oszk.hu/03500/03515/00003/pdf/EPA03515_kre-dit_2019_01_10.pdf [letöltve: 2020.02.19]

⁹⁷ CSERVÁK:i.m. https://epa.oszk.hu/03500/03515/00003/pdf/EPA03515_kre-dit_2019_01_10.pdf [letöltve: 2020.02.19]

relációban negatív törvényhozó. A spanyol Alkotmánybíróság egy olyan szerv, amely nemcsak a jogszabályok alkotmányosságát tudja megvizsgálni, hanem a bírói döntéseket is, viszont ebben a relációban pedig negatív jogalkalmazó. Álláspontom szerint a spanyol AB negatív bírói hatalom – negatív törvényhozása mellett.

VIII.2. Az amparo jogintézménye

Ahogy azt a fejezetcím is reprezentálja, ebben a fejezetben a spanyol alapjogvédelem eszköze, az amparo jogintézménye kerül górcső alá.

A spanyol Alkotmánybíróság egyik fő hatalmi körébe tartozik a spanyol alkotmányjogi panasz, az úgynevezett „recurso de amparo”, amely alapvető legitimitását közvetlenül az Alkotmányból nyeri. Ennek az eszköznek az elsődleges célja, hogy az alkotmányból származó alapvető jogokat és szabadságokat garantálja.⁹⁸

A spanyol Alkotmány 53. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy (bármely állampolgár) meghatározott jogok és szabadságok megsértésével kapcsolatos rendkívüli panaszt (amparót) törvényben előírt esetekben és formákban előterjeszthet.⁹⁹ Az amparót a spanyol Alkotmány 14-30. valamint az 53. cikkében elismert szabadságjogok és alapvető jogok védelmére lehet alapítani. A spanyol alkotmányjogi panasz körébe kizárólag csak a klasszikus alapjogok és alapszabadságok tartoznak. Az alkotmányjogi panasz nem áll nyitva a polgári jogok, valamint a gazdasági és szociális jogok sérelme esetén, mivel azok orvoslása a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik. Konstatálható az a tény, hogy a spanyol jogvédelmi rendszer sokkal zártabb, mint a magyar rendszer. Spanyolországban kizárólag az Alkotmány 14., 15-30., valamint az 53. cikkében elismert alkotmányos jogokra lehet hivatkozni a panaszindítványban.¹⁰⁰

A spanyol Alkotmány jellegzetessége alapvetően abban mutatkozik meg, hogy az Alkotmánybíróság absztrakt módon a jogszabályok alkotmányosságát kizárólag néhány közjogi tisztségviselő indítványa alapján vizsgálja, ugyanakkor – ahogy azt már korábban is kifejtettem – a szabályozás lehetőséget nyújt arra, hogy az egyén maga is előterjeszthesse alkotmányjogi panaszt.¹⁰¹

Jelen kutatásom sarokpontja a spanyol alapjogvédelem elemzése köré összpontosul. Ennek fényében vizsgálódásaim terét az alkotmányjogi panasz részletes elemzése tölti meg tartalommal. Köztudott tény, hogy Spanyolországban is ismert a valódi alkotmányjogi panasz intézménye, de emellett az alkotmányjogi panaszt, mint az alapjogvédelem eszközét, igénybe lehet venni a jogszabályok alkotmányossági ellenőrzésére is (recurso de amparo).

Összegezhető, hogy a spanyol Alkotmánybírósági törvény az amparo három típusát különbözteti meg. Beszélhetünk egyrészt az olyan amparóról, amelynek vizsgálódási köre azon bármely közhatalmi aktusok, amelyek alapvető jogokat sértenek. Emellett ahogy azt már többször is említettem, a spanyol alapjogvédelmi jogrendszerben is ismert a valódi alkotmányjogi panasz, amely azt jelenti, hogy a bírósági határozatok ellen is igénybe vehető ez az eszköz.¹⁰²

Különlegességként említhető meg, hogy a spanyol választási rendszerről szóló törvény az amparo további két típusát is nevesíti:

⁹⁸ M. Lutfi CHAKIM: A comparative perspective on constitutional complaint: discussing models, procedures, and decisions. https://pdfs.semanticscholar.org/e622/a60e69a2a569398d70f279123c4f6b8eec2c.pdf?_ga=2.19026813.0.818623648.1583487497-1340151125.1583487497 [letöltve: 2020.02.23]

⁹⁹ Spanyol Alkotmány 53. cikk (2) bekezdés

¹⁰⁰ Nino TSERETELI: Mechanism of Individual Complaints – German, Spanish and Hungarian Constitutional Courts – Comparative Analysis file:///C:/Users/Borany/Downloads/tsereteli_nino.pdf [letöltve: 2020.02.23]

¹⁰¹ Spanyol alkotmány 161. cikk. (1) bekezdés

¹⁰² The Act of the Constitutional Court of Spain, Art. 42.43.44.

„Moreover, the Organic Law on the Electoral System provides two types of amparo against acts and decisions of the electoral administration, appeal against the agreements of the Electoral Boards on proclamation of candidates and candidates, and appeal against the agreements of the Electoral Boards on proclamation of elected and election and proclamation of Presidents of Local Corporations.”¹⁰³

Mindezek alapján látható, hogy az amparo mint alapjogvédelmi eszköz előterjeszhető a választási adminisztráció aktusai és határozatai ellen is. A *recurso de amparo* kérelmet közvetlenül az Alkotmánybírósághoz kell benyújtani. A spanyol Alkotmány 162. cikkének (1) bekezdés b) pontja kimondja, hogy a kérelmet bármely jogos érdekű társaság vagy testület, bármely személy, ügyészség és az ombudsman terjesztheti elő.¹⁰⁴

Az amparót a közigazgatási aktussal, a bírósági döntéssel vagy mulasztással szemben is igénybe lehet venni, az egyéb jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, az utolsó határozat kézbesítésétől számított 20 napon belül. Érdekességként szeretném megemlíteni, hogy ezzel szemben a német alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló határidő egy hónap; nincs lehetőség a panasz előterjesztésére nyitva álló határidő bíróság általi meghosszabbítására. Azonban, ha a panaszos a határidőt rajta kívül álló ok miatt nem tudja tartani, az akadály megszűnésétől számított 2 héten belül igazolási kérelem egyidejű benyújtása mellett lehetőség nyílik a panasz benyújtására. Az eljáráshoz nem kötelező jogi képviselőt igénybe venni.¹⁰⁵

Spanyolországban az amparót rendkívüli jogorvoslati lehetőségként lehet igénybe venni. A kérelmezőnek bizonyítania kell, hogy kimerítette a számára nyitva álló összes jogorvoslati lehetőséget.¹⁰⁶ Ez azt jelenti, hogy a Spanyol Alkotmánybíróság - a magyar logikát is lekövetve - nem tartja vizsgálatra alkalmasnak azt az indítványt, amely pusztán 1) a felhasznált bizonyítási eszközök kiválasztását; 2) a tényállás bíróság általi megállapítását; 3) a bizonyítékok további értékelését, továbbá 4) az alkalmazandó jogszabályok kiválasztását tartja sérelmesnek.¹⁰⁷

Ebből adódón megállapítható az a következtetés, hogy a Spanyol alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozik a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbíralata. A spanyol Alkotmánybíróságnak kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatra van jogköre. E funkciót vizsgálva itt is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság nem rendes bírósági tevékenységet lát el, de mindenképpen befolyásolja a bírói hatalmi ágat, hiszen azokat a jogerős bírói döntéseket, amelyek alkotmányellenesek, hatályon kívül helyezi; nem tartozik tevékenysége köre szerint a bírói hatalomhoz, maximum csak annak korlátozójaként.¹⁰⁸

Fontos foglalkozni azzal a témakörrel is, hogy az indítványozási jogosultság körébe pontosan kik is tartoznak. Tág körrel beszélhetünk az indítványozási jogosultság tekintetében. Ebből adódóan természetes személyek mellett a jogi személyek és az alapvető jogokkal rendelkező politikai pártok is beletartoznak. A spanyol Alkotmánybírósági törvény 46 cikke

¹⁰³ M. Lutfi CHAKIM: A comparative perspective on constitutional complaint: discussing models, procedures, and decisions. https://pdfs.semanticscholar.org/e622/a60e69a2a569398d70f279123c4f6b8eec2c.pdf?_ga=2.190268130.818623648.1583487497-1340151125.1583487497 [letöltve: 2020.03.08]

¹⁰⁴ Spanyol Alkotmány 162. cikk (1) bekezdés b) pont

¹⁰⁵ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht 93. §

¹⁰⁶ M. Lutfi CHAKIM: A comparative perspective on constitutional complaint: discussing models, procedures, and decisions. https://pdfs.semanticscholar.org/e622/a60e69a2a569398d70f279123c4f6b8eec2c.pdf?_ga=2.190268130.818623648.1583487497-1340151125.1583487497 [letöltve: 2020.03.08]

¹⁰⁷ TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám

¹⁰⁸ OUK Varinic: Az Alkotmánybíróság dogmatikai elhelyezkedésének dilemmái a hatalmi ágak rendszerében. Negatív bírói hatalom az Alkotmánybíróság? In: Acta Iuvenum Carolensia IX. Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar kiadványa. Budapest, 2017. 105-128.

kimondja, hogy amparót a parlamenti határozat ellen a közvetlenül érintett természetes személy, az ombudsman és az ügyészség terjeszthet elő. Míg a közigazgatási határozatok/aktusok, valamint a bírósági határozatok ellen az adott bírósági eljárásban részt vevő felek, az ombudsman és az ügyészség indítványozhat.¹⁰⁹

Amit még érdemes kiemelni az amparo vonatkozásában az az, hogy maga az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárás –a német jogrendhez hasonlóan – szubszidiárius jellegű. Ez azt jelenti, hogy az alapjogok rendesbíróság által történő megsértésére elsődlegesen a bíróságok előtt kell hivatkozni, és csak akkor lehet alkotmányjogi panasszal élni, ha a rendesbíróságok előtt az alapjogi védelem meghiúsul. A szubszidiaritás nemcsak a spanyol amparóra jellemző, hanem a német jogot is ez jellemzi. Tehát Németországban a bíróságok hatáskörébe tartozó tevékenységet az Alkotmánybíróság nem látja el.¹¹⁰ A szubszidiaritás ugyan elsősorban azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslatokat ki kell meríteni, de hiba lenne ezt erre az egyetlen mozzanatra szűkíteni, ahogy ezt a német gyakorlat is kiválóan szemlélteti. A német modellt követve az alkotmányjogi panasz szubszidiaritásának szerepe ugyanis abban áll, hogy biztosítja az igazságszolgáltatás szerveinek a lehetőséget, hogy az alapjogsérelemet maguk orvosolják, és ezzel betölthessék az elsődleges jogvédelmi feladatukat, és az észlelt alapjogsérelem esetén hatékony jogorvoslatot biztosítsanak. Annak érdekében, hogy az alkotmányjogi panasz illetően értett másodlagossága biztosítható legyen, az alkotmányjogi panasz későbbi panaszosát általában szélesebb kötelezettségek terhelik, mintsem pusztán a jogorvoslatok formai kimerítése.¹¹¹ A német jogi fejlődés megmutatkozik a spanyol befogadási szisztémában is. Az amparok befogadási aránya a német rendszeréhez – és kissé a hazaihoz is – hasonló. Kevés panaszt fogad be a testület, azonban a formailag befogadott indítványokat érdemben ritkán utasítják el.¹¹²

A döntések tartalmukat tekintve két csoportra oszthatók. Az alkotmányjogi panasz tárgyában hozott határozat vagy elfogadhatja, vagy elutasíthatja a kért amparót. A spanyol Alkotmánybírósági törvény 53. cikke szerint a tanács vagy adott esetben a szekció az ügy érdemi megvizsgálása alapján az alábbi határozatok egyikét hozhatja meg: a) *otorgamiento de amparo*, vagyis oltalom nyújtása; és b) *denegación de amparo*, vagyis a védelem megtagadása.¹¹³

A döntést véglegesnek kell tekinteni. Mindenre nézve kötelező, erga omnes hatállyal bír. Amennyiben az Alkotmánybírósági döntésében oltalmat biztosít, a döntésnek tartalmaznia kell: a) a bírósági határozat, aktus vagy megkérdőjelezett határozat érvénytelenségének megállapítását; b) a megsértett jogok vagy szabadságok nyilvános észlelését; és c) az amparót előterjesztő jogainak vagy szabadságának sértetlenségét garantáló intézkedések körét.

IX. Összefoglalás

Az alkotmányjogi panasz egyike azon jogi mechanizmusoknak, amelynek célja a polgárok alapvető jogainak biztosítása. A tanulmányom bevezető részében különböző

¹⁰⁹ M. Lutfi CHAKIM: A comparative perspective on constitutional complaint: discussing models, procedures, and decisions. https://pdfs.semanticscholar.org/e622/a60e69a2a569398d70f279123c4f6b8eec2c.pdf?_ga=2.190268130.818623648.1583487497-1340151125.1583487497 [letöltve: 2020.03.14]

¹¹⁰ CSEHI Zoltán: *Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. Alkotmánybírósági Szemle 2011. 1. sz. 105.*

¹¹¹ VINCZE Attila – Herbert KÜPPER: Összefoglaló és tanulságok. In: *Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések tanulmánykötet.* Budapest, 2019. 84-85.

¹¹² TÓTH J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés, *Jogelméleti szemle*, 2016/1. szám, 137

¹¹³ The Act of the Constitutional Court of Spain, Art. 53.

hipotéziseket állítottam fel, amelynek keretében kerestem az összefüggéseket az általam választott országok alapjogvédelme között. A kiválasztott országok Németország és Spanyolország voltak, de szó esett az osztrák rendszerről is. Ahogy azt a tanulmány bevezető részében is kifejtettem, azért választottam ezeknek az országoknak az elemzését, mert egyrészt közel fekszenek Magyarországhoz, így célszerűnek ítéltam megvizsgálni a környező államok alkotmányossági sajátosságait, másrészt rengeteg tanulmány, elemzés igazolja azt a tényt, hogy az előbb említett országok jogfejlődése között rengeteg hasonlóság található. Kutatásom sarkpontját az alkotmányjogi panasz elemzése képezte. Sok ország alkotmánybírósága számos modellben alkalmazza ezt a védelmi eszközt.

A tanulmány első felében a német és a magyar alkotmányjogi panaszt vettem górcső alá, amelyek elemzésének keretében arra a következtetésre jutottam, hogy mindkét ország szabályozási környezete hasonló dogmatikával rendelkezik. E tanulmányban rávilágítást mutattam arra, hogy a magyar alkotmánybírósági gyakorlat szigorú szűrőt alakított ki az alkotmányjogi panaszok számára, ugyanis hazánkban nagyon alacsony az alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálása, és azon belül még alacsonyabb a „sikerességi” arány.

A tanulmányomban szó esett arról, hogy a német befogadási gyakorlat az elbotlási elvet alkalmazza, amely azt jelentéstartalmat hordozza magában, hogy a hangsúly főleg azon legyen, hogy a német Alkotmánybíróság ne váljon működésképtelenné. A német Bundesverfassungsgericht 2005-2009 közötti öt év statisztikai adatai alapján megállapítható, hogy a magyar alkotmányjogi gyakorlat a német modell teljes leképeződése. Ezen időszak között a 4920,5980,6175,6090. illetve 6051 (bármilyen típusú) elbírált panaszindítványból az Alkotmánybíróság 4667-et, 5731-et, 5885-öt, 5737-et, illetve 5783-at eleve nem fogadott be. Ez azt jelenti, hogy a 2005-2009 között befejezett 29221 panaszindítvány 95,1%-át, pontosan 27803-at nem fogadott be a testület.

A számadatok alapján jól látható, hogy mindkét (a magyar és a német) befogadási gyakorlat szinte ugyanazon a logikán alapszik, ennél fogva álláspontom szerint határozottan kijelenthető, hogy Magyarország is az elbotlási elvet követi, ugyanis a magyar Alkotmánybírósághoz beérkezett panaszoknak – hasonlóan a német modellhez – nagyon szigorú szűrőn kell átesniük. A magyar gyakorlatban 2017 óta változás történt. A régi tendencia az volt, hogy az Alkotmánybíróság minden visszautasítási okot megvizsgált. Ez azonban megváltozott. Most már nem szükséges minden visszautasítási okot górcső alá venni, ha az Alkotmánybíróság úgy látja, hogy az alkotmányjogi panasz eleve nem befogadható. A hazai és német jogrend összehasonlítását követően kitértem az osztrák modellre is, amelynek keretében azt a konzekvenciát vontam le, hogy az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróságok döntéseiben is él valódi alkotmányjogi panasszal, azonban a sikerességi arány itt sem a legkedvezőbb.

A tanulmány utolsó részében a spanyol alapjogvédelem főbb attribútumait vettem górcső alá. A spanyol alkotmányjogi panasz vizsgálata során arra a következtetésre jutottam, hogy Spanyolország is – hasonlóan a német modellhez - a szubszidiaritás elvét követi. Kifejezetten széles hatáskörű alkotmánybíróság és hatékony ombudsman is tevékenykedik egyetemen. A német jogi fejlődés hagyományosan példaként szolgált a spanyol jog előtt is. A spanyol kodifikátorok előszeretettel vették át a német jogtudósok által kidolgozott, és alkalmazott elméleti konstrukciókat, alapvető elveket és értéktartalmakat, továbbá szabályozási struktúrákat. Az előbb ismertetett tényező motivált engem arra, hogy betekintsek az ibériai félsziget alapjogvédelmi rendszerébe, amely során megerősítést nyert azon hipotézis, miszerint a magyar, német és a spanyol jog sok közös jellemvonással rendelkezik. Mindhárom ország a centralizált alkotmánybíráskodás körébe tartozik. Emellett kiemelendő, hogy mind a magyar, mind a német és mind spanyol jogban ismert a valódi alkotmányjogi panasz, amely tekintetében elmondható, hogy mindhárom ország alkotmánybíróságának hatásköre széles spektrumokkal bír, és mindhárom ország hatóköre a jogalkotás ellenőrzése

mellett kiterjed a jogalkalmazás körére. A valódi alkotmányjogi panasz az összes alkotmánybíróság számára megnyitott egy addig ismeretlen területet; egy új teret a kreativitásra.